

Working Paper # 10
(Kertas Kerja # 10)

**Dampak Bantuan Pangan di Indonesia Terhadap Mekanisme
Penyesuaian Lokal: Studi Kasus Pedesaan Nusa Tenggara
Timur 1998-2000.**

**(The Impact of Food Aid in Indonesia on Local Coping
Mechanism: Case Studies from NTT Province 1998-2000)**

Silvia Fanggidae

(Ketua Badan Pengurus PMPB Kupang 2005-Sekarang)
(Direktur Eksekutif Perkumpulan PIKUL 2007 – Sekarang)

(Edited by Jonatan Lassa in Jan-Mar 2008 without changing the original data, information, and conceptual frameworks of the writer. The editing purpose is to update the format from a research report into working paper format of IITTS.

Diedit dari kertas penelitian penulis untuk Pusat Informasi Rawan Pangan (PIRP)/FKPB/PMPB Kupang - NTT Tahun 2001/2 di Kabupaten Sikka, Maumere, Kupang dan Sumba Timur).

Maret 2008
Institute of Indonesia Tenggara Timur Studies
(East Nusa Tenggara Studies)
© IITTS Publications (Open Sources)

About Institute of Indonesia Tenggara Timur Studies (NTT Studies)

©IITTS Publications (Open Sources)

Working Papers (Kertas Kerja)

We publish regularly scientific working papers on development issues and studies from East Nusa Tenggara Province, with regional focus such as West Timor, Sumba, Flores, Lembata, Alor, Rote and Sabu. The working papers are reviewed. ISSN Applications is to be proposed soon. The format is minimum 3000 words (15 pages, two space, Times New Romans 12).

Kami menerima secara reguler Kertas Kerja Ilmiah tentang NTT, dengan fokus pada Flores, Lembata, Sumba, Timor Barat, Rote dan Sabu. Semua Kertas Kerja akan direview. Permohonan ISSN akan dilakukan segera. Format standar adalah minimal 3000 kata, 15 halaman, dua spasi, Times New Romans 12).

Previous Publications:

Working Papers 1 (November 2007). Leonard Simanjuntak (PENUHI DULU RUMAH BULATMU DENGAN JAGUNG: Meletakkan Sendi-Sendi Keamanan Pangan Dalam Perjuangan Melawan Perubahan Paksa). 48 Pages.

Working Papers 2 (November 2007). Lexand Ofong (Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan Di NTT). 27 Pages.

Working Papers 3 (December 2007). Agustinus Bandur A Review of Developments in School-Based Management in Indonesia. 30 pages.

Working Papers 4 (January 2008) Yoseph Yapi Taum Tradisi *Fua Pah*: Ritus Dan Mitos Agraris Masyarakat Dawan Di Timor (*Fua Pah Tradition: Agricultural Rite and Myth of Dawanese of Timor Island*)

Working Papers 5 (January 2008) Yusuf Leonard Henuk "Komunikasi Pertanian dan Partisipasi Masyarakat Pedesaan".

Working Papers 6 (January 2008) Wilson Therik "Nelayan Dalam Bayang Juragan: Potret Kehidupan Nelayan Tradisional Bajo di Tanjung Pasir, Pulau Rote, Nusa Tenggara Timur."

Working Papers 7 (January 2008) Gabriel Faimau "'CLICK HERE FOR RELIGION': Self-Presentation Of Religion On The Internet"

Working Papers 8 (February 2008) John Campbell-Nelson "Religion and Disaster A Critical Reflection Post Alor Earthquake 2004"

Working Paper 9 (February 2008) Lexand Ofong, Menggagas Pembangunan NTT Dalam Perspektif "Disaster Risk Management"

Working Paper 10 (Maret 2008) Silvia Fanggidae "Politik Bantuan Pangan di Indonesia: Studi Kasus Nusa Tenggara Timur Periode 1997-2007"

Singkatan

FGD: Focus Group Discussion

IDT: Inpres Desa Tertinggal

MPL: Mekanisme Penyesuaian Lokal (Local Coping Mechanism)

NTT: Nusa Tenggara Timur

OPK: Operasi Pasar Khusus

PPK: Proyek Pengembangan Kecamatan

PRA: Participatory Rural Appraisal

PAH: Penampungan Air Hujan

AusAID: Australian Agency for International Development

Pengantar Editor

Adalah Ferdinand J. Ormeling (1912-2002), almarhum professor pada International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation (ITC) Netherlands, yang pada tahun 1955 berhasil mempertahankan tesis doktoralnya di Universitas Indonesia Jakarta dengan topic “The Timor Problem: A Study of an Underdeveloped Island.”¹ Tesis tersebut kemudian dibukukan dan selanjutnya telah menjadi rujukan dominan terutama bagi para ilmuwan sosial dan lingkungan, juga bagi berbagai elit intelektual dalam dan luar negeri dalam mengkonstruksikan Pulau Timor dalam kebijakan pembangunan.

Dalam narasi Ormeling tentang NTT tepatnya 50an tahun lalu, Pulau Timor dan NTT umumnya dilukiskan sebagai wilayah yang kering dengan curah hujan yang rendah dan waktu hujan yang pendek merupakan wilayah yang sangat krisis terhadap kekeringan panjang dan masih banyak lagi teropong ekologis pulau Timor lebih dari lima puluh tahun lalu.

Buku tersebut juga sempat menuliskan istilah-istilah seperti “lapar biasa” dan “lapar luar biasa” yang kerap digunakan dalam istilah sehari-hari di dalam masyarakat, terutama masyarakat Timor di NTT. “Lapar biasa” yang menunjuk pada musim paceklik setiap tahunnya, sekitar bulan Januari sampai Maret. Temuan dari penelitian ini bukan hanya sekedar menegaskan ulang Ormeling namun lebih dari itu, ada yang secara fenomena berubah dalam ruang yang sama yakni 50an tahun pembangunan NTT kerap diibaratkan sebagai “jalan mundur” dengan berbagai indikasi-indikasi seperti isu lintas batas Timor Leste – Timor Barat yang bukan hanya menjadi pengulangan sejarah tahun 1911 masa tanam paksa kolonial Portugis di Leste (Statute Labor 1911), melainkan juga sederet peristiwa seperti busung lapar 2006/2007 di Kabupaten Belu yang juga dialami oleh Kabupaten Rote 2007/2008 – mengingatkan kembali soal gelombang migrasi orang Rote ke Timor Barat sejak seratus tahun lalu – yang tentunya tidak bisa dipisahkan dari pengaruh Belanda.

Akan tetapi paper ini bukan soal mengunjungi kembali apakah Ormeling benar atau salah, tetapi sebuah penelitian yang memotret kembali dinamika lokal diberbagai daerah-daerah di Nusa Tenggara Timur khususnya di daerah-daerah yang masuk pada dimensi lain dari konsep kemiskinan mutakhir seperti “spatial poverty trap” atau jebakan kemiskinan spasial yang dapat dijelaskan sebagai berikut: secara ekologis – geografis terisolasi, tipis lapisan sumber daya alam, rendahnya infrastruktur, lemahnya kelembagaan (rule of laws, governance), dan

¹ Ormeling (1956) “The Timor problem: A geographical interpretation of an underdeveloped island.” J. B. Wolters, 1956), p. 180 Groningen, Jakarta.

secara politis terisolasi karena tak terpikirkan oleh pengambil kebijakan di sentra kekuasaan.² Pada section 5 dari kertas kerja ini Silvia Fanggidae mengeksplorasi secara dalam tiap desa dari 6 desa *purposive sampling* yang dipilih dengan argumentasi pada *section 1 dan 2*.

Banyak potret menarik yang bisa disimak. Panjang tulisan ini adalah 20,000an kata, atau tepatnya hampir dua kali ukuran disertasi atau tesis program magister studi pembangunan yang standar @ 10,000 kata. Sebuah karya yang tentunya melelahkan. Itu bisa terlihat dengan ketebalan penjelasan dari desa Desa Tuanggeo, (Kecamatan Palue, Sikka) yang kaya pada awal tulisan dan akhir tulisan yang lebih ringkas dalam memotret Desa Napu dan Desa Makamenggit di Sumba Timur.

Mengingat *setting* penelitian ini awalnya datang dari sebuah pertanyaan yang krusial: apakah bantuan pangan pada periode 1998-2000an merupakan sebuah rekayasa krisis (*crisis manufacturing*) ataukah sebuah kebutuhan? Apakah dampaknya bagi masyarakat di kampung? Bagaimana perspektif masyarakat kampung penerima bantuan dalam melihat bantuan pangan dari luar?

Kerangka analisis yang dipakai oleh Silvia Fanggidae adalah konsep Entitlements-nya Amartya Sen, pemenang Nobel Ekonomi 1998 yang secara konsisten menegaskan kekeringan sebagai biang keladi kelaparan. Statistik global saat ini menunjukkan bahwa total pangan tersedia secara global masih mampu memberi makan 9 miliar orang. Secara empiris, peningkatan produksi pertanian Indonesia berkorelasi kuat dengan pertambahan penduduk (baca: tenaga kerja pertanian). Secara literalis itu berarti kaum Maltusian berlebihan dalam mendekati soal kelaparan, pertambahan penduduk dan ketersediaan pangan. Namun dalam tapak yang lebih kecil, dari Palue (Sikka) hingga Kodi (Sumba) dan Kuanheun dan Sillu di Kabupaten Kupang, paradigma Maltusian tidak selalu salah. Masyarakat mengatakannya demikian dalam beberapa potret realitas yang diungkapkan penulis.

Menarik menyimak *oral history* komunitas di Palue yang mengatakan bahwa peristiwa bantuan eksternal bahkan telah dimulai sejak hampir 100 tahun lalu. Ada cerita tentang bagaimana batang pohon pisang sebagai sumber air dalam rentang waktu yang lama hingga datangnya teknologi penampungan air hujan (*rain water harvesting*) yang diintroduksi pihak luar sebagai alternatif air bersih musim kemarau – sisi positif pembangunan.

² Lihat Background Paper on Spatial Poverty Trap http://www.odi.org.uk/PPPG/poverty_and_inequality/ dikelola oleh ODI London, 2007. [accessed February 2008].

Tetapi tidak sedikit kapasitas lokal yang tergerus ketika tidak seharusnya tergerus. Dan itu bisa dibaca pada lembaran-lembaran berikut daripada kertas kerja ini.

Pesan yang merupakan inti dari argumentasi Fanggidae adalah bahwa bantuan tidaklah netral. Bahwasanya pada dirinya sendiri, bantuan berpotensi 'evil' atau dengan mudah mampu menggerus kapasitas dan mekanisme lokal yang telah berkontribusi dalam rentang waktu lama. Argumentasi ini sejalan dengan kritik atas pembangunan yang dijumpai kritik post-development seperti Wolfgang Sachs cs sejak awal dekade 1990an yang membongkar kedok bantuan internasional dan ketergantungan dunia ketiga secara sistematis dalam wajah bantuan.

Menurut hemat saya, kontribusi terbesar dari kertas kerja Silvia Fanggidae ini adalah pada pentingnya inovasi dalam programming food security program yang berbasis komunitas sebagai prasyarat pemberdayaan masyarakat. Penulis mengungkapkannya dalam bahasa yang berbeda dengan pendekatan "diskripsi tebal"nya Gertz tanpa disadarinya di mana 6 Desa dipilih dan dielaborasi secara dalam untuk menjelaskan seluruh NTT.

Selamat membaca!

Jonatan Lassa (Kupang, Maret 2008)

Dampak Bantuan Pangan di Indonesia: Studi Kasus Nusa Tenggara Timur Periode 1997-2007

Silvia Fanggida

1. Pendahuluan

Secara umum, ketergantungan sebagian besar masyarakat terhadap alam dalam proses produksi pangan menyebabkan tingginya kerentanan masyarakat terhadap ancaman kekeringan. Dalam penelusuran sejarah bencana dalam periode 1980-2007 oleh FKPB/PMPB Kupang, perspektif risiko bencana yang dominant menurut masyarakat NTT adalah masalah krisis pangan.

Diversifikasi tanaman pangan, mekanisme tabungan makanan di hutan, mekanisme hubungan sosial, kepemilikan tanaman-tanaman komoditas dan kepemilikan ternak merupakan contoh-contoh mekanisme antisipatif maupun coping yang ada. Bahkan dalam masyarakat Rote dan Sabu, gula aren memiliki nilai substitutif terhadap jagung dan beras yang sangat tinggi.

Dalam kebanyakan masyarakat pedesaan, mekanisme ini masih berlaku. Walaupun demikian, mekanisme-mekanisme ini mulai terdistorsi oleh berbagai kebijakan pertanian maupun non pertanian yang mempengaruhi akses dan kontrol terhadap sumber daya alam yang pada gilirannya mempengaruhi kemampuan menjalankan dan mengandalkan mekanisme yang ada. Demikian pula masalah pertumbuhan populasi yang makin mempersempit lahan garapan tradisional.

Masalah-masalah di atas menimbulkan kerentanan dalam masyarakat terhadap ancaman-ancaman eksternal, seperti perubahan iklim atau gejala alam el nino dan la nina serta perubahan ekonomi politik. Seperti yang terjadi tahun 1997/1998, di mana kemarau panjang bertemu dengan krisis ekonomi, masyarakat menurun kemampuannya secara signifikan.

Sepuluh tahun kemudian, tepatnya 2007/2008 sebaliknya terjadi krisis harga pangan dunia dan nasional yang secara radikal mempengaruhi harga pangan di NTT.

Walaupun terjadi perubahan mekanisme bantuan dari 1997/1998 yang lebih bersifat sebagai pengaman sosial (safety net), dengan distribusi beras sebagai modus utama, maka dalam tiga tahun terakhir bantuan internasional di NTT lebih bertumpu pada soal gizi masyarakat.

Persamaanya adalah dalam dua periode tersebut pendekatan yang dipakai adalah karikatif dan jangka pendek.

Masalah bisa menjadi lebih parah bila ternyata bantuan sesaat tadi mempengaruhi masyarakat, baik persepsi maupun kapasitasnya, untuk mempertahankan mekanisme lokal yang telah ada. Karena itu perlu adanya pembuktian empiris untuk menunjukkan dampak dari bantuan pangan terhadap kapasitas lokal masyarakat, sehingga penanganan krisis pangan di NTT tidak semakin memperburuk kondisi.

Implikasi Bantuan Pangan dimaksudkan untuk melihat pengaruh bantuan pangan tersebut dalam jangka waktu yang panjang. Implikasi ini bisa positif bisa juga negatif, tergantung dari hasil penelitian lapangan dengan menganalisis faktor-faktor penentunya. Bantuan pangan yang akan dipakai sebagai bahan analisa adalah bantuan pada tahun 1998-2000, sebagai respon terhadap kekeringan panjang 1997-1998.

Secara ontologis, bantuan pangan di sini akan menjadi pintu masuk untuk melakukan eksplorasi tentang keberadaan dan keberfungsian MPL pada masa krisis pangan. Jadi studi ini tidak akan menjadi studi evaluatif terhadap bantuan pangan, tetapi studi eksploratif tentang MPL.

1. Tujuan Penelitian

1. Memetakan kembali akar masalah dari krisis pangan yang terjadi dalam masyarakat: kerentanan dan ancaman terhadap ketahanan pangan masyarakat serta faktor-faktor penyebabnya.
2. Memetakan kembali kapasitas yang masih ada dalam masyarakat untuk menghadapi krisis pangan yang terjadi secara periodik (*coping mechanisms*), serta dinamikanya.

3. Memposisikan dari sudut pandang masyarakat, manfaat bantuan pangan tahun 1998-2000 dan pengaruhnya terhadap ketahanan pangan masyarakat dalam jangka panjang.
4. Secara khusus memperhatikan peran perempuan, sebagai komponen kunci dalam manajemen ketahanan pangan basis keluarga, dalam proses perencanaan dan implementasi bantuan pangan, serta dampak terhadap peran domestik, sosial dan politiknya.
5. Memberikan rekomendasi kepada pihak-pihak yang peduli terhadap MPL sebagai dasar pengembangan program penguatan masyarakat.

2. Metode Pengumpulan Data

Metode yang akan digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan melakukan wawancara semi terstruktur dan *oral history*, *focus group discussion* (FGD) observasi partisipatif dan PRA di mana secara sadar memposisikan masyarakat yang terlibat sebagai subyek penelitian mulai dari pengumpulan informasi dan bisa bersama-sama peneliti melakukan analisis informasi. Selain dengan memanfaatkan data sekunder yang sudah ada, yang akan dilengkapi dengan sumber-sumber informasi langsung (primer) yang didapatkan dari lapangan.

Karena itu diputuskan pengambilan sampel sebagai berikut:

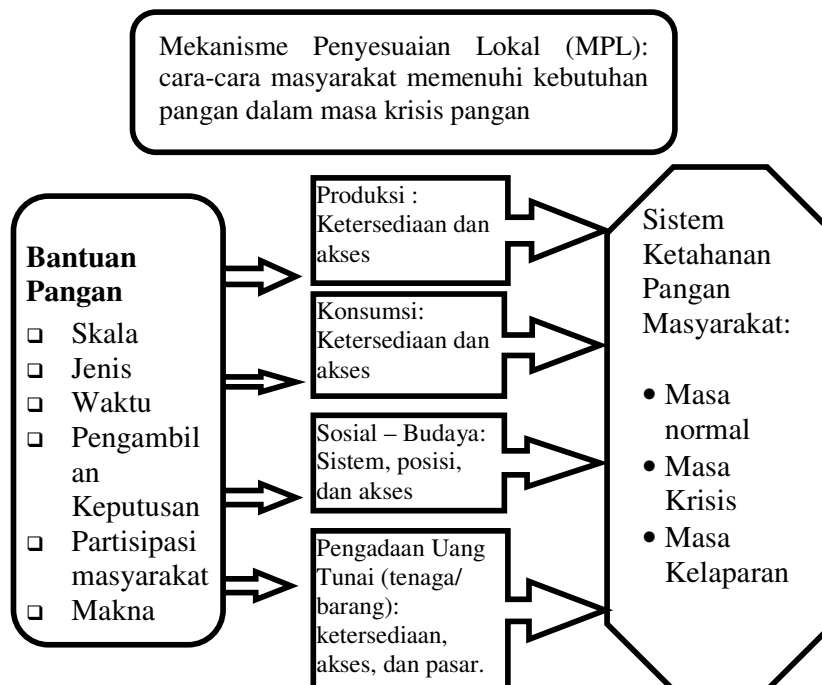
- a. Pembedaan wilayah kering dan wilayah basah. Wilayah kering menjadi fokus utama penelitian, terkait dengan ancaman yang dilihat dan tipologi umum kondisi NTT. Wilayah basah akan menjadi wilayah pembanding kondisi dan implikasi intervensi bantuan pangan.
- b. Wilayah yang sering terjadi bencana selain karena ancaman kekeringan itu sendiri, yang berdampak secara signifikan terhadap ketahanan pangan masyarakat.
- c. Kedekatan ke pusat kegiatan ekonomi-sosial-politik, seperti dekat dengan Ibukota propinsi atau dekat dengan pasar lokal yang signifikan.

Atas dasar itu, tim mengambil sampel komunitas dengan cara sengaja, sebagai berikut:

- a. Satu desa di Kabupaten Manggarai yang kegiatan pertanian utamanya adalah lahan basah. (Desa Tuanggeo, Kecamatan Palue, Sikka)
- b. Satu desa di Kabupaten Sikka yang merupakan wilayah kering dan relatif terisolasi secara ekonomi-sosial-politik. (Desa Belang Turi, Kecamatan Cancar, Kabupaten Manggarai)
- c. Dua desa di Kabupaten Sumba Timur yang kering dan mengalami hama tanaman secara terus menerus sejak 1998 sampai sekarang. (Desa Napu, Kecamatan Haharu, Kabupaten Sumba Timur dan Desa Makamenggit, Kecamatan , Kabupaten Sumba Timur).
- d. Satu desa di Kabupaten Kupang yang kering, terletak di tepi pantai, dan relatif dekat ke Ibukota Propinsi. (Desa Kuanheun, Kecamatan Kupang Barat, Kabupaten Kupang)
- e. Satu desa di Kabupaten Kupang yang termasuk dalam zona argoekosistim “mamar” tetapi aktivitas pertaniannya lebih pada lahan kering dan relatif dekat ke salah satu pusat kegiatan ekonomi lokal yang signifikan. (Desa Sillu, Kecamatan Fatuleu, Kabupaten Kupang).

3. Kerangka Berpikir: Ketahanan Pangan dan Krisis Pangan

Gambar 1 memberikan ilustrasi tentang kerangka kerja yang akan dipakai dalam penelitian ini.



Bagaimana cara kita memahami ketahanan pangan sangat mempengaruhi bagaimana kita memahami jalan keluar dari masalah krisis pangan atau krisis pangan. Bagi kebanyakan orang, krisis pangan seringkali disamakan dengan kelaparan. Untuk kasus kelaparan, biasanya kondisi sudah sedemikian kritis sehingga tidak ada pilihan lain selain memberikan bantuan pangan. Tetapi terlepas dari masalah kelaparan hebat, ada masalah krisis pangan kronik yang tidak sedikit memakan korban, walaupun tidak semenarik kasus kelaparan dalam pemberitaan. Diperkirakan 800 juta orang mengalami krisis pangan kronik semacam ini³, dan dimana setiap harinya 34 anak dibawah lima tahun mati karena berbagai penyakit menular dan kombinasi kekurangan gizi yang harusnya bisa ditanggulangi.

Krisis pangan kronik adalah dampak dari sebuah proses jangka panjang. Kelaparan hebat di Sahel, Afrika Barat pada tahun 1968-1974 adalah salah satu contoh bagaimana proses penurunan ketahanan pangan berakhir dengan kelaparan hebat yang membunuh lebih dari 100.000 orang, kebanyakan anak-anak yang menderita malnutrisi akut.⁴ Penelitian di wilayah ini menunjukkan proses perusakan ekologis dan intervensi pasar yang terjadi sejak jaman kolonialisme Prancis, mempengaruhi secara signifikan terhadap kelaparan hebat tersebut. Bantuan pangan ke wilayah tersebut baru ada pada tahun 1973, enam tahun setelah kelaparan terjadi.⁵ Paradoksnya adalah bahwa pada saat kelaparan tersebut, negara-negara tersebut masih bisa tetap mengeksport produk pertanian senilai US\$ 1,23 milyar, yang berarti tiga kali lipat nilai import makanan selama kelaparan. Akan tetapi kemampuan produksi makanan pada tahun 1990-an makin menurun dan pada tahun 1995, lebih dari sepertiga penduduknya telah tergantung pada impor makanan.⁶

Kasus ini antara lain menunjukkan bahwa proses penurunan kemampuan memenuhi kebutuhan makanan berlangsung dalam jangka panjang. Kasus-kasus kelaparan hebat bisa merupakan puncak proses, tetapi bisa juga hanya merupakan salah satu bagian yang akan mempengaruhi kondisi selanjutnya.

Amartya Sen menyebut kondisi seperti di atas sebagai *entitlements failure*. Menurut Sen, kelaparan bukan kondisi dimana tidak ada makanan, tetapi adalah kondisi dimana sekelompok orang tidak memiliki cukup makanan untuk dimakan. Ketiadaan makanan bisa menjadi penyebab orang tidak memiliki cukup makanan, tetapi bukan satu-satunya penyebab

3 Uvin, Peter. "The State of World Hunger," in *The Hunger Report: 1995*, eds Ellen Messer and Peter Uvin (Amsterdam: Gordon and Breach Publisher, 1996).

4 Franke, Richard W and Chasin, Barbara H., "Seeds of Famine: Ecological Destruction and Development Dilemma di West Africa Sahel", Rowman and Littlefield Publisher, Inc, 1992.

5Op cit.,

karena masih banyak kemungkinan penyebab lainnya⁷. Dengan demikian maka ketersediaan makanan (availability) dan kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk mendapatkan makanan (access) merupakan hal kunci dalam menjamin ketahanan pangan dan yang perlu diperhatikan dalam memahami krisis pangan dan kelaparan.⁸

Ketahanan pangan dengan demikian bergantung pada kemampuan seseorang untuk menghasilkan sesuatu (termasuk makanan) dan/atau menukarkan sesuatu yang dihasilkannya tersebut dengan kebutuhan lain (termasuk makanan). Dengan demikian maka masalah ketahanan pangan tidak dapat dilepaskan dari sistem penghidupan secara keseluruhan, yang mencerminkan kemampuan seseorang untuk menghasilkan makanan. Dalam teori entitlements, Sen membagi basis kemampuan dan kepemilikan tersebut menjadi: Basis produksi, basis tenaga kerja, basis dagang (termasuk barter), dan basis hibah (warisan, transfer, dll).

Keempat jenis basis kemampuan tersebut dapat menjadi kemampuan menghasilkan makanan melalui sebuah proses pertukaran (*exchange entitlements*), yang terbentuk atas kesempatan berproduksi dan kesempatan menukarkan sumber daya atau produk. Sehingga ancaman-ancaman terhadap ketahanan pangan dipahami sebagai ancaman-ancaman terhadap proses pertukaran berbagai basis kepemilikan tersebut dengan kebutuhan hidup, termasuk makanan. Sen mengidentifikasi ancaman terhadap ketahanan pangan sebagai berikut:⁹

- Gagal panen (ancaman terhadap basis produksi).
- Kehilangan pekerjaan, penurunan upah kerja (basis tenaga kerja)
- Inflasi, fluktuasi harga barang – baik yang dijual maupun yang dibeli (ancaman terhadap basis dagang)
- Rusaknya hubungan sosial, tidak berfungsinya sistem perlindungan sosial (basis hibah/transfer/warisan).

6 Boucher, Douglas H (Editor), 'The Paradox of Plenty: Hunger in the Bountiful World', FoodFirst Book, Oakland, California, 1999.

7 Sen, Amartya., "Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation", Oxford University Press, 1999.

8 Lihat misalnya definisi ketahanan pangan menurut Oxfam, yakni "ketika semua orang pada setiap waktu memiliki akses dan kontrol terhadap makanan dalam jumlah yang cukup dan mutu yang baik untuk kehidupan yang sehat", dalam Young, Hellen., "Food Security Assessment in Emergencies: A Livelihood Approach", Oxfam 2001.

9 Op Cit., 9.

4.1 Mekanisme Penyesuaian (Coping Strategies)

Selain ancaman yang sifatnya dari luar diri seseorang atau sekelompok masyarakat, terdapat pula kerentanan yang mempengaruhi kemampuan seseorang dalam ketahanan pangan. Kerentanan ini sangat dipengaruhi oleh intensitas terjadinya ancaman tersebut (*shocks*) dengan kemampuan untuk menanggulangnya. Untuk mengurangi kerentanannya, masyarakat mengembangkan strategi adaptasi terhadap ancaman-ancaman eksternal. ***Strategi adaptasi pada dasarnya merupakan strategi jangka pendek yang bersifat sementara yang dimaksudkan sebagai respon terhadap ‘serangan’ eksternal terhadap kemampuan ketahanan pangan.*** Seharusnya strategi ini dikembangkan dari sistem penghidupan yang aman dan terjamin.¹⁰ Kelaparan terjadi ketika ancaman eksternal berubah menjadi serangan terhadap ketahanan pangan, dan strategi adaptasi tidak dapat berfungsi lagi.

Intensitas ancaman yang tinggi semakin meningkatkan kerentanan yang ada dalam masyarakat. Ancaman yang bersifat kronik akan terus menerus memperlemah kerentanan masyarakat, terutama bila tidak ada dukungan struktural untuk memperkuat kapasitas atau mengurangi ancaman. Kerentanan yang terus-menerus melemah pada gilirannya mempengaruhi kemampuan masyarakat mengaktifkan strategi adaptasi bila terjadi *shock* atau kondisi *emergency*. Padahal kerentanan yang melemah di sisi lain juga memperbesar terjadinya *shock* tersebut.

Di pihak lain, ancaman yang bersifat kronik memperlemah sistem ketahanan pangan dalam konteks sistem penghidupan secara keseluruhan. Pada tingkat tertentu, masyarakat hidup dalam sistem yang tidak lagi menjamin ketahanan pangan dan penghidupan, tetapi dalam sistem yang terdiri dari strategi adaptasi semata.¹¹ Dalam kondisi seperti ini, sebuah solusi yang ditujukan untuk mengurangi kerentanan semata tidak lagi cukup. Mengurangi kerentanan semata dalam kondisi ancaman kronis berarti melestarikan krisis tersebut. Hal ini terlebih karena ancaman-ancaman yang ada merupakan ancaman buatan manusia, seperti kebijakan-kebijakan di tataran yuridis maupun perilaku para pelaksana kebijakan tersebut. Yang paling penting dalam kondisi ini adalah meningkatkan kapasitas untuk mengurangi atau menangkal ancaman.

10 Op Cit., p 9

11 Kondisi krisis kronik disebabkan terutama karena peningkatan kerentanan akibat kemiskinan dan peningkatan ancaman akibat kerusakan lingkungan hidup maupun potensi konflik. Kedua hal ini merupakan dampak dari suatu proses pembangunan yang eksploitatif terhadap sumber daya alam dan menciptakan ketimpangan sosial-ekonomi yang luar biasa (dimana juga merupakan salah satu penyebab munculnya potensi konflik). Ditingkat ini, kehidupan masyarakat tidak lagi ditujukan untuk mencapai kesejahteraan, tetapi semata-mata untuk bertahan terhadap ancaman dan shock dari luar. Lihat misalnya: Vulnerabilities in East Asia: Enduring problems and New Vulnerabilities.

4.2 Bantuan Pangan

Bantuan pangan dalam konteks ini hanya bertujuan untuk mengurangi kerentanan. Dalam kondisi emergency, bantuan pangan memang dibutuhkan untuk mengurangi resiko kematian yang timbul akibat runtuhnya sistem-sistem penunjang hidup.¹² Akan tetapi dalam kondisi krisis berkelanjutan akibat ancaman-ancaman kronis, bantuan pangan tidak mencukupi. Bahkan di suatu sisi, bantuan pangan bisa menurunkan kapasitas dalam jangka panjang dan menciptakan ketergantungan.

Di sisi lain, bantuan pangan juga memiliki karakteristik dagang dan politik. Susan George secara lebih radikal menyebut bantuan pangan sebagai ‘sumber keuntungan’, ‘alat kontrol ekonomi dan politik’, ‘cara efektif untuk menjaga dominasi atas dunia, terutama atas mereka yang tertindas’.¹³

4. Hasil Pengumpulan Informasi Lapangan & Analisis

5.1 Desa Tuanggeo, Kecamatan Palue, Kabupaten Sikka, Flores

5.1.1. Profil Desa

Sejarah Penamaan. Tuanggeo berarti lontar berbengkok-bengkok, dimana kisah tentang asal muasal nama ini tetap diingat dan dikokohkan oleh Laki Mosa – Laki Mosa melalui tradisi lisan. Dikisahkan bahwa sepasang suami istri dari Cawalom, kampung Roki-Role pergi ke hutan dan menemukan seorang bayi dalam ruas bambu ke delapan. Mereka kemudian memelihara bayi tersebut dan menamakannya Pio. Pio kemudian tumbuh menjadi anak yang nakal dan selalu ingin tahu. Pada usia 12 tahun Pio mengajak teman-temannya mencari ‘tiang api’ yang mengeluarkan asap sebagai tanda korban bakaran. Teman-temannya menolak, bahkan dipukul dan ditendang. Selama tujuh hari Pio dikalahkan oleh teman-temannya. Pada hari ke delapan Pio berhasil mematahkan paha kanan salah seorang temannya. Karena takut, kalut dan sedih, Pio melarikan diri ke kampung tetangganya. Di kampung itulah Pio menemukan ‘tiang api’ yang dicari-carinya dan merasa cocok dengan tempat itu. Tempat tersebut bernama Tuanggeo, nama yang dirasakan sangat cocok di hati Pio. Di tempat tersebut Pio mendapatkan kekuatan gaib untuk mengalahkan lawan-lawannya. Kebanggaan

¹² Lihat misalnya tujuan bantuan pangan dalam ‘The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standard in Emergency Response’.

¹³ George, Susan., “How the Other Half Dies: The Real Reason for World Hunger”, Penguin Books, 1991.

masa silam akan kekuatan dan kehebatan Pio ini kemudian diabadikan menjadi nama desa Tuanggeo.

Kondisi Alam. Keadaan alam Palue umumnya dan Tuanggeo khususnya bergelombang, berbukit-bukit dan bergunung (Gunung Api Rokatenda, 875 m dpl), dengan tingkat kemiringan rata-rata berkisar 60-85%. Pulau Palue sendiri dikenal sebagai pulau gunung api, mengacu pada GA Rokatenda yang terletak di tengah pulau.

Masalah Air. Kondisi alam Pulau Palue sangat kering dengan curah hujan yang sangat minimal. Air merupakan salah satu masalah utama di wilayah ini, terutama karena tidak ada sumber mata air. Rata-rata orang Palue mengkonsumsi air hujan dengan membuat bak-bak penampungan yang besar untuk kebutuhan satu tahun mereka. Selain itu mereka juga mengkonsumsi 'air suling,' yaitu air yang diperoleh dari uap panas yang keluar dari perut bumi. Air tersebut dialirkan dengan pipa bambu yang kemudian menetes seperti embun. Selain itu mereka juga mengkonsumsi air pisang. Air pisang ini diperoleh dengan cara mengorek batang pisang dan memasang sebilah bambu kecil sebagai penyalur air yang keluar dari batang pisang tersebut. Dari batang pisang ini akan mengalir air dan ditadah di ember atau tempayan. Air pisang biasanya mulai ditadah sore hari dan diambil pada pagi berikutnya. Akan tetapi sekarang sudah mulai banyak orang memiliki bak penampungan air hujan, yang disumbang sebagian oleh AusAID/Dian Desa. Kini air batang pisang sudah mulai jarang diambil.

Letak Geografis dan Administratif. Pulau Palue terletak di sebelah selatan Pulau Flores. Untuk mencapai Pulau Palue hanya bisa dengan menggunakan perahu motor selama 6-7 jam (bila cuaca baik). Jarak dari Maumere ke Palue kurang lebih 48 mil. Ada lima perahu motor yang melayani rute maumere Palue (i.e. Salvator, Ora et labora, Dewi Fortuna, Rokatenda, Tampil beda).

Sementara desa Tuanggeo sendiri hanya bisa dicapai dengan berjalan kaki dari tempat turun perahu selama 2-3 jam dengan melalui bukit-bukit tandus. Di Pulau Palue tidak ada infrastruktur transportasi (jalan) maupun alat transportasinya. Kondisi geografis seperti ini dengan minimnya fasilitas membuat Pulau Palue termasuk daerah yang terisolasi dari wilayah Flores lainnya.

Secara administratif Pulau Palue menjadi satu kecamatan sendiri di Kabupaten Sikka, yakni Kecamatan Palue. Kecamatan Palue memiliki delapan desa, di mana Tuanggeo merupakan salah satunya. Sebenarnya secara geografis Pulau Palue lebih dekat dengan Kabupaten Ende.

Tetapi masyarakat di Palue sendiri lebih memilih masuk ke Kabupaten Sikka, karena Sikka dikembangkan untuk menjadi pusat perekonomian Flores. Masyarakat Palue berharap bisa mendapat bagian dari perkembangan Kabupaten Sikka tersebut.

Desa Tuanggeo terdiri dari tiga dusun, yakni Dusun Sali, Dusun Tomu dan Dusun Lei. Sebelah Utara Tuanggeo berbatasan dengan Laut Flores; sebelah Selatan dengan hutan larangan (masyarakat menyebutnya sebagai *bosowese*, yang diyakini berasal dari Bahasa Belanda), Bukit Manunai, Gunung Rokatenda; sebelah Timur dengan Desa Ladolaka, Dusun Teo, Nara dan Matamere; sebelah Barat dengan Desa Roki Role.

Demografis dan Fasilitas Umum. Luas desa Tuanggeo adalah 5km². Jumlah penduduk menurut data Agustus 2001 sebanyak 1.043 jiwa (591 perempuan dan 452 laki-laki). Tingkat kepadatan penduduk adalah 208 jiwa/km². Sebagian besar penduduk bermata pencaharian sebagai petani, utamanya pertanian lahan kering, sesuai dengan karakteristik wilayah tersebut. Tujuan utama aktivitas pertanian ini adalah untuk memenuhi kebutuhan pangan sendiri.

Di keseluruhan Pulau Palue tidak terdapat jalan maupun kendaraan bermotor. Alat transportasi utama adalah kaki manusia. Untuk mencapai Di desa Tuanggeo terdapat satu rumah ibadah Katholik, satu polindes, tiga posyandu, dua SD Katholik, satu pasar lokal (setiap hari sabtu), 30 PAH (penampungan air hujan) dengan rata-rata 8-9 kk/PAH. PAH ini sebagian besar merupakan bantuan AusAid/Dian Desa serta swadaya masyarakat. Sebagian diantaranya sudah rusak dan tidak dapat digunakan lagi.

5.1.2 Cara Mendapatkan Pangan dan Prasyaratnya

A. Berbasis Produksi Sendiri.

Produksi pangan sendiri masih menjadi cara mendapatkan pangan yang paling utama dalam masyarakat Tuanggeo. Produksi pangan utama disesuaikan dengan kondisi alam yang kering dengan jenis tanah yang berlempung pasir dan tidak didukung dengan ketersediaan air tanah. Karena itu pangan utama yang diproduksi adalah ubi, jagung, kacang-kacangan dan pisang. Produk-produk ini tidak pernah dijual. Sementara padi tidak ditanam di Pulau Palue, terutama karena adanya mitos bahwa menanam padi akan mendatangkan bencana. Untuk membuktikan kebenaran mitos tersebut, menurut cerita orang di Palue pernah mencoba untuk menanam padi. Ternyata ketika padi mulai tumbuh terjadi hujan berkepanjangan yang

mengganggu proses produksi tanaman pangan. Kemudian padi dicabut dan hujan kembali ke kebiasaan normalnya.

Pola produksi Masyarakat Tuanggeo biasanya adalah tumpang sari (*mix cropping*), dimana satu lahan yang sama ditanam berbagai jenis tanaman jagung, kacang-kacangan dan ubi-ubian.

Proses produksi dan pasca produksi. Pengolahan tanah dilakukan dengan menggunakan *tugal*, yakni sepotong kayu kuat berdiameter 4-5 cm dengan panjang 75-100 cm yang diperuncing salah satu ujungnya atau disambung dengan besi tajam. Masyarakat juga menggunakan pupuk alam dengan cara mengambil dedaunan kering (pelepah, dll) untuk menutupi tanah. Masyarakat juga masih mengenal sistem lumbung, tetapi tidak dalam sistem lumbung komunitas melainkan lumbung keluarga. Pangan yang paling banyak disimpan di lumbung adalah ubi. Jumlah ubi yang ada di lumbung menjadi ukuran atau indikator kondisi pangan keluarga. Biasanya kalau ubi hanya tinggal 30 ikat, maka berbagai langkah penyesuaian mulai dilakukan.

Tanah/Lahan. Lahan garapan masyarakat Tuanggeo terdiri atas dua jenis, yakni *wo*, yang adalah satuan luas lahan pangan dengan luas antara 1-2 1/2 ha. Jenis lain adalah *rewu*, yang luasannya lebih sempit, yakni antara 20m x 25m. Kedua jenis ini hanya berbeda pada satuan luas, tetapi ditanami jenis tanaman yang relatif sama, yakni dengan sistem diversifikasi tadi. Pada saat ini kepemilikan tanah yang paling luas masih pada *Laki Mosa*. Pada masa lalu, *Laki Mosa* berhak untuk mengatur batas-batas *wo dan weru*. Akan tetapi masuknya desa gaya baru pada 1968 makin memandulkan hak-hak tersebut. Walaupun demikian, pemanfaatan tanah di Tuanggeo belum menjadi kepemilikan individual, misalnya dengan belum adanya orang yang memiliki sertifikat tanah.

Hak atas tanah - adalah hak pakai, bukan hak milik. Secara umum struktur pemanfaatan lahan adalah: *Laki Mosa* (sebagai posisi tertinggi di struktur adat juga memiliki kapling lahan terluas), *ina* (posisi sebagai aparat ke-*laki mosa*-an, dalam masyarakat dikenal sebagai kelas menengah). Kepemilikan tanah lebih rata-rata lebih luas daripada kelompok rakyat kebanyakan), *wai walu ana alo* (orang kebanyakan, biasanya memiliki lahan yang terbatas. Kelompok ini terdiri dari penduduk asli maupun pendatang yang tidak memiliki tanah. Status sosial mereka akan membaik bila menikah dengan keturunan *Laki Mosa*. Banyak diantara para pendatang yang bahkan hanya menjadi tenaga penggarap di lahan milik *Laki Mosa*, tanpa punya lahan garapan sendiri). Posisi di struktur adat selain mempengaruhi kehidupan

ekonomi juga mempengaruhi pengambilan keputusan dalam desa, dimana kepala desa adalah keturunan *laki mosa*.

Tenaga kerja. Pengerjaan *wo* maupun *rewu* biasanya dikerjakan secara sendiri-sendiri di tingkat keluarga. Untuk *wo*, karena luasannya yang besar seringkali ada saling membantu, tetapi hanya terbatas dalam kalangan keluarga besar. Kebiasaan gotong royong sebenarnya masih ada, tetapi hanya efektif untuk kegiatan-kegiatan seperti membuat rumah atau dalam menyelenggarakan pesta-pesta adat.

Air. Sumber air satu-satunya untuk kegiatan produksi pangan adalah hujan. Karena kondisi ini makan produksi pangan utama adalah jenis tanaman pangan yang tidak membutuhkan banyak air, utamanya seperti ubi. Masalah utama dalam hal ketersediaan air adalah mulai tidak menentunya waktu mulai dan berakhir musim hujan serta intensitasnya yang juga fluktuatif.

Bibit. Jenis bibit yang digunakan dalam proses produksi pangan adalah bibit-bibit lokal yang diawetkan dan disimpan dalam sistem lumbung keluarga. Penyimpanan bibit ini (*lo'a* untuk jenis kacang-kacangan dan *kopho* untuk jenis ubi-ubian) dimaksudkan untuk menjamin adanya kecukupan pangan dalam musim tanam berikutnya. Kebiasaan ini merupakan warisan budaya yang masih dilestarikan.

B. Berbasis perdagangan atau jual beli

Aktivitas dagang atau jual beli sebagai cara untuk mendapatkan pangan dalam masyarakat Tuanggeo cukup dominan, terutama karena kondisi alam yang sangat keras. Aktivitas utama adalah *towe* (terjemahan bebasnya: merantau). *Towe* adalah kegiatan menangkap ikan yang hasilnya langsung dijual di luar Palue. Jenis *towe* yang tergolong sebagai basis jual beli untuk mendapatkan pangan adalah *towe* di sepanjang pantai Utara Flores atau menyeberang sampai ke Sulawesi. *Towe* jenis ini biasanya dilakukan pada bulan-bulan April sampai Desember setiap tahunnya, ketika laut tenang dan bukan musim barat (gelombang dan badai) yang biasanya terjadi sejak Januari sampai Maret. Hasil *towe* biasanya langsung dibelanjakan di luar pulau. Pengaturan waktu ini juga bertepatan dengan perayaan Natal dan Tahun Baru, sehingga mereka bisa merayakan bersama keluarga.

Towe jenis ini biasanya dilakukan oleh laki-laki dewasa dan anak-anak remaja yang putus sekolah. Dalam satu perahu biasanya terdapat 4-5 orang ditambah satu orang lagi sebagai juragan pemilik perahu. Penghasilan dari *towe* bervariasi, tergantung besar kecil perahu yang

digunakan. Hasil yang diperoleh dibagi rata, ditambah jatah 'motor' (pemilik) dan biaya operasional. Kisaran penghasilan total sekitar Rp. 3.000.000 – 10.000.000 sekali jalan. Anak-anak remaja yang ikut dalam perahu bisa memperoleh sekitar Rp.500.000 – 1.000.000. Tugas mereka dalam perahu biasanya sebagai tukang masak, menjemur ikan dan menggayung air yang masuk dalam perahu motor.

Selain *towe*, masyarakat Tuanggeo juga memelihara ternak sedang dan kecil seperti kambing, babi dan ayam. Ternak ini selain digunakan untuk kebutuhan upacara-upacara adat, juga seringkali dijual untuk memenuhi kebutuhan pangan pada masa kekurangan. Karena intensitasnya yang tidak terlalu tinggi dan pemanfaatannya yang lebih untuk memenuhi kebutuhan ketika terjadi kekurangan, maka mungkin (butuh lebih banyak informasi) aktivitas ini lebih tergolong *coping mechanisms* daripada sistem ketahanan pangan.

Suatu aktivitas lain yang juga menjadi mekanisme pemenuhan pangan dengan basis dagang adalah menenun kain. Namun aktivitas ini diakui kurang dapat diandalkan karena tidak tersedianya pasar yang memadai untuk hasil kerajinan mereka.

C. Berbasis Tenaga Kerja Sendiri

Di dalam Tuanggeo sendiri hampir tidak ada aktivitas yang masuk dalam golongan ini. Walaupun demikian, sebenarnya perekonomian dan kehidupan yang menyangkut pemenuhan pangan masyarakat sangat dipengaruhi oleh aktivitas *towe* dengan model yang sedikit berbeda dari yang dijelaskan sebelumnya. *Towe* jenis ke dua ini merupakan kegiatan merantau sampai ke tempat jauh seperti Batam, Singapura dan Malaysia. Atau tepatnya banyak laki-laki dari Desa Tuanggeo dan pulau Palue secara umum yang bekerja sebagai buruh perkebunan di Malaysia atau sektor informal lainnya di Singapura dan Malaysia. Tetapi bila analisis dilakukan di Tuanggeo, maka aktivitas ini tidak dapat digolongkan sebagai salah satu cara mendapatkan pangan, karena yang dialami oleh masyarakat yang ada di Tuanggeo adalah bagian mendapatkan transfer.

D. Berbasis pada Transfer

Bagi mereka yang memiliki keluarga yang *towe* ke tempat jauh, bisa mengharapkan adanya kiriman uang dari keluarganya. Akan tetapi memang sulit untuk memastikan jumlah maupun jangka waktu pengiriman uang ini, karena sangat tidak teratur. Walaupun demikian, bagi

mereka yang mendapatkan transfer teratur, uang tunai tersebut sangat berarti untuk pemenuhan kebutuhan pangan mereka.

Bahkan hal ini menimbulkan masalah-masalah sosial, dimana banyak diantara mereka yang pergi *towe* kemudian meninggalkan keluarganya (anak-istri) dan menikah lagi di Malaysia.

5.1.3 Masalah yang Ada

Dari berbagai cara mendapatkan pangan di atas, cara yang menjadi sangat signifikan bagi masyarakat Tuanggeo, yakni: produksi sendiri dan *towe* (baik yang dekat maupun yang jauh). Produksi sendiri, bagaimanapun masih menjadi andalan utama untuk memenuhi kebutuhan pangan sehari-hari. Ini ditunjukkan misalnya dengan tidak akan dijualnya bahan pangan yang dihasilkan sendiri dan tetap dipeliharanya sistem lumbung keluarga. Dengan demikian nampak adanya kehati-hatian dalam mengandalkan uang tunai hasil berdagang ataupun hasil transfer, dan strategi pengamanan bahan pangan.

Akan tetapi cara-cara ini memiliki ancaman dan masalah sendiri-sendiri. Beberapa ancaman/masalah yang teridentifikasi, misalnya:

- Perubahan pola konsumsi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa lebih dari 95% masyarakat di Tuanggeo mengakui bahwa pola makan mereka berubah dari ubi dan jagung menjadi campuran beras-ubi-jagung. Beras ini hanya bisa didapatkan di pasar dengan cara membeli, dimana untuk itu dibutuhkan uang tunai. Beras mulai dikenal masyarakat sejak awal 1980-an. Akhir-akhir ini perubahan pola konsumsi terjadi dengan lebih cepat, karena beras makin mudah diperoleh di pasaran dengan harga yang masih terjangkau. Beras dipandang lebih enak dan lebih bergizi. Perubahan ini cukup signifikan, terutama ketika anak-anak sekarang ini sudah tidak mau makan makanan lain selain beras sebagai makanan pokok. Signifikansi perubahan ini juga nampak dalam perubahan penggunaan bahan makanan dalam berbagai upacara-upacara adat.
- Kebiasaan *towe* atau merantau juga dipicu oleh keinginan untuk mendapatkan uang tunai. Hal ini tentu saja dapat dimengerti, terutama ketika kebutuhan akan uang tunai itu sudah menjadi begitu besar, sampai menjadi prasyarat mendapatkan makanan pokok (beras). Masalahnya adalah ketidakpastian penerimaan transfer maupun hasil lain dari *towe*. Dengan demikian perubahan pola konsumsi yang menuntut ketersediaan uang tunai tidak disertai dengan kepastian mekanisme perolehan uang tunai yang signifikan.

- ❑ Masih dalam konteks meningkatnya kebutuhan akan uang tunai ini, masyarakat Tuanggeo juga diidentifikasi punya keinginan besar untuk melakukan perubahan dalam pola produksi mereka. Keinginan ini terjadi baik dalam hal tanaman produksi (keinginan untuk mencoba tanaman komoditi yang dapat dijual, dimana ada pendapat bahwa tanaman pangan mereka tidak memiliki nilai jual yang tinggi), dan juga dalam proses produksi (dimana ada keinginan untuk menggunakan pupuk dan pestisida kimiawi untuk mendongkrak mutu dan kuantitas tanaman pangan).
- ❑ Basis produksi sendiri juga mengalami tantangan dalam ketersediaan tenaga kerja. Tenaga kerja laki-laki secara signifikan terserap untuk melakukan *towe*, sehingga hampir keseluruhan proses produksi pangan dilakukan oleh perempuan sendiri. Kurangnya tenaga kerja menyebabkan efektifitas pemanfaatan lahan dan eksplorasi teknologi sederhana tidak berkembang.
- ❑ Keterisolasian wilayah menjadi masalah sendiri dalam pemanfaatan uang tunai atau dalam upaya mendapatkan uang tunai. Harga yang harus dibayar untuk biaya transportasi sangat tergantung pada para pemilik perahu motor tujuan Maumere, yang diidentifikasi sebenarnya sebagai pihak yang paling mendapatkan keuntungan dari kondisi ini.
- ❑ AIR. Untuk produksi pangan, masyarakat terbiasa dengan memilih jenis tanaman yang tahan kering sebagai tanaman pangan utama. Akan tetapi diakui bahwa dalam lima tahun terakhir ini curah hujan makin tidak menentu, dan seringkali intensitas berkurang. Hal ini menyulitkan masyarakat, meskipun mereka belum pernah mengalami apa yang mereka rasakan sebagai kelaparan. Selain untuk produksi pangan, air untuk kebutuhan sehari-hari sangat terbatas. Hal ini mempengaruhi kebiasaan hidup sehat dan bersih mereka.

5.1.4 Krisis Pangan dan Mekanisme Penyesuaian Lokal

Sejarah bencana: Letusan GA Rokatenda (1928, 1963), Badai angin topan (29 April 1973), Letusan GA Rokatenda (1980), Gempa tektonis-tsunami (12 Desember 1992), Hama tikus dan ulat serta Panas berkepanjangan (1997).

Persepsi krisis pangan menurut masyarakat Tuanggeo adalah menipisnya persediaan makanan, dan bukan kehabisan makanan. Ukuran krisis pangan menurut mereka adalah bila ubi tinggal 30 ikat di lumbung. Kondisi ini biasa mereka alami pada bulan-bulan Januari sampai Februari tiap tahunnya. Ada tahun yang lebih krisis dari tahun lainnya. Dalam kondisi ini yang biasa mereka lakukan adalah:

- a. Masuk hutan: ubi hutan, mola (sejenis ubi hutan yang beracun dan harus direndam lama di air panas sebelum dimasak untuk dikonsumsi), kalalindi (daun dari tanaman merambat yang biasa tumbuh di musim hujan), cui, pucuk pisang, pucuk beringin, kaju wau, buah mangga muda.
- b. Meminjam makanan ke tetangga atau keluarga

Kedua jenis MPL ini diakui signifikan bagi masyarakat dalam masa krisis pangan. Kebiasaan meminjam makanan ke tetangga atau keluarga merupakan sesuatu yang dipraktikkan juga walaupun tidak dalam masa krisis pangan. Salah satu contoh, masyarakat yang menjadi nelayan pada musim tertentu (secara tradisional, bukan dalam konteks *towe*) tidak berorientasi pada menjual hasil tangkapannya, tetapi dibagikan kepada orang-orang dalam kampung untuk dikonsumsi bersama-sama. Begitu juga dengan kebiasaan untuk membagikan hasil panen kepada tetangga atau keluarga setelah panen. Kebiasaan saling membagi seperti ini sangat dominan dalam Desa Tuanggeo.

5.1.5 Bantuan Pangan dan Ancaman terhadap MPL

Sejarah bantuan eksternal yang pernah diterima oleh masyarakat Tuanggeo (*oral history*):

- a. Dari Raja Thomas (kapitan), 1928.
- b. Pater Mars berupa gandum, bulgur, jagung amerika, buah labu, tahun 1973
- c. Pembuatan bak PAH oleh AusAID/Dian Desa, 1996
- d. Padat Karya: padat karya (pengerasan jalan dari pantai memutar pulau Palue sampai kembali ke pantai), 1998, sebagai respon terhadap kekeringan tahun 1997.
- e. OPK, 1999 – 2002
- f. Proyek IDT dalam bentuk *Credit Union* dan usaha produktif. Moral hazard terjadi dalam pengelolaan bantuan dengan menggunakan *Laki Mosa* dan aparat desa, sehingga menimbulkan konflik internal dalam masyarakat dan berakibat pada macetnya proyek bantuan IDT karena manajemen yang tidak benar, yang seringkali terjadi di tingkat aparat desa.

Relasi antara bantuan pangan pada 1998 – 2000 dengan MPL tidak terlalu tergambar jelas dalam hasil penelitian lapangan untuk sementara ini. Beberapa hal yang bisa dianalisa adalah:

1. Bantuan pangan berupa beras makin mendorong kecenderungan masyarakat Tuanggeo untuk mengkonsumsi beras dan pada gilirannya akan mempertinggi keinginan untuk mendapatkan uang tunai. Sementara untuk itu mereka sangat terbatas dalam fasilitas (keterisolasian) dan kondisi alam (ditambahkan dengan mitos kututakan menanam padi). Dengan demikian kecenderungan untuk *towe* akan meningkat dan meninggalkan makin banyak masalah sosial dalam kampung. Juga mendorong kecenderungan untuk menggantikan tanaman pangan dengan tanaman komoditas yang sudah mulai tumbuh dalam masyarakat.
2. Kasus konflik dalam padat karya bisa merupakan ancaman terhadap relasi sosial yang menjadi prasyarat berlakunya kebiasaan saling memberi makanan dalam masyarakat.
3. Konflik dalam padat karya dan mis-manajemen dalam proyek IDT terutama dilakukan oleh aparat desa, yang nota bene adalah keturunan *laki mosa* atau dari kalangan *ina*. Mereka ini merupakan kelompok yang lebih baik kondisinya bila krisis pangan terjadi. Jadi model bantuan seperti ini hanya akan memperlebar ketimpangan struktur sosial yang sudah ada dalam masyarakat.

5.2 Desa Belang Turi, Kecamatan Cancar, Kabupaten Manggarai

5.2.1 Profil Desa

Sejarah Penamaan. Desa Belangturi terdiri dari dua kampung yaitu Kampung Maras dan Kampung Rentung. Pemberian nama Belang Turi merupakan sebuah jalan tengah untuk menghindari terjadinya konflik antara orang Maras dan Rentung. Orang Maras menginginkan agar desa baru ini di beri nama *Langke Maras* dan orang Rentung menginginkan menghendaki nama *Golo Nara*. Untuk mencegah pertikaian diantara keduanya maka diadakan kesepakatan untuk memberi nama Belang Turi bagi desa baru ini. Belang Turi adalah jenis bambu kecil yang tumbuh di sebuah kali yang membatasi wilayah kampung Rentung dan Maras.

Letak Geografis dan Administratif. Desa Belang Turi merupakan desa pemekaran yang baru terbentuk pada tahun 1999. Terletak di Kecamatan Cancar, Kabupaten Manggarai. Desa ini sebelumnya merupakan bagian dari desa Golo Worok yang terbentuk sejak era desa Gaya baru tahun 1969. Luas desa 3,2 km. Batas Desanya, Utara desa Wae Ireng, Selatan desa

Bangka Lelak, Timur desa Meler, Barat Desa Bangka Lelak dan hutan Kuwus. Jarak desa Belang Turi ke ibu kota kecamatan \pm 7 km sedang ke ibu kota Kabupaten \pm 19 km.

Demografis dan Fasilitas Umum. Jumlah penduduk Desa Belang Turi 1.726 jiwa dari 427 kepala keluarga (2001). Laki-laki 790 orang dan perempuan 936 orang. Mata pencaharian utama adalah bertani, dengan perincian: petani lahan basah sebanyak 250 orang, petani lahan kering 125 orang, buruh tani 50 orang dan penyewa/penggarap 30 orang. Mata pencaharian lain yaitu kios 6 orang, tukang kayu 35 orang, tukang batu 50 orang, pengawai negri 8 orang dan pensiunan PNS 2 orang. Luas lahan persawahan \pm 81ha, sawah irigasi semi teknis seluas 70ha, luas ladang 75ha, lahan kritis 15ha, hutan lindung 650ha. Tingkat kesuburan lahan: untuk lahan subur 70 ha dan lahan tidak subur 87 ha.

Berdasarkan pendataan yang dilakukan oleh anggota tim lapangan, diketahui bahwa tingkat pendidikan masyarakat di Desa Belang Turi adalah: Tidak tamat SD: laki-laki 304 jiwa dan perempuan 368 jiwa. Tamat SD: Laki-laki 95 jiwa dan perempuan 62 orang. Tamat SLTP: laki-laki 11 orang perempuan 16 orang. Tamat Perguruan Tinggi: Laki-laki 5 orang, perempuan tidak ada.

Tidak ada sarana kesehatan di Desa Belang Turi. Jika sakit masyarakat akan pergi ke Ibu kota kecamatan, Cancar atau ke Ruteng. Sarana transportasi seperti jalan tidak memadai karena belum beraspal, masih pengerasan. Mikrolet yang melayani rute Ruteng- Rentung cukup lancar tetapi tidak bisa sampai Rentung karena kondisi jalan tidak cocok untuk mikrolet kecuali colt (truk yang dijadikan bus pedesaan). Ada satu buah Gereja Katholik, dan tiga buah sekolah dasar (2 SDK dan 1 SDI).

5.2.2 Cara Mendapatkan Pangan dan Prasyaratnya

A. Berbasis Produksi Sendiri. Basis produksi sendiri masih menjadi andalan utama cara mendapatkan pangan di kalangan masyarakat Belang Turi. Bila ditelusuri sejarah perkembangan cara mendapatkan pangan dengan basis produksi ini, ditemukan adanya perubahan yang perlahan tapi pasti dengan skala perubahan yang luar biasa besarnya. Dahulu masyarakat Belang Turi hanya bertani lahan kering, dengan tanaman pangan utama jagung, padi ladang, ubi, jagung solor, dan sela. **Sawah contoh** mulai diperkenalkan kurang-lebih tahun 1936/37. Atas perintah Raja Barukh, Bapak Cuwi, kepala kampung Maras waktu itu, diperintahkan untuk mengikuti kursus membuat sawah di Bima. Pada tahun 1937 sampai awal 1960-an, musim tanam hanya satu kali. Bibit yang digunakan adalah bibit padi lokal,

yakni *mencel* dan *longko*. Pada waktu itu produksi sendiri ini masih dianggap cukup, karena selain jumlah penduduk masih sedikit, juga karena masih ada berbagai jenis tanaman lain yang bisa dikonsumsi.

Pada tahun 1980an pemerintah NTT mencanangkan program ONM (Operasi Nusa Makmur) dan ONH (Operasi Nusa Hijau). Program-program ini pada dasarnya membantu petani menyediakan bibit baru dan memberikan kredit untuk membeli pupuk kimia. Pada waktu-waktu itu hasil pertanian meningkat dan banyak orang yang merubah ladang mereka menjadi areal persawahan dengan irigasi yang dapat dipanen 2 kali setahun. Sejak itu juga terjadi perubahan pola konsumsi yang cukup drastis, dimana jagung sudah tidak dianggap sebagai makanan pokok lagi. Jenis bibit pun berubah, dimana padi lokal diganti dengan jenis padi Bengawan. Kerbau pada waktu itu merupakan satu-satunya sarana untuk membajak sawah. Dewasa ini kerbau diganti dengan traktor, dibutuhkan begitu banyak asupan kimia seperti pupuk dan pestisida dan tambahan tenaga kerja.

Pola produksi. Mayoritas masyarakat di desa Belang Turi adalah petani lahan basah. Estimasi masyarakat menyatakan 70% bertani lahan basah, walaupun data sekunder yang diperoleh menunjukkan angka sekitar 50%. Sebagai petani lahan basah tentu saja pola produksi adalah monokultur dengan sekitar 87% beririgasi. Panen pada umumnya dilakukan 2 kali setahun, yakni *cekeng* (panen pada bulan Juni-Juli) dan *keleng* (panen pada Desember – Januari). Menurut masyarakat hasil *cekeng* lebih banyak daripada hasil *keleng*.

Proses produksi dan pasca produksi. Dalam proses produksi di Belang Turi sekarang ini sangat tergantung pada asupan-asupan kimiawi. Pemakaian pupuk kimia dimulai tahun 1980 (bersamaan dengan program ONH dan ONM). Pemakaian pupuk ini kemudian menjadi asupan yang penting, karena dikondisikan bahwa pertanian lahan basah memang membutuhkan pupuk. Pupuk menjadi perdebatan yang cukup seru dalam masyarakat. Ada yang merasa bahwa memakai pupuk kimia itu baik, asal dipakai sesuai dengan aturan pertanian. Ada juga yang merasa bahwa memakai pupuk hanya menguruskan tanah, dimana hasil yang baik hanya didapatkan maksimal pada 5 tahun pertama pemakaiannya. Setelah itu volume pupuk yang dipakai harus ditingkatkan, walaupun luas lahan yang digarap tidak bertambah. Akan tetapi diakui bahwa pemakaian pupuk meningkatkan biaya produksi secara signifikan, sehingga walaupun misalnya hasil bertambah, tetapi nilai dari hasil tersebut tetap saja kecil, karena biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan hasil tersebut juga bertambah besar.

Lumbung keluarga adalah kebiasaan masyarakat menyimpan hasil panennya dalam *hela* (sebatang bambu besar berukuran cukup panjang), *langkok* (kulit kayu berbentuk melingkar berukuran tinggi sekitar 1,5 meter dan garis tengah sekitar 1 meter) dan *cecer/joreng* (berbentuk seperti langkok tapi dibuat dari anyaman bambu).

Tanah/Lahan. Struktur kepemilikan tanah dalam masyarakat Belang Turi sangat bergantung pada strata dalam struktur adat. Sistem pembagian tanah yang disebut *lingko* mengatur pembagian lahan garapan bagi anggota komunitas berdasarkan ukuran jari tangan, yakni: ibu jari untuk *moso kina* (lapisan atas, ningrat, raja, dalu, galarang); jari telunjuk untuk *moso biasa* (anggota komunitas asli, pengasal buana); dan jari kelingking untuk *moso kinde* dan/atau *koret* (pendatang) yang kawin mawin dengan anggota komunitas setempat.

Ada sekitar 30% masyarakat tidak punya lahan garapan dan harus mengandalkan hidup dari kerja buruh dan tukang. Luas areal persawahan sekitar 49 ha.

B. Berbasis perdagangan atau jual beli. Hasil sawah merupakan barang dagangan utama dalam masyarakat Belang Turi. Tetapi hasil penjualan pangan ini tentu saja tidak lagi digunakan untuk membeli pangan. Pembelian pangan lebih banyak dilakukan oleh mereka yang bekerja sebagai buruh, tukang atau pemilik sawah dalam ukuran kecil. Kabupaten Manggarai juga dikenal sebagai penghasil kopi utama di Pulau Flores. Akan tetapi hasil penjualan kopi, sekali lagi tidak banyak digunakan untuk membeli pangan, melainkan untuk kebutuhan lain yang tidak dapat dibeli dengan mengandalkan hasil penjualan beras semata.

C. Berbasis Tenaga Kerja Sendiri. Basis tenaga kerja ini kebanyakan dilakoni oleh kelompok masyarakat yang tidak memiliki tanah atau memiliki tanah dalam ukuran yang kecil. Mereka yang memiliki tanah sedikit biasanya menempuh dua cara, yakni produksi sendiri dan menjual tenaga kerja mereka dalam bentuk menjadi buruh tani atau menjadi tukang pada musim-musim di mana tidak banyak kerja di sawah.

D. Berbasis pada Transfer. Tidak ditemukan dalam masyarakat Belang Turi, atau ada tetapi dalam jumlah yang sangat kecil.

5.2.3 Masalah yang Ada

Harga jual hasil pertanian tidak sebanding dengan harga barang-barang kebutuhan sehari-hari. Apalagi ada sistem ijon yang membuat masyarakat penghasil beraspun kesulitan membeli beras pada bulan-bulan Maret-April dan Oktober-November, dimana harga beras sedang sangat tinggi karena dipermainkan oleh para pedagang beras.

Infrastruktur penunjang seperti jalan masih sangat terbatas. Hal ini sangat menghambat kegiatan dagang dan jual beli pangan. Masyarakat telah mengerjakan pengerasan jalan sampai ke cabang Maras secara swadaya, tetapi itu belum mencukupi untuk memfasilitasi kegiatan perdagangan yang menurut mereka akan bisa membantu kehidupan dan ketahanan pangan masyarakat.

Perubahan pola konsumsi. Sejarahnya sejak 1939, diperparah pada awal 1980an kemudian dilanjutkan sampai sekarang. Masalahnya biaya produksi tinggi, kepemilikan tanah tidak merata, bahkan ada yang hidupnya diandalkan dari menjadi buruh tani (kira-kira 10%) dan petani penggarap (kira-kira 8%), sehingga ada yang masih harus membeli, sistem ijon berkembang, harga jual tidak menentu dan harga barang yang dibeli tinggi karena krisis maupun karena dipermainkan oleh pedagang. Padahal makanan dari hasil lahan kering telah terbukti dapat diandalkan pada masa krisis pada musim panas berkepanjangan.

Pertambahan penduduk yang tidak diikuti dengan peningkatan produktivitas lahan yang berbasis pada kapasitas lokal kemudian menimbulkan masalah tersendiri pada ketahanan pangan. Estimasi masyarakat Belang Turi, kepemilikan lahan rata-rata berkurang lebih dari 50% dibandingkan dengan kondisi tahun 1970an.

5.2.4 Krisis Pangan dan Mekanisme Penyesuaian Lokal

Memotong enau untuk dimakan (*kuwang*: ditumbuk dan dijadikan tepung), pertama dilakukan pada jaman penjajahan Jepang, karena takut akan ditangkap dan dipaksa kerja rodi. Makan jagung, ubi dan hasil ladang lain: kekeringan tahun 1960-an, yang dampak paling terasa adalah pada lahan basah.

Tahun 1972-1973 terjadi krisis pangan yang luas karena kekeringan, masyarakat kembali mengkonsumsi *kuwang*. *Kuwang* mudah didapat karena ada di sekitar Maras dan Rentung. Selain itu masyarakat juga tertolong karena masih ada tanaman lahan kering seperti jagung dan ubi yang bisa dikonsumsi. Krisis ini tidak berlangsung lama, karena kekeringan berlalu krisis juga berlalu.

Meminjam pada masyarakat yang punya kelebihan beras atau padi. Ada dua bentuk pinjaman, yakni *tuda* (meminjam dengan bunga penuh, artinya pengembalian harus 2 kali lipat) dan *todang* (meminjam dengan bunga 0,5 dari pinjaman). Tetapi dewasa ini sistem *tuda* tidak banyak dipakai lagi, masyarakat cenderung untuk menggunakan sistem *todang*. Masa sekarang ini sistem *tuda* sudah sangat jarang digunakan. Sistem *todang* pun tidak lagi dengan tingkat bunga yang setinggi dulu (dilakukan penyesuaian-penyesuaian).

Tahun 1958 Kampung Rentung terbakar dan menghabiskan juga persediaan makanan. Respon terhadap kekurangan pangan pada masa tersebut adalah perluasan areal tanam dan akomodasi terhadap program pemerintah yang kemudian menghasilkan tata cara produksi yang bisa dipanen 2 kali setahun.

Pembentukan lumbung komunitas dan koperasi bintang timur. Lumbung menampung simpanan panen dari anggotanya. Pinjaman diberikan bagi mereka yang membutuhkan dan akan dikembalikan pada masa panen berikutnya, dengan bunga rata-rata 15% dari jumlah pinjaman padinya.

Koperasi muncul bersamaan dengan lumbung dan saat ini uang koperasi berjumlah sekitar 30 juta rupiah. Pinjaman diberikan dengan bunga 5%. Tetapi pinjaman dari koperasi ini lebih sering digunakan untuk kepentingan pendidikan anak atau kesehatan, bukan untuk kebutuhan makanan.

Kekeringan sebagai yang biasanya dianggap sebagai ancaman utama dalam pengalaman masyarakat Belang Turi bukanlah ancaman yang besar. Terhadap ancaman ini masyarakat bisa memiliki mekanisme yang dapat diandalkan. Salah satunya yaitu memperbanyak konsumsi pangan yang dihasilkan dari kegiatan pertanian lahan kering seperti jagung dan ubi-ubian. Akan tetapi perubahan pola konsumsi yang drastis membuat mekanisme ini sudah sangat diragukan keberfungsianya bila terjadi kekeringan lagi, terutama di kalangan anak-anak dan orang muda yang sudah merasa bahwa makanan pokok mereka hanya beras. Menurut masyarakat, mekanisme penyesuaian yang paling signifikan sekarang ini adalah lumbung komunitas, yang secara praktis berfungsi sebagai Dolog di tingkat kampung.

5.2.5 Bantuan Pangan dan Ancaman terhadap MPL

Bantuan yang sudah diterima: PPK, IDT dan OPK. OPK merupakan topik yang paling banyak dibahas dalam konteks bantuan pangan, karena posisi bantuan tersebut yang kontroversial dan jangka waktu pemberian bantuan yang cukup lama. Beras bantuan (OPK) ada yang dijual kembali ke pedagang beras (orang Cina), tidak sampai pada sasaran. Masyarakat juga merasa bahwa beras tidak diberikan kepada mereka yang sepatutnya, yakni mereka yang sudah terdaftar sebagai golongan pra sejahtera. Seringkali masyarakat tidak dibagikan beras OPK dengan alasan tidak mampu membayar (walaupun hanya 1.000 rupiah/kg), dan karenanya dijual kembali ke pedagang beras. Pembagian beras lebih banyak diprioritaskan untuk keluarga atau kerabat Kepala Desa. Karena itu muncul pendapat dari Don (Kampung Rentung) bahwa: *'Saya pikir bantuan disini membuat yang kaya bertambah*

kaya dan yang miskin bertambah miskin. Kalau saat beras datang yang tidak mampu membayar tidak dapat bagian. Jatahnya dibeli oleh orang lain yang punya uang’.

Pandangan tentang manfaat OPK ini sangat beragam. Ada **kelompok pertama** menganggap penting pembagian beras OPK, mengingat masih terjadi kekurangan pangan dalam kelompok tertentu dalam masyarakat. Pendapat seperti ini tetap saja diikuti dengan tuntutan untuk *memperbaiki mekanisme distribusi* dan tuntutan untuk *transparansi* proses dari pihak kepala desa. Walaupun 70% masyarakat adalah petani lahan basah (menghasilkan beras), tetapi pada dasarnya mereka tetap menginginkan adanya OPK. Walaupun mengakui bahwa OPK merusak harga beras di pasaran, yang artinya menurunkan nilai hasil produksi mereka, serta menimbulkan berbagai masalah, tetapi toh tetap dirasakan manfaatnya. Salah satunya seperti yang dinyatakan oleh Pak Marthen dalam salah satu PRA: *‘saya terpaksa menjual beras OPK untuk dapat membiayai kebutuhan lainnya...’.*

Kelompok kedua yang merasa bahwa OPK hanya membawa konflik dan tidak bermanfaat. Kelompok ini misalnya diwakili oleh pendapat Mama Sia dalam diskusi terfokus: *‘kalau bantuan OPK dihentikan, saya kita tidak apa-apa. Yang penting kami tidak dilarang menanam ubi dan jagung di hutan larangan’.* Kelompok kedua juga menganggap bahwa OPK hanya membuang-buang dana, sebaiknya jenis bantuan dialihkan menjadi bantuan infrastruktur seperti jalan, bendungan, selokan atau bantuan yang secara ekonomis lebih produktif, seperti ternak atau subsidi pupuk sehingga harga pupuk lebih murah, seperti yang dinyatakan oleh Bapak Sius (Kampung Rentung) : *‘buat saya beras tidak perlu. Yang perlu adalah harga pupuk murah.’* Atau yang dinyatakan oleh Bapak Adolf (Kampung Maras): *‘Bantuan OPK itu tidak penting. Yang penting bagi kami adalah kenaikan harga gabah dan turunkan bantuan sarana produksi seperti pupuk dan obat-obatan’.*

Pendapat ketiga adalah bahwa OPK menurunkan harga beras lokal, padahal biaya produksi meningkat. Berbagai peningkatan biaya hidup, termasuk kesehatan dan pendidikan menurut masyarakat harusnya diikuti dengan peningkatan harga jual gabah, bukan dengan memberikan beras OPK. Hal ini misalnya dinyatakan dengan gamblang oleh Modesius Mahi (Kampung Maras): *‘Hasil sawah memang cukup untuk makan, tetapi tidak mencukupi untuk segala kebutuhan kami. Harga kopi sedikit lebih baik, karena itu sekarang kami masyarakat Maras dan Rentung merambah hutan untuk menanam kopi. Untuk kami hal ini merupakan salah satu cara agar di masa krisis ini kami masih bisa mencukupi kebutuhan hidup kami’.*

5.3 Desa Sillu, Kecamatan Fatuleu, Kabupaten Kupang

5.3.1 Profil Desa

Sejarah Penamaan. Sillu menurut pengakuan masyarakat setempat memiliki dua arti. Pertama, sekelompok pohon yang hidup di padang (dulu Sillu adalah padang) yang mengeluarkan air berwarna putih susu. Kedua, tempat orang berkumpul.

Kondisi Alam. Keadaan alam Sillu beriklim kering. Tanahnya tergolong tanah yang mudah pecah/retak pada musim panas. Ketinggian dari permukaan laut: >500 dan termasuk dataran tinggi. Dengan ketinggian seperti ini, menurut pengakuan warga setempat curah hujan dalam beberapa tahun terakhir boleh dikatakan baik. Hal ini dapat dilihat dari hasil pertanian yang mereka peroleh setiap tahunnya. Peningkatan hasil panen yang sejalan dengan membaiknya curah hujan ini, membuat masyarakat tidak terlalu merasakan kalau ada kekeringan panjang pada tahun 1997.

Letak Geografis dan Administratif. Sebelum tahun 1974, Sillu ada 3 Temukung yakni: Temukung Sillu, Temukung Oelhaususu, Temukung Oelnaila. Ketiga Temukung ini bergabung menjadi satu membentuk Sillu pada tahun 1968 dengan adanya program desa gaya baru. Hingga kini Sillu mempunyai 4 dusun, 10 RW dan 22 RT. Sillu berjarak 55 km arah timur Kupang.

Demografis dan Fasilitas Umum. Jumlah penduduk Sillu : 3194 jiwa atau 697 KK. Sebagian besar penduduk mempunyai mata pencaharian bertani (petani). Di sini, ada 6 suku besar yang dianggap sebagai suku asli yaitu Tob, Tapatap, Takaes, Bui, Lopo, Kake.

Pendidikan. Sebelum ada SD orang Sillu menyekolahkan anak-anaknya pada Sekolah Rakyat (SR). Pada tahun 1960-an SR berubah menjadi SD Menyusul setelah itu dibangun sebuah gedung sekolah dasar inpres dan pada tahun 1980 dibangun lagi sebuah gedung sekolah dasar negeri. Dengan demikian, hingga kini di Sillu ada dua gedung sekolah yaitu: SD Inpres dan SD Negeri .

5.3.2 Cara Mendapatkan Pangan dan Prasyaratnya

A. Berbasis Produksi Sendiri. Masyarakat Sillu adalah sebuah masyarakat agraris dimana 99% dari masyarakatnya hidup dari pertanian. Sebagai masyarakat agraris, hidup mereka sangat bergantung dari keadaan alam. Dari jumlah penduduk yang bermata pencaharian petani itu maka dalam memperoleh makanan sehari-hari terutama makanan pokok rata-rata mereka mengusahakannya sendiri. Menurut masyarakat setempat, curah hujan belakangan ini

(10 tahun terakhir) semakin membaik meski diselingi dengan beberapa kali kemarau panjang terutama tahun 1997.

Tanaman pangan utama, yang juga merupakan makanan pokok utama adalah jagung, yang disusul dengan ubi-ubian dan kacang-kacangan. Padi sangat jarang ditanam, walaupun masyarakat menanam padi maka hanya pada lahan yang baru dibuka dan baru dikerjakan paling lama 2 tahun karena kesuburan tanahnya masih sangat baik. Meskipun demikian, jagung ini dalam pengolahannya untuk dimakan, dimasak campur dengan beras dan kacang-kacangan. Kebiasaan ini berlaku hingga kini. Beras hanya dimasak tanpa campuran apapun kalau ada tamu yang berkunjung ke rumah mereka. Beras itu diperoleh dengan cara membeli atau mengambilnya di loteng dapur yang adalah hasil kebun, khusus bagi mereka yang menanam padi.

Pola produksi. Pola diversifikasi tanaman sudah lama dipraktikkan oleh masyarakat Sillu. Diversifikasi tanaman dalam satu lahan pertanian tidak hanya berlaku untuk tanaman pangan, tetapi juga digabungkan dengan tanaman komoditi (umur panjang). Yang sering mereka tanam adalah jagung, kacang-kacangan, ubi, dan padi. Di dalamnya juga ditanam tanaman jangka panjang seperti kelapa, kemiri, dan beberapa keluarga mulai mencoba dengan menanam kopi.

Proses produksi dan pasca produksi. Pembersihan lahan, biasanya dilakukan pada Agustus sampai bulan Oktober (untuk lahan baru) dan untuk lahan yang lama pembersihannya dilakukan pada bulan Agustus sampai bulan September-Oktober. Dalam pembersihan lahan, umumnya mereka menggunakan tenaga kerja yang berasal dari anggota keluarga inti. Di sini sistim tebas bakar masih tetap dipakai. Pembakaraan biasanya terjadi pada bulan Oktober. Setelah pembersihan lahan dan hujan mulai turun (bulan Oktober) penanaman pun dimulai. Biasanya penanaman terjadi pada bulan Oktober-November. Penyiangan terjadi pada bulan Desember-Januari. Panen dan angkut hasil terjadi pada bulan dimulai yakni April sampai dengan Juni. Pada saat panen, penjualan pun mulai dilakukan. Hasil-hasil ini mulai di angkut ke rumah pada bulan Mei- Juni.

Bibit yang digunakan lebih banyak bibit lokal, karena lebih tahan terhadap hama tanaman, tahan terhadap fufuk sehingga dapat disimpan lama, dan rasanya lebih enak. Mulai tahun 1970-an, kebiasaan menanam bibit lokal mulai berkurang karena pemerintah memberi bantuan bibit Hibrida, seperti Kalingga, Bisma dan Arjuna. Bibit hibrida ini diberikan dengan alasan karena jagung ini umurnya pendek sehingga cepat dipanen, tidak terlalu tinggi,

sehingga tahan kalau ada angin kencang. Untuk menghindari konflik dengan pemerintah maka hingga kini dalam menanam jagung, masyarakat menanam kedua jenis jagung ini sekaligus, yang lokal disimpan sebagai persiapan sedangkan yang Hibrida dapat langsung dimakan dan di jual. Bibit lokal ini diperoleh dengan cara melakukan pembibitan sendiri, hasil panen tahun lalu dipilih dan disimpan sebagai bibit untuk musim tanam tahun mendatang. Penggunaan pupuk dapat dikatakan tidak ada dalam aktivitas pertanian masyarakat Sillu.

Setelah panen masyarakat Sillu memiliki kebiasaan menyimpan hasil panen jagung dalam di loteng dapur yang diasapi dengan tujuan mencegah proses perusakan/fufuk. Dahulu lumbung keluarga tidak ada, yang ada adalah lumbung temukung. Tetapi kemudian ternyata lumbung temukung tidak membantu masyarakat ketika terjadi kekurangan pangan, melainkan hanya disiapkan untuk menjamu Vetor bila berkunjung. Karena itu masyarakat Sillu kemudian mengembangkan lumbung keluarga.

Tanah. Luas lahan pertanian masyarakat umumnya berkisar dari 0,5-2 ha. Dari hasil quisioner dari 16 responden ada 5 orang memiliki lahan <0,5 ha dan 11 responden memiliki lahan 0,5-2 ha.

B. Berbasis perdagangan atau jual beli. Selain mendapatkan pangan dengan produksi langsung, perdagangan atau jual beli juga menjadi andalan masyarakat Sillu. Perdagangan ini terutama dilakukan dengan menjual tanaman komoditas, utamanya kelapa. Sekali panen/sekali petik setiap pohon bisa memberikan hasil mencapai 5-10 buah. Setiap keluarga rata-rata memiliki lebih dari 10 pohon. Buah-buah ini biasanya di jual ke pasar dengan harga per buah Rp 300-500 bahkan kadang-kadang mencapai Rp. 200,- Karena harga yang tidak terlalu menarik perhatian ini, maka kebanyakan mereka mengolah buah-buah kelapa itu menjadi minyak kelapa yang dapat dijual dengan harga Rp 3000-4000 per botol. Untuk tanaman komoditi lainnya seperti kopi, kemiri, dan mente masih dalam percobaan, itu pun masih terbatas pada beberapa orang petani.

Kacang tanah menempati urutan kedua dalam lahan untuk tanaman yang biasa di tanam. Hasil dari tanaman ini biasanya di jual ke pasar baik pasar Camplong, Takari maupun maupun Oesao. Harganya sangat tergantung dari hasil panen. Kalau dijual pada saat panen harganya Rp. 3000-4000/kg tapi kalau dijual setelah musim panen harganya mencapai Rp. 7000/kg.

Ternak kecil terutama ayam pada umumnya dimiliki oleh setiap KK. Rata-rata mereka memiliki 5-10 ekor ayam. Ayam-ayam itu dijual kalau mereka membutuhkan uang untuk membeli beras dan kebutuhan lainnya seperti sabun, pakaian. Ayam ini kalau dijual harganya mencapai Rp15.000 – Rp. 25.000 per ekor. Sering dijual dipasar Camplong tetapi terkadang juga pedagang dari Kupang datang dan membelinya di Sillu.

Untuk ternak besar, yang mereka miliki adalah sapi. Itupun sangat terbatas dalam jumlah maupun kepemilikan. Sapi-sapi itu menurut pengakuan para pemiliknya dijual dengan harga 1,5 – 2 juta rupiah per ekor. Biasanya pembeli yang datang dan membelinya di Silu. Uang hasil penjualan dapat dipergunakan untuk membeli beras membiayai anak sekolah dan kebutuhan rumah tangga lainnya.

Hasil panen tanaman pangan yaitu jagung juga kerap dijual untuk menghasilkan uang tunai. Yang dijual terutama hasil dari bibit hibrida karena tidak dapat disimpan lama. Bibit –bibit ini diperoleh atas bantuan pemerintah yang disalurkan lewat pemerintah desa. Mereka menggunakan bibit ini karena mendapatkan bibitnya secara cuma-cuma dan karena cepat memperoleh hasil (sekitar bulan Februari) sehingga dapat dijual untuk mengatasi kekurangan pangan pada saat simpanan di lumbung mulai berkurang.

C. Berbasis Tenaga Kerja Sendiri. Tidak ditemukan aktivitas yang bertujuan untuk mendapatkan pangan dengan mengandalkan tenaga kerja di wilayah ini.

D. Berbasis pada Transfer. Tidak ditemukan cara mendapatkan pangan dengan mengandalkan pada transfer yang signifikan di wilayah Sillu.

5.3.3 Masalah yang Ada

Beberapa temuan persepsi masalah yang mengancam ketahanan pangan masyarakat adalah:

- Menyempitnya lahan pertanian karena proyek-proyek pemerintah seperti HTI dan HKM - namun data yang menjelaskan tentang hal ini sangat kurang.
- Ada kekhawatiran akan terjadinya ketergantungan bantuan dari luar.
- Kenaikan harga bahan pokok lain akibat krisis ekonomi, walaupun akses ke pasar sudah lebih terbuka dengan dibangunnya jalan ke Camplong.
- Adanya retribusi ganda dalam penjualan komoditi atau ternak ke pasar. Setelah harus membayar retribusi di batas desa, mereka juga harus membayarnya di pasar.

5.3.4 Krisis Pangan dan Mekanisme Penyesuaian Lokal

Krisis pangan dalam pemahaman masyarakat setempat dimengerti sebagai kegagalan panen. Kegagalan inilah yang menyebabkan berkurangnya ketersediaan pangan bahkan habis samasekali. Kegagalan panen yang menyebabkan krisis pangan ini disebabkan oleh bencana alam maupun krisis politik berupa ketidakstabilan situasi politik dalam negeri.

Masyarakat Sillu sendiri membedakan dua model kekurangan pangan yakni *kekurangan pangan biasa* karena dialami hampir setiap tahun yaitu pada bulan Desember sampai dengan Februari. Krisis biasa ini terjadi karena cadangan makanan berkurang dan sebagai akibat dari cadangan pangan yang ada sudah digunakan sebagai bibit dan hasilnya belum ada. Yang kedua yakni *kekurangan pangan luar biasa*. Krisis pangan jenis ini datangnya sewaktu-waktu sebagai akibat dari adanya bencana alam dan krisis politik.

Beberapa bencana (baik itu bencana alam maupun krisis politik) yang dialami masyarakat Sillu sebelum tahun 1974 dapat diurutkan sebagai berikut.

Kurun waktu 1940-1945 terjadi krisis politik berupa kehadiran tentara/pasukan Jepang. Kehadiran mereka ini menyebabkan warga mengalami kelaparan hebat karena semua warga yang produktif diambil untuk kerja demi pemerintahan Jepang. Bencana ini semakin diperparah lagi dengan adanya panas berkepanjangan, sehingga muncul juga banyak penyakit terutama busung lapar.

Panas berkepanjangan juga terjadi dalam kurun waktu 1952 – 1955. Dalam tahun 1960-1965 masyarakat kembali mengalami krisis pangan sebagai akibat dari ketidakstabilan situasi politik dalam negeri dengan G 30 S PKI menyusul hujan yang datang lebih awal sebelum lahan garapan disiapkan. Keadaan ini semakin dipersulit lagi dengan hama tikus yang datang menyerang tanaman petani sehingga panen gagal total.

Tahun 1976-1979 terjadi kelaparan karena panas berkepanjangan.

Tahun 1981-1983 terjadi lagi panas berkepanjangan.

Tahun 1988-1991 hama kutu loncat dan hama tikus kembali menyerang tanaman pertanian dalam tahun.

Tahun 1997 terjadi panas berkepanjangan. Situasi ini diperparah lagi dengan keadaan politik dalam negeri yang tidak stabil yang selanjutnya melahirkan krisis ekonomi.

Dalam menghadapi situasi kelaparan seperti yang digambarkan diatas, masyarakat Desa Sillu memiliki strategi tersendiri. Strategi yang mereka lakukan inilah yang membuat mereka dapat bertahan hidup meskipun sedang dalam keadaan sulit. Strategi tersebut antara lain:

Sebelum tahun 1974 langkah awal yang mereka lakukan adalah mencari makanan alternatif di hutan. Umumnya mereka mencari putak, ubi hutan, arbila hutan, biji kusambi dan biji palem. Walaupun saat itu mereka memiliki lumbung, tetapi merupakan lumbung temukung yang fungsinya adalah menyimpan makanan untuk persiapan menyambut kedatangan Vetor. Jadi walaupun masyarakat lapar, tetapi makanan di lumbung tidak boleh diambil.

Meminjam makanan dari keluarga atau tetangga yang masih memiliki cukup cadangan makanan atau sejumlah kecil orang mulai meminjam dari tengkulak. Metode pengembalian beragam, tetapi kebanyakan diganti dengan makanan juga pada saat tidak kekurangan pangan dengan atau tanpa bunga (tergantung perjanjian pada peminjaman). Bila penggantian tidak cukup maka bisa ditambah dengan menjual tenaga, atau bekerja pada keluarga yang memberi pinjaman.

Meminjam bukan saja makanan tetapi juga uang. Kebanyakan masih meminjam pada tetangga atau keluarga. Pembayaran kembali bisa dengan uang atau dengan hasil panen berikutnya. Dengan atau tanpa bunga tergantung pada kesepakatan.

Strategi yang juga mereka gunakan dalam masa kekurangan pangan ini adalah dengan menjual hasil ternak. *Strategi inipun jarang sekali mereka lakukan karena kesulitan sarana transportasi.* Mereka menjualnya kalau ada pembeli dari luar daerah yang datang untuk membelinya. Kadang-kadang mereka terpaksa harus berjalan kaki membawa ternak dan hasil tanaman mereka untuk dijual di pasar lokal (Camplong). Transaksi yang terjadi di pasar itu, kadang-kadang secara barter dengan jumlah berdasarkan kesepakatan bersama. Tetapi satu yang pasti bahwa barang bawaan mereka itu ditukar dengan jagung atau beras.

Disamping menjual hasil ternak dan pertanian, meski dalam skala yang kecil ada juga warga Sillu yang mencari penghasilan tambahan pada bidang kegiatan lain terutama pertukangan. Artinya mereka bekerja membangun rumah keluarga dan mendapat sedikit bayaran kadang berupa uang dan terkadang berupa makanan/ hasil pertanian.

Selain itu, strategi lain yang mereka lakukan dalam masa kekurangan pangan adalah dengan mengatur menu/jumlah makan. Umumnya porsi makan 3 kali sehari dikurangi menjadi 2 kali sehari. Di sini, peran ibu rumah tangga menjadi sangat dominan. Tetapi untuk anak – anak biasanya tetap makan 3 kali sehari.

5.3.5 Bantuan Pangan dan Ancaman terhadap MPL

Situasi krisis pangan yang dialami oleh masyarakat terutama dengan adanya el nino tahun 1997, menyebabkan adanya intervensi dari pihak luar untuk mengatasi krisis pangan tersebut. Intervensi itu berupa pemberian bantuan pangan kepada masyarakat terutama beras. Bantuan itu umumnya datang dari pemerintah yang disalurkan melalui pemerintahan desa.

Sebelum adanya bantuan pangan langsung seperti disebut diatas, masyarakat Sillu juga sudah terbiasa dengan bantuan-bantuan lain, seperti:

- Bantuan bibit hibrida (arjuna, pioner dan harapan) serta pupuk (urea, kcl dan tsp) dari pemerintah (dinas pertanian yang disalurkan lewat pemerintah desa. Bantuan diberikan kepada sebagian besar anggota masyarakat.
- Proyek padat karya membuka jalan desa yang menghubungkan dusun 3 dan dusun 4. Sebagai imbalan orang yang bekerja memperoleh uang yang besarnya tidak sama untuk masing-masing orang. Hal ini sangat tergantung pada banyaknya waktu / hari kerja karena sistem pembayaran waktu itu perhari.
- Bantuan bibit jambu mente dan kelapa dari dinas pertanian kabupaten.
- Sedangkan bantuan dari LSM terutama diperoleh dari Plan Internasional. Bantuan yang mereka berikan antara lain: pembangunan gedung sekolah, bak penampung, perbaikan rumah dan kamar wc serta bantuan pertanian. Bantuan yang datang dari Plan biasanya berdasarkan permohonan yang dimasukkan oleh masyarakat.
- Kembali kepada bantuan pangan yang diberikan oleh pemerintah. Program ini mulai berjalan pada tahun 1998 karena adanya kemarau panjang pada tahun 1997. Program ini dikenal umum dengan nama Operasi Pasar Khusus (OPK). OPK sarat dengan masalah: *“Program ini menimbulkan banyak masalah. Manipulasi data kepala keluarga yang menerima bantuan, serta sistem penjatahan yang lebih memilih mereka yang memiliki hubungan dekat”* demikian keluhan ibu Jusmina Pauk. Lebih jauh, ibu Jusmina dan juga didukung oleh anggota masyarakat yang lain, mengemukakan bahwa bantuan yang masih berjalan sampai dengan hari ini, padahal masyarakat sudah tidak mengalami kelaparan ini, menimbulkan ketergantungan. Akibatnya masyarakat makin malas untuk mengolah kebun dan menanaminya dengan tanaman jangka panjang yang lainnya.

5.4 Desa Kuanheun, Kecamatan Kupang Barat, Kabupaten Kupang

5.4.1 Profil Desa

Sejarah Penamaan. Kuanheun berarti kampung besar. Nama ini dapat dimaklumi karena Desa Kuanheun yang sekarang merupakan gabungan dari tiga temukung yang pada tahun 1968 oleh kebijakan desa gaya baru pemerintahan orde baru bergabung menjadi satu. Ketiga temukung itu adalah temukung Kuanheun, temukung Kuansonaf atau temukung Nai Meto karena yang menjadi temukungnya berasal dari suku Bnai Mau dan temukung Kuantunin atau temukung saketo karena yang menjadi temukungnya berasal dari suku Saketo.

Kondisi Alam. Keadaan alam, Kuanheun merupakan wilayah yang termasuk dataran rendah dengan ketinggian < 500 meter dpl. Dengan ketinggian ini, Kuanheun adalah wilayah yang beriklim tropis. Struktur tanahnya ada bagian yang berbatu yang mereka kenal sebagai ladang karang dan di ladang ini biasanya tidak ditanam, ada juga bagian yang subur dan diatas lahan seperti inilah mereka melakukan aktivitas mereka sebagai petani. Keadaan alam seperti ini, masih juga mendapat pengaruh besar dari perubahan cuaca/iklim di Australia.

Letak Geografis dan Administratif. Hingga kini, desa Kuanheun mempunyai 5 Dusun, 6 RW dan 14 RT. Batas Wilayah. Sebelah Timur berbatasan dengan Batakte, Barat dengan Laut Semau, Selatan berbatasan dengan Oematanunu dan bagian Utara berbatasan dengan Bolok.

Demografis dan Fasilitas Umum. Jumlah penduduk Desa Kuaheun berdasarkan perhitungan anggota tim lapangan Oktober 2001 terdapat 256 kk atau 1.173 jiwa. Mayoritasnya adalah Kristen Protestan (GMIT dan Gereja Musafir) dengan 2 bangunan gereja. Gedung gereja GMIT letaknya di pusat desa dan merupakan tempat berkumpulnya anggota jemaat untuk beribadat pada hari minggu dan hari-hari raya lainnya.

Hingga kini di Kuanheun terdapat satu gedung sekolah dasar yakni SD Inpres Kuanheun yang dibangun sejak tahun 1960-an. Sebelum ada bangunan sekolah ini, anak – anak di Kuanheun terpaksa berjalan kaki beberapa kilometer ke Bolok untuk bersekolah di sana karena waktu itu sekolah terdekat adalah SR Bolok. Sejak tahun 1968, SR berubah menjadi SD dan sejak saat itu pula dibangunlah gedung sekolah dasar oleh pemerintah. Para gurunya hampir tidak ada yang menetap di sana, ini diakibatkan karena lancarnya sarana transportasi yang menghubungkan kupang dengan kuanheun.

Selain memiliki gedung sekolah, di kuanheun juga dibangun sebuah poliklinik desa oleh pemerintah pada tahun 1996. Polides ini memiliki 2 orang tenaga yang karena lancarnya transportasi yang menghubungkan kupang – kuanheun tidak menetap di sana. Pagi mereka masuk kerja dan pada sore harinya mereka kembali lagi ke kupang. Lancarnya transportasi ini, menyebabkan hasil-hasil kebun (khususnya) dengan mudah dapat dibawa ke Kupang untuk dipasarkan.

5.4.2 Cara Mendapatkan Pangan dan Prasyaratnya

A. Berbasis Produksi Sendiri. Sebanyak 90% dari masyarakat Kuanheun bermata pencaharian sebagai petani ladang dengan tanaman pangan utama pada sebelum tahun 1974 adalah ditanami padi, jagung, kacang-kacangan dan labu serta ubi.

Pola tanam. Masyarakat mengenal pola *mix cropping* yakni tanaman padi, jagung, kacang-kacangan dan ubi-ubian.

Proses produksi dan pasca produksi. Sebelum 1974 masyarakat Kuanheun belum menggunakan bibit hibrida. Alasan mereka menggunakan bibit lokal karena lebih tahan lama dan merupakan warisan leluhur, lebih enak meskipun membutuhkan waktu yang lama mulai dari menanam sampai pada memanen.

Sebagian masyarakat menggunakan pupuk kimia seperti urea, TSP dan KCL. Pada umumnya mereka harus membeli pupuk tersebut, tetapi kadang-kadang juga mendapatkan bantuan dari Dinas Pertanian. Tetapi bantuan tersebut tidak gratis, karena harus dibayar kembali setelah panen. Karena itu sebagian masyarakat tidak ingin mengambilnya, karena belum tahu pasti bagaimana hasil panen nanti, dan tidak mau menumpuk hutang. Keterbatasan utama yang menyebabkan ketidakpastian tersebut adalah kondisi iklim yang mulai tidak menentu, serta selalu ada ancaman hama penyakit. Untuk mendapatkan bantuan pupuk masyarakat juga banyak membentuk kelompok-kelompok tani. Tetapi seringkali usia kelompok ini tidak panjang, karena ternyata hasil panen tidak mencukupi untuk membayar kembali pupuk yang diambil.

Tanah. Sistem kepemilikan tanah adalah sistem kepemilikan suku, sehingga adalah tanah suku. Ada beberapa suku besar yang mendiami Desa ini antara lain : Naabila, Sabuin, Naibuan, Naimeto, Saketo, Naitano, Nislaka, Nainusa, dan Bainiu. Lahan biasanya diberikan oleh suku kepada anggotanya untuk digarap. Umumnya mereka mendapatkan lahan yang cukup luas untuk berladang. Rata-rata mereka mendapat 0,5 – 2 ha bahkan ada yang mengaku

memiliki lahan lebih dari 2 ha. Di atas lahan seluas seperti telah disebutkan tadi, hasil jagung yang mereka peroleh sekali panen berkisar antara 1,500-2,000 tongkol.

B. Berbasis perdagangan atau jual beli. Terjadi perubahan cara mendapatkan pangan yang cukup signifikan, dimana setelah tahun 1974, jenis tanaman yang mendominasi adalah kacang tanah dan malahan kini menjadi komoditi unggulan masyarakat Kuanheun. Dari hasil kacang tanah ini mereka dapat membiayai anak-anaknya untuk bersekolah, dan juga dapat dipakai untuk membangun rumah. Sehingga tidak heran kalau perumahan di Kuanheun umumnya adalah rumah permanen meskipun dalam membangun rumah-rumah tersebut mereka mendapat sedikit bantuan dari *Agriculture Development Programe* (ADP) berupa beberapa sak semen dan beberapa lonjor besi. Harga kacang tanah di pasar juga menjadi daya dorong mereka untuk lebih serius dengan usaha ini. Untuk kacang isi, harganya Rp. 5000 / kg pada masa panen, dan Rp.7000 / kg pada masa pasca panen. Sedangkan harga kacang tanah gelondongan (yang masih berkulit) Rp. 15.000-25.000 / blek. Menurut masyarakat harga kacang tanah lumayan stabil dan menanam kacang tanah tidak membutuhkan curah hujan yang banyak karena dapat tumbuh hanya dengan embun.

C. Berbasis Tenaga Kerja Sendiri. Tidak ditemukan aktivitas menjual tenaga kerja untuk membeli makanan yang signifikan dalam masyarakat Kuanheun.

Berbasis pada Transfer. Tidak ditemukan fungsi transfer yang cukup signifikan sebagai basis pendapatan untuk membeli pangan.

5.4.3 Masalah yang Ada

Sistem ternak lepas menjadi penghambat tersendiri untuk pengembangan tanaman komoditi ataupun tanaman pangan. Masyarakat biasanya tinggal di kebun untuk dapat menjaga tanaman mereka dari ancaman ternak lepas itu.

Penyakit ternak yang seringkali mengancam perkembangan ternak sapi. Penyakit ini sering menyerang pada bulan November – Desember.

Pergeseran jenis makanan pokok dari jagung ke beras. Sebelum tahun 1974, seluruh masyarakat Kuanheun mengaku makanan pokok adalah jagung. Tetapi sekarang ini tidak ada lagi yang hanya makan jagung. Kebanyakan mengaku makanan pokok campuran jagung dan beras, bahkan ada yang hanya beras. Salah satu alasan kenapa pergeseran ini terjadi adalah karena banyaknya bantuan yang masuk berupa beras, seperti yang dituturkan oleh Bapak Kristofel: *'Sekarang ini tidak sulit, kalau terjadi kelaparan pasti pemerintah akan cepat*

sekali memberikan bantuan. Apalagi bantuan itu berupa beras. Kita terima dengan senang hati'.

5.4.4 Krisis Pangan dan Mekanisme Penyesuaian Lokal

Pangan bagi masyarakat Kuanheun berarti berbagai jenis makanan seperti jagung, beras, ubi dan apa saja yang dapat mereka makan untuk mempertahankan hidup. Ketahanan pangan menurut penafsiran mereka adalah *ketersediaan makanan (jagung, padi dan ubi) dari satu musim panen sampai satu musim panen berikutnya*. Krisis terjadi ketika ketersediaan tersebut tidak lagi mencukupi. Sehingga pemahaman mereka akan krisis pangan terbagi dua, yakni: gagal panen dan persediaan tidak mencukupi.

Krisis pangan menurut masyarakat Kuanheun ada dua jenis, yakni kekurangan pangan biasa yang terjadi tiap tahun karena persediaan pangan telah habis dipakai untuk bibit dan kekurangan pangan luar biasa yang dialami sewaktu-waktu karena ada bencana lain baik bencana alam maupun politik.

Sejarah bencana yang terjadi.

- Tahun 1940-an: kerja paksa pada masa penjajahan Jepang.
- Tahun 1954: kemarau panjang
- Tahun 1962: bencana angin puting beliung
- Tahun 1965: krisis ekonomi nasional dan G30S PKI
- Tahun 1970-an: badai hebat
- Tahun 1997: krisis ekonomi dan kemarau panjang.

Mekanisme penyesuaian lokal yang dilakukan antara lain:

- Mencari makanan alternatif di hutan, seperti: putak (isi batang gewang/sejenis enau yang dikeringkan, ditumbuk menjadi tepung dan kemudian dimasak), umbi-umbian, biji palma dan biji kusambi. Juga memanfaatkan daun kelor dan daun pepaya di halaman rumah untuk bisa bertahan pada masa lapar.
- Membuat *gula air*, yang dimasak dari air sadapan buah enau (gewang). Biasanya digunakan sebagai sarapan, sehingga porsi makan dikurangi menjadi 2 kali sehari. Kalau ada kelebihan mereka menjualnya ke pasar untuk mendapatkan uang tunai yang

digunakan untuk membeli bahan makanan dan kebutuhan lainnya. Mekanisme ini juga sudah mulai ditinggalkan oleh masyarakat sekarang ini.

- Menjual kayu kering, rumput kering, arang, daun lontar dan balok lontar. Mekanisme ini hanya berlaku ketika terjadi krisis di sebelum tahun 1974. Mama Kalarce menyatakan: *'Waktu saya masih kecil saya juga mengalami kelaparan itu. Saat itu kami menjual arang dan kayu kering. Ada juga keluarga lain menjual balok lontar dan daun lontar. Karena bemo belum ada maka kami terpaksa berjalan kaki sampai ke Kupang. Di Kupang kalau pasar sepi maka kami akan berjalan kaki masuk keluar lorong-lorong. Hasil jualan kami belikan jagung'*.
- Mekanisme yang muncul belakangan adalah meminjam pada PUSKOPABRI yang tagihannya harian. Memang diakui memberatkan, tetapi sebagian masyarakat mengaku tidak punya pilihan lain walau dengan bunga 20% setiap bulannya.

5.4.5 Bantuan Pangan dan Ancaman terhadap MPL

Bantuan yang pernah diperoleh masyarakat (tidak terbatas pada bantuan pangan):

- Agriculture Development Program (Merupakan hasil Utang ADB 1995)
- 1988-1989 - Pendidikan: Buku dan seragam sekolah untuk anak-anak miskin.
- 1999 - Lantainisasi rumah penduduk
- 1999 – Jambanisasi
- 1990 – 1994 : Bantuan dari Delsos berupa beras dan susu untuk balita.
- 1992 : bantuan beras 96 ton dari pemerintah kepada anggota masyarakat yang bekerja dalam pembukaan jalan dari Kuanheun ke Taunesi.
- 1996 – 1998 : IDT untuk usaha produktif yang harus dikembalikan dalam tiga tahun.
- 1998 : Proyek P3DT untuk pembangunan jalan dengan bayaran 6.000 rupiah per meter untuk jalan sepanjang 4 km. Proyek ini dikelola oleh LKMD, tetapi sampai sekarang belum dibayar.
- 1999 – 2000 : Proyek PDMDKE dengan dana sebesar 27 juta rupiah yang dibagikan kepada masyarakat sebagai modal usaha produktif dan harus dikembalikan dalam 2 tahun dengan bunga 5% per tahun.
- 1998 – 2002 : bantuan beras yang dikenal sebagai OPK.

5.5 Desa Napu, Kecamatan Haharu, Kabupaten Sumba Timur

5.5.1 Profil Desa

Sejarah Penamaan. Dinamakan Napu karena berdasarkan ceritera yang dikokohkan turun-temurun, pernah ada seorang laki-laki (tidak diketahui siapa namanya) datang dan tidur di sebuah mata air. Ia memakai sesuatu untuk alas tidurnya dan alas itu adalah *napu*.

Masyarakat asli Napu sebenarnya berasal dari kampung induk (kampung pertama) yakni Wunga. Wunga diyakini sebagai tempat di mana orang Sumba pertama datang dari Tanjung Sasar. Wunga secara hurufiah berarti: orang pertama. Awalnya Napu adalah padang penggembalaan karena dekat dengan mata air.

Awalnya Napu berbentuk kerajaan. Dari penelusuran alur sejarah yang dilakukan oleh anggota tim pada tanggal 1 Desember 2001, diketahui bahwa, kerajaan Napu terbentuk pada tahun 1901 dengan raja pertama, Uumbu Timba Nduka. Raja ini membawahi delapan wilayah yakni, Wunga, Napu, Soru, Tanabanas, Lenang, Lakoka, Mbolubokat, Alanga. 1925 Raja Uumbu Timba Nduka mangkat dan dikuburkan di Kampung Napu dan digantikan oleh adiknya, Uumbu Landu Kura. Pada tahun yang sama (1925) Kerajaan Napu terpecah menjadi dua bagian atau empat wilayah yakni wilayah pertama meliputi, Soru, Lakoka, Mbalubokat, Alanga. Dan wilayah kedua meliputi, Wunga, Napu, Tanabanas, Lenang. 1960, wilayah Napu terpecah dari Wunga, dan pemimpin sementara wilayah Napu adalah, Uumbu Tangga dan pemimpin sementara wilayah Wunga adalah Uumbu Tobu Ngadunan. Pada tahun 1962 sistem kerajaan berubah dan dibentuklah desa Napu.

Kondisi Alam. Topografi di dusun Napu cenderung datar, dengan ketinggian sekitar 150 mdpl. Sedangkan dusun Prailangina lebih berbukit-bukit dengan ketinggian antara 150-400 mdpl. Kedua dusun didominasi padang rumput yang luas yang sangat cocok untuk beternak besar. Dusun Napu lebih panas dan tanahnya kering, sedangkan dusun Prailangina cenderung sejuk dengan jenis tanah yang gembur.

Faktor iklim dengan jangka waktu curah hujan yang pendek antara November sampai Januari, ditambah lagi dengan penguasaan lahan yang minim dan tenaga kerja produktif terbatas membuat produksi pangan menurun dari tahun ke tahun.

Letak Geografis dan Administratif. Wilayah Desa Napu terletak di sebelah Utara Pulau Sumba dan sebelah Barat Kabupaten Sumba Timur langsung berbatasan dengan Kabupaten Sumba Barat yaitu Desa Tana Banas, sebelah Selatan Desa Praibakul, sebelah Timur Desa Wunga dan sebagian Desa Kadahang.

Luas wilayah Desa Napu, 1.436 km²/14.260 Ha. Bagian terluas merupakan hamparan lahan tidur yang terbentang dengan tanah bebatuan dan mengandung kapur, juga sebagian kecil tanah berbukit-bukit. Desa Napu terbagi atas dua dusun Prailangina, dan Napu. Jarak antar dusun kurang lebih 12 Km.

Demografis dan Fasilitas Umum. Jumlah penduduk Desa Napu: 178 KK - 708 jiwa. Mata pencaharian sebagian besar penduduknya adalah bertani, ada juga peternak, dan sebagian kecil nelayan. Luas lahan garapan Desa Napu kurang lebih, 162 Ha. Di Desa Napu terdapat dua buah SDI, Satu buah puskesmas pembantu (PUSTU) dan satu buah polindes.

5.5.2 Cara Mendapatkan Pangan dan Prasyaratnya

A. Berbasis Produksi Sendiri. Mata pencaharian utama masyarakat desa Napu cukup homogen, yakni petani-peternak. Ada beberapa warga yang mencari ikan, tetapi tidak merupakan pencaharian tetap dan hanya untuk kebutuhan konsumsi sendiri. Cara mendapatkan pangan ini merupakan cara utama yang berlaku dalam masyarakat di Napu. Prioritas awal berproduksi adalah untuk memenuhi kebutuhan konsumsi sendiri. Jagung merupakan tanaman pangan utama diikuti dengan padi ladang, ubi-ubian dan kacang-kacangan. Bagi masyarakat di wilayah Napu, keberhasilan produksi sendiri sangat bergantung pada tanah (kualitas dan kuantitas), tenaga kerja yang ada, pengaturan waktu pengolahan dan manajemen pangan ditingkat keluarga.

Pola produksi. Pertanian lahan kering mendominasi daerah ini karena kondisi alam yang tidak memungkinkan untuk melakukan pertanian lahan basah. Pola tumpang sari (*mixed cropping*) merupakan pilihan dengan jenis tanaman jagung, ubi-ubian, kacang dan padi ladang. Masyarakat Napu masih jarang menggunakan pupuk ataupun pestisida kimia.

Proses produksi dan pasca produksi. Produksi pangan di Napu sangat tergantung pada curah hujan. Musim tanam biasanya dimulai pada bulan November dan panen pada bulan Februari – Maret tiap tahunnya. Dalam setahun masyarakat hanya bisa menanam 1 kali. Produksi pangan pada dasarnya masih menggunakan alat-alat sederhana dengan pilihan utama pada bibit lokal karena tahan kering dan tahan simpan.

Pada tahun 1960an pernah ada lumbung komunitas, tetapi tidak berjalan lagi karena ketika masyarakat membutuhkan ternyata persediaan dalam lumbung sudah tidak ada karena diambil oleh pengelola secara sepihak. Akan tetapi masyarakat masih memiliki lumbung keluarga yang tetap dipertahankan sampai sekarang.

Tanah dan Tenaga kerja. Kepemilikan tanah di Napu bervariasi tergantung pada posisi dalam struktur sosial. Tanah yang luas biasanya dimiliki oleh klan yang tergolong *maramba* atau *umbu* atau golongan raja. Sementara klan *ata* atau hamba memiliki tanah yang sempit. Sebenarnya ukuran luas dan sempit tanah sangat tergantung pada kemampuan mengolah tanah tersebut. Kalangan *maramba* lebih mampu karena memiliki ternak banyak yang bisa dipakai untuk memberi makan orang yang dimintai tolong menggarap tanah mereka (sistem *pawandang/hawandangu*). Hal ini sangat menguntungkan kelas *maramba*, dimana *pawandang* biasanya dilakukan lebih awal dengan memperkirakan waktu yang tepat menurut bacaan alam akan kemungkinan curah hujan.

Kepala keluarga yang mengolah lahan seluas sepuluh are menurut masyarakat Napu, akan memperoleh 7-8 kerandi jagung (jagung yang diikat) sedangkan bagi mereka yang mengolah lahan sebanyak 1 ha atau lebih akan memperoleh 200-300 kerandi.

B. Berbasis perdagangan atau jual beli. Basis dagang yang paling signifikan adalah menjual ternak untuk membeli pangan. Akan tetapi sekali lagi kemampuan untuk bisa memiliki ternak sangat tergantung pada posisi dalam struktur sosial. Kalangan *maramba* biasanya memiliki ternak yang banyak, karena kemampuannya mengupah orang untuk menjaga ternaknya. Padahal untuk kalangan *maramba* ternak lebih berfungsi sebagai alat sosial (*pesta*), *belis* (mas kawin), atau untuk membiayai sekolah anak-anaknya. Hal ini terutama berlaku untuk ternak besar.

Dikalangan rakyat biasa (*ata*), kepemilikan ternak besar sangat terbatas. Andalan utama adalah ternak sedang dan kecil (babi dan ayam). Perawatan ternak ini menjadi tanggungjawab perempuan dalam keluarga dan biasanya dijual atau ditukarkan dengan pangan menjelang musim paceklik, melalui kegiatan *mandara* maupun jual langsung ke pasar.

Selain itu barang kerajinan seperti tikar dan barang hasil anyaman lainnya juga menjadi andalan kebanyakan keluarga *ata* di Napu. Kerajinan ini juga merupakan tanggungjawab perempuan dalam keluarga, mulai dari mencari bahan, membuat dan kadang-kadang menjualnya. Tetapi penentuan harga tidak dapat ditentukan sendiri oleh perempuan tersebut, melainkan harus dengan suami atau kepala keluarga. Seringkali juga barang kerajinan menjadi bahan pertukaran dalam kegiatan *mandara*.

Kegiatan *mandara* merupakan salah satu cara utama mendapatkan pangan. *Mandara* bisa dilakukan dengan menukarkan ternak atau barang kerajinan dengan makanan, atau dengan bekerja menjadi buruh tani dan mendapat upah berupa makanan yang dibawa pulang.

Biasanya masyarakat di Napu melakukan mandara ke Lewa, yang merupakan pusat pertanian lahan basah di Sumba Timur. *Mandara* dapat dilakukan pada keluarga atau yang tidak ada hubungan keluarga sama sekali. *Mandara* biasanya dilakukan pada bulan-bulan Juli-Agustus ketika sudah tidak ada kegiatan pertanian di Napu sementara di Lewa sedang pada musim panen. Yang melakukan *mandara* biasanya laki-laki. Pangan atau penghasilan lain yang didapat dari mandara biasanya dipakai untuk konsumsi pada bulan-bulan Desember – Februari. Bila hasil panen mencukupi pada saat itu, maka hasil panen tersebut biasanya ditabung untuk tahun depan.

C. Berbasis Tenaga Kerja Sendiri. Basis tenaga kerja atau buruh bisa jadi merupakan kerjaan musiman tetapi periodik juga seperti *mandara*. Jenis kerja lain yang cukup dominan adalah menjadi gembala ternak, terutama ternak milik kelompok *maramba* yang jumlahnya bisa mencapai ratusan bahkan ribuan. Gembala diupah dengan bagi hasil, biasanya 1:5, artinya bila ternak gembalaan berbiak maka si gembala akan mendapatkan satu ekor. Selain itu gembala mendapatkan upah berdasarkan berat badan ternak pada waktu tertentu. Pola ini menyebabkan gembala cenderung untuk mencari segala cara untuk bisa mempertahankan berat badan ternak gembalaannya. Pada musim kering, dimana rumput di padang mengering, maka seringkali terjadi kebakaran padang yang disinyalir merupakan upaya para gembala untuk mendapatkan tunas-tunas muda untuk makan ternak gembalaannya.

D. Berbasis pada Transfer. Jenis ini jarang ditemui di kalangan masyarakat Napu. Meskipun banyak orang yang keluar dari desa, tetapi kebanyakan untuk tujuan studi dan berasal dari kalangan *maramba*.

5.5.3 Masalah yang Ada

Berbagai masalah dalam cara mendapatkan pangan di kalangan masyarakat Napu:

- Kepemilikan alat produksi serta modal yang tidak merata di kalangan masyarakat. Kelompok *maramba* menguasai tanah, tenaga kerja serta ternak yang merupakan elemen-elemen paling penting dalam sistem ketahanan pangan masyarakat Napu. Walaupun pengaruh strata sosial berdasarkan struktur adat sudah mulai memudar, tetapi strata ini diakomodir kembali oleh sistem administrasi negara, di mana kelompok *maramba* tetap menjadi pimpinan dalam struktur administrasi negara. Di sisi lain, pengaruh posisi ekonomi masih memegang peran kuat dalam relasi kuasa, sehingga kembali kalangan *maramba* tetap berkuasa (sebagai orang kaya, pemilik tanah luas dan pemilik ternak yang banyak).

- Gangguan utama terhadap penghidupan masyarakat adalah iklim. Wilayah Haharu adalah salah satu wilayah paling kering di Sumba Timur, dimana kekurangan hujan selalu menjadi masalah.
- Serangan hama belalang yang terjadi sejak akhir 1997 juga adalah hal yang sangat meresahkan masyarakat. Ada berbagai perbedaan pandangan tentang serangan hama belalang yang berkepanjangan ini. Kalangan masyarakat adat menganggap bahwa belalang adalah utusan nenek moyang yang diutus untuk memberikan peringatan kepada mereka akan tingkah laku mereka yang salah dimata nenek moyang. Karena itu belalang hanya bisa dihalau dengan upacara adat dan tidak boleh dibunuh. Dalam spektrum yang mirip, gereja juga menganggap bahwa hama belalang merupakan tulah (mengacu pada tulah belalang dalam Kitab Kejadian). Karena itu persepsi yang berkembang adalah butuh pertobatan massal untuk bisa melenyapkan belalang (prasyarat untuk tindakan pembasmian lainnya). Kalangan akademisi dan NGO lingkungan memandang serangan hama belalang merupakan dampak dari degradasi lingkungan hidup yang luar biasa di Sumba, sehingga penanganannya tidak boleh dilepaskan dari penanganan jangka pendek (pengendalian jumlah) dengan penanganan jangka panjang (perbaikan ekologis). Kalangan pemerintah sebagai pihak yang paling bertanggungjawab terkesan hanya memikirkan cara yang paling cepat untuk pembasmian seadanya. Cara yang sudah pernah dilakukan adalah dengan membayar besar kepada orang yang berhasil menangkap belalang dengan jumlah tertentu, serta melakukan penyemprotan pestisida secara sporadik yang sangat tidak efektif, mengingat tingkat migrasi belalang yang sangat tinggi. Bahkan penyemprotan sporadi ini disinyalir telah menciptakan generasi baru belalang yang bermutasi dan menjadi imun dengan dosis dan jenis pestisida yang biasa dipakai.
- Ternak menjadi andalan masyarakat Sumba, namun kepemilikannya tidak merata. Lebih dari itu, ternak lebih berfungsi dalam kegiatan-kegiatan adat atau sebagai belis daripada menjadi back up pada kekurangan pangan. Tetapi belakangan ini ternak mulai banyak dijual untuk memenuhi kebutuhan hidup, baik pangan maupun bukan. Masalahnya ada pada persoalan pencurian ternak yang sangat marak di Napu dan pulau Sumba umumnya dalam beberapa tahun belakangan ini. Pencurian ternak ini sulit untuk diusut, karena diduga jaringannya sudah sangat kuat dan melibatkan orang-orang dari kalangan atas serta aparat keamanan sendiri.
- Secara umum tidak ada perubahan berarti dalam sistem ketahanan pangan masyarakat, kecuali perubahan perlahan namun pasti dalam hal makanan pokok. Beras diakui lebih

bergensi dibandingkan jagung, sehingga masyarakat cenderung untuk membeli beras bila ada uang tunai yang didapat. Selain itu ada anggapan bahwa beras lebih bergizi daripada jagung, walaupun secara praktis masyarakat lebih merasa bertenaga bila mengkosumsi jagung daripada beras.

- Kebakaran padang atau pembakaran padang. Selain dilakukan oleh gembala ternak, pembakaran padang seringkali juga dilakukan karena persaingan antar pemilik ternak. Dalam hal ini saling membakar padang penggembalaan saingannya. Sayangnya kebakaran padang seringkali berlanjut menjadi kebakaran hutan, karena karakteristik hutan di Sumba yang terletak di cerukan dalam (lembah sempit) antara gundukan bukit rendah (yang merupakan padang rumput tempat gembalaan ternak).

5.5.4 Krisis Pangan dan Mekanisme Penyesuaian Lokal

Dengan permasalahan seperti diatas, maka krisis pangan menjadi masalah yang biasa terjadi di Napu. Menurut *oral history* yang dapat diingat oleh masyarakat di Napu, sejarah krisis pangan adalah sebagai berikut:

Tahun	Sebab	Strategi Adaptasi
1957	ulat, hama wereng	buah dedap (makanan dari hutan)
1974/1975	hama belalang	Cari iwi (ubi hutan)
1977	hama wereng	
1962	kekeringan	hutan, mandara, tenun
1965	G30S PKI	Jual ternak, hutan
1997	Kekeringan	
1999	Hama belalang	

Strategi adaptasi yang dilakukan oleh masyarakat masih berlaku sampai sekarang. Yang menarik dari perkembangan strategi adaptasi ini adalah kenyataan membedakan antara strategi adaptasi dengan sistem ketahanan pangan pada masa normal. Nampaknya masyarakat di Napu sudah hidup dalam kondisi bencana berulang yang kronis, sehingga keamanan pangan (menyangkut *livelihood*) dan strategi bertahan dari goncangan (*shocks*) sudah menjadi

satu. Contohnya masuk hutan dan mandara adalah kegiatan rutin tiap tahun yang ditujukan untuk menutupi kekurangan pangan pada bulan-bulan paceklik. Tetapi kegiatan ini dilakukan tahunan, dengan atau tanpa terjadi paceklik. Kegiatan ini dilakukan karena *ketidakpastian konstan* dalam hal ketahanan pangan masyarakat Napu.

5.5.5 Bantuan Pangan dan Ancaman terhadap MPL

Sejarah bantuan di Napu 1974-2000

No Tahun	Jenis	Asal	Jumlah
1974 / 1975	Bulgur	Depsos	
1979	jambu mente		
1994	tanaman gamal		
1995	IDT	Pemdes	
1996	bak air	y.andamakang	7 buah
1997 / 1998	drum air	WVI	72 u/ 72 kk
1997 / 1998	Beras	WVI	
1997 / 1998	Uang	WVI	
1997 / 1998	alat pertanian	WVI	
1997 / 1998	Bibit	WVI	
1997 / 1998	Beras	depsos	
1999	bibit unggul	wvi, gtz	
1999	padat karya	gtz	
1999	alat pertanian	gtz	
1999 / 2002	OPK	pem des	10kg/kk
2000	WC	Unicef/Audamanang	52 unit
2000	subsidi BBM	pem des	33 ribu/org
2000	usaha produktif	Unicef/Dian Cendana	1,25 juta

Bantuan pangan tetap dipandang bermanfaat oleh masyarakat. Walaupun demikian, mereka sulit untuk menjelaskan manfaat bantuan tersebut terhadap penyelesaian berbagai masalah pokok yang mereka hadapi dalam hal ketahanan pangan. Bantuan pestisida kimia untuk membasmi belalang dari GTZ misalnya, menemui berbagai persoalan yang menghambat efektifitas upaya pembasmian belalang. Demikian pula bantuan pangan dalam bentuk padat karya maupun OPK, yang diakui hanya memberikan manfaat jangka pendek. Bantuan juga lebih menguntungkan kelompok *maramba* sebagai kontak lembaga pemberi bantuan dan pengambil keputusan, tanpa memperhatikan ketimpangan sosial yang sudah ada dalam masyarakat. Seringkali bantuan kemudian memberikan keuntungan kepada kelompok tersebut.

5.6 Desa Makamenggit, Kecamatan , Kabupaten Sumba Timur

5.6.1 Profil Desa

Sejarah Penamaan. Makamenggit secara etimologis berasal dari kata maka dan menggit. Maka berarti tidak mampu dan menggit berarti pohon lontar. Menurut masyarakat setempat, makamenggit mempunyai dua arti. **Pertama**, pohon lontar yang sudah ditanam bertahun-tahun namun tidak sanggup bertumbuh/berkembang dan lama-kelamaan akhirnya mati. **Kedua**, gasing yang terbuat batang menggit, yang dipakai dalam permainan gasing dan tidak sanggup dikalahkan oleh gasing-gasing lawan.

Dari penelusuran alaur sejarah diakui oleh masyarakat setempat bahwa awalnya Makamenggit berbentuk kerajaan, hanya tidak diketahui secara pasti kapan terbentuknya. Yang masih diingat oleh masyarakat adalah nama raja pertama yang pernah memerintah Makamenggit, yakni Raja Umbu Nai Katavungu. Penduduk pertama yang mendiami wilayah Makamenggit adalah Kabihu Wiki dan Kabihu Ratu dari Lenang yang merupakan cikal-bakal raja Umbu Nai Kalaungy. Kabihu Wiki kemudian diperintahkan oleh Raja Umbu Nai untuk memanggil (meminta) Kabihu-kabihu lain untuk berdiam bersama di Makamenggit. Kabihu-kabihu yang datang dan menetap di Makamenggit adalah Kabihu Mbarapapa, Kabihu Huang, Kabihu Rua, Kabihu Anamaderi, Kabihu Mamala. Semua kabihu ini berada di bawah kekuasaan Raja Umbu Nai Katavungu.

Pada tahun 1918, Belanda masuk ke wilayah Makamenggit. Kehadiran Belanda ditentang oleh masyarakat setempat melalui sebuah perlawanan yang dipimpin oleh Huki Nggimu Wali. 1932 masyarakat Makamenggit menyerah kepada Belanda dan mulai membayar pajak.

Awalnya ada dua kampung besar yaitu Makamenggit dan Praipaha. Pada tanggal 1 April 1962 kedua belah pihak sepakat membentuk satu desa yakni Desa Makamenggit sekarang.

5.6.2 Cara Mendapatkan Pangan dan Prasyaratnya

A. Berbasis Produksi Sendiri. Sebagian besar masyarakat Makamenggit bermatapencaharian sebagai petani lahan kering. Masing-masing Kepala Keluarga rata-rata memiliki lahan sebanyak satu ha. Tanaman pangan yang biasa ditanam antara lain jagung, padi, keladi, ubi kayu. Tanaman pangan yang diproduksi umumnya untuk konsumsi sendiri. Kepemilikan lahan dan cara memperoleh pangan di Makamenggit mengikuti pola yang kurang lebih sama dengan Desa Napu di atas kecuali sedikit perbedaan pada tanaman umur panjang seperti Kemiri dsb.

B. Berbasis perdagangan atau jual beli. Saat ini mereka pun mulai beralih ke tanaman komoditas. Yang dominan di Makamenggit adalah kemiri.

5.6.3 Masalah yang Ada

Pada dasarnya karakteristik sistem ketahanan pangan masyarakat Makamenggit tidak jauh berbeda dengan masyarakat Napu. Persoalan-persoalan iklim, hama belalang dan pencurian ternak juga menjadi keluhan utama masyarakat. Tetapi sebagai wilayah yang tidak terlalu jauh dari Waingapu dan memiliki pasar lokal yang ramai, terjadi pengaruh yang cukup signifikan dalam kebiasaan-kebiasaan dalam masyarakat, antara lain:

Makin tidak signifikannya *mandara* dalam masyarakat Makamenggit. Sebagai gantinya mereka lebih baik menjual barang-barang yang biasanya dipakai untuk *mandara*, seperti ternak kecil dan sedang serta kerajinan tangan, di pasar. Walaupun harga di pasar lebih rendah daripada imbalan yang biasa didapat bila di tukar dalam *mandara*, tetapi pertimbangan utama masyarakat adalah kemudahan akses dan kecepatan memperoleh uang tunai. Selain itu mulai muncul anggapan bahwa *mandara* adalah minta-minta dan tidak pantas dilakukan. Selain berjualan di pasar, mereka juga memanfaatkan uang bantuan dari pemerintah maupun LSM untuk kebutuhan pangan, seperti dana IDT, dll. Karena itu tujuan untuk meningkatkan produktifitas ekonomi dengan dana-dana tersebut sering gagal, karena lebih dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan konsumsi.

Makin kecilnya pengaruh kalangan *maramba* terhadap *ata*. Feodalisme model itu sudah tidak terlalu berpengaruh lagi, baik dalam kegiatan-kegiatan produksi pangan maupun dalam kehidupan keseharian masyarakat.

Selain bertani mereka pun memelihara ternak namun kepemilikannya tidak merata disetiap rumah tangga apalagi ternak besar seperti sapi, kerbau, kuda. Kepemilikan ternak kecil seperti ayam, babi, anjing dimiliki hampir merata disetiap rumah tangga.

5.6.4 Krisis Pangan dan Mekanisme Penyesuaian Lokal

Sejarah krisis pangan juga merupakan sejarah panjang di Makamenggit, seperti terlihat dalam daftar yang dibuat dari penuturan masyarakat:

No	Tahun Dari	Sampai	Sebab	Strategi Adaptasi
1	1957		kekeringan	
2	1963		hujan kurang	mandara, iwi, jual hewan, potong hewan.
3	1965		G30S PKI	
4	1967		hama ulat	makanan hutan, kulit kerbau, ampas padi, mandara, curi ternak
5	1969		kekeringan	bulgur 5kg/KK, jagung amerika, mandara.
6	1973		belalang	semprot oleh pem, jual hewan, jual buah, jual kacang.
7	1974	1978	kekeringan	iwi, gergaji kayu.
8	1975		hama tikus	
9	1985	1986	angin kencang	bantuan beras 2 kg/hari/jiwa dari pem.
10	1987		hama tikus	
11	1995		penyakit hewan	
12	1995		angin kencang	makan ubi
13	1997	1998	kekeringan	bantuan beras 1kg/kk dari Tananua, OPK, PPK 2kg/org/hr u jln
14	1997	2002	belalang	
15	1997	2001	penyakit ternak	bantuan pangan banyak, obat-obatan.
16	1997		penyakit sirih	
17	1999	2000	hama sirih	

Mekanisme penyesuaian dalam masyarakat Makamenggit mengalami perubahan cukup signifikan karena kedekatannya dengan Waingapu dan pasar lokal. Beberapa perubahan, misalnya:

- Mekanisme bertahan yang lebih dominan sekarang adalah menunggu bantuan dari pemerintah atau LSM, baik berupa bantuan pangan maupun bantuan kredit. Tidak sedikit

dari bantuan kredit, seperti IDT yang digunakan untuk membeli pangan. Mekanisme baru ini menyingkirkan mekanisme masuk hutan untuk mencari tanaman alternatif.

- *Mandara* mulai ditinggalkan. Seperti dijelaskan diatas, wilayah Makamenggit yang dekat dengan pasar (padahang) menyebabkan pasar menjadi sasaran lebih praktis daripada *mandara* ke Lewa. Padahal diakui masyarakat bahwa pasar memiliki masalah sendiri.
- Fluktuasi harga barang di pasar menjadi ancaman tersendiri. Pada saat krisis ekonomi, barang jualan para petani jatuh harga, sementara barang kebutuhan (termasuk bahan pangan) meningkat harganya.
- Tersedianya berbagai produk rumah tangga buatan pabrik juga makin menurunkan minat terhadap barang kerajinan produksi desa. Dengan pasaran yang makin sempit, maka harga barang kerajinan di pasarpun makin menurun. Hal ini mempengaruhi minat perempuan di desa untuk mengandalkan pendapatan dari kerajinan. Untuk kasus tenun ikat Sumba, masalah lamanya waktu produksi, harga bahan dan keahlian menenun menjadi kendala tersendiri. Walaupun harga produk cukup mahal, tetapi kondisi pasar, dalam hal ini permintaan, tidak stabil. Sebuah produk yang menuntut harga produksi cukup tinggi dan memakan waktu pembuatan yang lama, yang tidak disertai dengan kepastian harga dan waktu penjualan, telah menurunkan tingkat produktifitasnya. Sayangnya hal ini belum menjadi perhatian serius dari pemerintah atau lembaga setempat lainnya.

5.6.5 Bantuan Pangan dan Ancaman terhadap MPL

Strategi Adaptasi dan Mekanisme Bertahan sebagai Penopang Ketahanan Pangan: Upaya Mempertahankan Kemampuan Berkompromi dengan Alam. Dari hasil sementara penelitian lapangan PIRP (2001), nampak bahwa pola utama pemenuhan ketahanan pangan masyarakat pedesaan di NTT adalah dengan memenuhi kebutuhan pangan sendiri. Pola ini dikembangkan, baik di masyarakat dengan alam yang sangat kering seperti Tuanggeo dan Napu, maupun masyarakat dengan kemampuan sumber daya untuk berproduksi di lahan basah seperti di Belang Turi. Demikian juga pola yang dilakukan oleh masyarakat yang tinggal di wilayah terisolasi (sekali lagi Tuanggeo dan Napu) maupun masyarakat di wilayah yang relatif dekat dengan pusat ekonomi setempat seperti di Kuanheun, Sillu dan Makamenggit.

Pilihan-pilihan masyarakat terhadap jenis tanaman, pola produksi dan proses produksi sangat tergantung pada pengenalan mereka terhadap kondisi alamnya. Hal ini secara implisit memperlihatkan betapa ketergantungan terhadap alam merupakan faktor besar yang

mempengaruhi ketahanan pangan mereka. Di tempat tertentu seperti Tuanggeo misalnya, penyesuaian dengan kondisi alam ini bahkan dipertegas dalam mitos tentang padi sebagai pembawa bencana, yang secara efektif melindungi mereka dari perubahan pola produksi yang tidak realistis. Di sisi lain, walaupun terjadi perubahan jenis tanaman utama yang cukup signifikan di Belang Turi, tetapi pilihan untuk tetap mempertahankan jagung sebagai tanaman pangan cadangan masih dianut oleh masyarakat petani di wilayah yang sekarang didominasi pertanian lahan basah tersebut.

Bantuan yang pernah diterima oleh masyarakat Makamenggit (tidak terbatas pada bantuan pangan, tetapi tidak termasuk bantuan-bantuan untuk pembangunan infrastruktur):

No	Tahun Dari Sampai	Jenis	Asal	Jumlah
	1969	bulgur, jagung amerika	pem	5 kg/kk, 3 bln
	1973 1974	semprotan	pem	atasi HB
	1980	bibit arjuna, urea, tsp	pertanian	
	1985	bibit jagung hibrida	dep tan	
	1987	bibit padi dodokan, gogorancah		5 kg/non kk, 10kg/kk untuk 1 ha.
	1992 1993	Cekdam	Pem	
	1994 1995	johar, jeruk, mangga	Dinas Kehut	300 ha
	1995 1996	Cekdam	Pem	
	1995 1996	gamal, jati		50 ha
	1996 1998	ternak sapi dan ayam, padi kelimutu, gajamungkut, padi werarang, pisang mas		
	1996 1998	padi kelimutu, gajahmungkut werarang	Litbang Kupang	
	1996 1998	pisang mas		
	1996 1998	lamtoro gum, rumput pakan ternak (Nepal)		
	1996 1998	kacang tanah badak		
	1996 1998	jagung galigo		
	1997	Kincir angin	Mbaha Eti	
	1997 1999	mahoni, kemiri, sengon, padi cirata, jagung		
	1998	bibit kacang tanah, biayaelihara	din hut	10 kg/kk, 1 jt
	1998 1999	beras	Y Tananua	50kg/kk/bln
	1998 2000	IDT	pem	400&500rb/org
	1998 2000	beras murah (subsidi)	pem des	2kg/org
	1999 2002	OPK	Pem/bkkbn	10kg/3bln/KK
	2000	mahoni, jam mete, kemiri	PMA	
	2000	PPK-padat karya		2kg/hr/org
	2001	biaya pemeliharaan	din hut	2 jt

Walaupun fakta bahwa petani di Sillu dan Belang Turi tetap mempertahankan tanaman jagung yang lebih tahan terhadap panas dan ketidakcukupan air, namun fakta lain akan adanya keinginan masyarakat petani di Tuanggeo dan Kuanheun akan perubahan pola produksi mereka, menunjukkan posisi yang dilematis antara keragu-raguan akan kemampuan inovasi baru dengan keinginan untuk tidak semata-mata tergantung pada alam. Keinginan untuk tidak semata-mata tergantung pada alam merupakan keinginan yang sangat rasional mengingat berbagai kesulitan hidup yang ditimbulkan oleh kerasnya bekerja sebagai petani lahan kering dengan ketidakseimbangan pendapatan yang diperoleh. 'Hanya cukup untuk makan' merupakan frase yang lebih banyak diungkapkan, dibandingkan misalnya dengan 'yang penting cukup untuk makan'.

Perubahan-perubahan alam memang menuntut inovasi ekstra, dibandingkan dengan kemampuan untuk beradaptasi dengan kondisi alam yang ekstrim. Untuk beradaptasi, kemampuan masyarakat petani NTT tidak dapat disangkal lagi. Strategi-strategi adaptasi yang dikembangkan telah diintegrasikan dalam keseluruhan sistem ketahanan pangan masyarakat, mulai dari kultur produksi (pilihan-pilihan sejak tahap persiapan, proses produksi dan tahap pasca produksi) sampai pada kultur konsumsi. Pilihan terhadap jagung sebagai tanaman pangan utama merupakan bukti konkrit, demikian juga pilihan akan ubi sebagai bahan pangan utama di Tuanggeo dan padi ladang di Kuanheun menunjukkan hal yang sama. Pilihan untuk menanam secara diversifikasi memungkinkan mereka memiliki ketahanan terhadap ancaman-ancaman kegagalan panen terhadap satu jenis tanaman saja. Diversifikasi juga memungkinkan mereka menyeimbangkan asupan nutrisi dan vitamin dari hasil produksi mereka serta memungkinkan mereka melakukan penyesuaian pola konsumsi pada saat dibutuhkan.

Sebagaimanapun kemampuan masyarakat petani melakukan adaptasi terhadap kondisi alamnya, tidak bisa dipungkiri juga bahwa tekanan dan serangan (*shock*) terjadi juga, dan mempengaruhi kemampuan adaptasi yang terintegrasi dengan ketahanan pangan tersebut. Untuk itu terlihat dari hasil penelitian bahwa ada mekanisme lain yang lebih cocok disebut sebagai mekanisme bertahan terhadap kondisi krisis. Perbedaannya, bila strategi adaptasi dilakukan sebagai sebuah strategi jangka panjang berdasarkan pemahaman mereka akan resiko ancaman yang ada, maka mekanisme bertahan dilakukan dalam jangka pendek untuk sebagai sebuah mekanisme jangka pendek (*coping mechanism*) ketika krisis itu terjadi dan kesiapan yang sudah dibuat ternyata tidak juga mencukupi.

Shock terjadi, dengan atau tanpa intervensi kebijakan negara. Sebelum tahun 1974 (batas waktu yang diasumsikan sebagai masa dimana intervensi negara terhadap proses produksi masyarakat belum dominan), *shock* terjadi di Sumba, Flores maupun Timor (dalam bentuk kekeringan, hama maupun letusan gunung berapi). Pada saat itu masyarakat mengaktifkan mekanisme bertahan yang sebagian besar tergantung pada *alam* dan *hubungan-hubungan sosial* dalam masyarakat. Masuk hutan dan meminjam dari keluarga/tetangga merupakan mekanisme yang dominan. Salah satu mekanisme lain yang sulit dijustifikasi sebagai sesuatu yang patut dipertahankan adalah mengurangi jumlah konsumsi dalam rumah tangga. Dengan demikian terlihat bahwa walaupun kemampuan bertahan itu ada, tetapi data kuantitatif menunjukkan bahwa bukan mekanisme seperti itu yang disukai pada masa normal. Kemampuan bertahan adalah batas antara normal dengan darurat, yang diakui oleh para nara sumber dalam masyarakat sebagai 'kondisi yang sulit'.

Ketimpangan Kepemilikan Alat Produksi: Dimensi Struktural Penentu Ketahanan Pangan yang Sering Terabaikan. Dari sudut pandang yang lebih kritis persepsi yang kental tentang ketergantungan pada alam, sampai pada titik tertentu menafikan pentingnya kepastian kepemilikan (akses dan kontrol) terhadap alat-alat produksi, serta kontrol terhadap proses produksi mereka (termasuk pemilihan bibit, teknologi, proses-proses pasca produksi).

Banyak faktor yang mempengaruhi ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pangan petani, terutama bila melihat ketimpangan dalam kemampuan antar kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Tanah, yang bagi petani subsisten merupakan faktor penting, tidak pernah adil struktur kepemilikannya dalam masyarakat tradisional sekalipun. Sistem *lingko* secara tradisional telah membagikan tanah yang lebih banyak kepada masyarakat strata atas (*moso kina*) daripada kelompok masyarakat biasa, apalagi pendatang. Akibatnya masyarakat biasa atau pendatang harus berupaya mencari tambahan penghasilan dengan menjadi buruh atau tukang. Demikian pula yang terjadi di masyarakat Tuanggeo maupun Napu. Walaupun dalam prakteknya struktur kepemilikan tanah tersebut cukup diimbangi dengan tata cara pemakaian yang lebih egaliter dan komunal, tapi tak pelak ketidakpastian tersebut menyebabkan masyarakat yang bukan 'tuan tanah' menjadi lebih tertarik pada perubahan yang memungkinkan mereka tidak semata-mata tergantung pada apa yang bisa dihasilkan langsung dari tanah. Sayangnya, kesadaran ini tidak menjadi kesadaran struktural, tetapi lebih menjadi kesadaran fatalis yang diukur dari ketidakmampuan berhadapan dengan kondisi alam. Hal ini antara lain ditunjukkan oleh informasi dari kebanyakan nara sumber bahwa masalah yang lebih utama yang berkaitan dengan tanah adalah kualitas, terutama karena kurangnya air.

Kebakaran padang (di Sumba) dan luasnya pemakaian pupuk kimia (di Belang Turi dan Kuanheun) kemudian menjadi masalah susulan seiring dengan intervensi kebijakan negara.

Perubahan luasan kepemilikan tanah tidak nampak terlalu signifikan dalam masyarakat, dimana penyempitan kepemilikan tanah ini hanya ditunjukkan dalam kasus Sillu, karena terjadi pengambilan tanah untuk HTI dan HKM. Tetapi fakta ini tidak serta merta menunjukkan bahwa tidak ada masalah dalam fungsi tanah sebagai alat produksi, dalam hal kepemilikannya. Dari hasil-hasil PRA di setiap wilayah, masyarakat mengakui bahwa ukuran-ukuran kekayaan, yang kemudian juga menjadi katalisator kemampuan bertahan dalam krisis pangan menunjukkan korelasi positif dengan luasan kepemilikan tanah dan tingkatan kepemilikan ternak. Hal ini menunjukkan betapa sebenarnya struktur kepemilikan tanah memiliki porsi perannya tersendiri dalam kemampuan orang menjangkau tingkatan ketahanan pangan yang lebih baik, atau dalam kemampuan orang bertahan dalam kondisi krisis pangan (akibat sebuah *shock* dari luar).

Kepemilikan tenaga kerja merupakan hal yang secara signifikan mempengaruhi kemampuan ketahanan pangan masyarakat. Ketidacukupan tenaga untuk mengolah tanah menjadi salah satu penyebab tidak maksimalnya kemampuan ketahanan pangan masyarakat di Tuanggeo. Ketidakadilan struktural dalam masyarakat feodalis Sumba, dalam kasus Napu, mempengaruhi kemampuan kelompok *maramba* untuk mendapatkan tenaga kerja yang lebih banyak daripada kelompok *ata*. Hal ini kemudian mempengaruhi kemampuan kelompok *maramba* untuk mempertahankan kemampuan produksi pangan mereka, dan pada gilirannya kemampuan mempertahankan kesejahteraan mereka. Termasuk didalamnya juga kemampuan untuk mempertahankan, bahkan memperluas penguasaan atas tanah dan ternak.

Ternak dalam masyarakat di Timor dan Sumba memainkan peran yang penting dalam hal ketahanan pangan. Dari data kuantitatif Sillu-Kuanheun maupun Napu-Makamenggit, menunjukkan ketimpangan pemilikan ternak yang berdasar pada posisi individu tertentu dalam strata adat. Padahal, sama seperti tanah, ternak juga diakui masyarakat sebagai ukuran kesejahteraan keluarga, termasuk sebagai ukuran kemampuan mengembangkan strategi adaptasi dan kemampuan keberlanjutan dalam krisis pangan yang dipicu oleh kejadian-kejadian alam.

Di tingkatan pasca produksi, nasib lumbung komunitas dalam masyarakat Napu di Sumba menunjukkan betapa posisi struktural mendapatkan keuntungan dalam keterbatasan alam. Tabungan pangan masyarakat yang dikelola oleh tokoh masyarakat kemudian tidak bisa berfungsi sebagai mekanisme bertahan dalam kondisi krisis pangan. Kesalahan manajemen ini tidak mampu digugat oleh masyarakat karena posisi tokoh masyarakat tersebut dalam sistem yang feodal. Sekali lagi, dalam masa itu, pengalaman krisis pangan hanya dilihat sebagai akibat dari kekeringan (dan karenanya gagal panen), dan tidak dilihat terutama sebagai gagalnya fungsi lumbung komunitas akibat kesewenangan pemuka masyarakat.

Intervensi Kebijakan Negara: Melakukan Perubahan Paksa, Melemahkan Ketahanan Pangan

Perubahan yang terjadi karena intervensi negara sudah sangat sering dibicarakan. Dalam laporan ini tidak akan banyak dibahas mengenai latar belakang kebijakan-kebijakan tersebut, tetapi lebih pada implementasi dan dampaknya yang terlihat di wilayah-wilayah sampel penelitian. Perubahan terjadi di semua lini, mulai dari akses dan kontrol terhadap alat produksi, perubahan moda produksi, perubahan pola perekonomian secara lebih luas, sampai pada perubahan persepsi terhadap pangan. Kesemua dimensi perubahan tersebut saling terkait satu sama lainnya.

Perubahan akses dan kontrol terhadap alat produksi diwujudkan melalui perubahan paksa terhadap moda produksi masyarakat petani NTT. Kasus paling jelas terjadi di Belang Turi, dimana kebijakanlah yang membuat perubahan pilihan tanaman pangan utama dari jagung dan padi ladang menjadi petani lahan basah, dari diversifikasi sebagai strategi adaptasi menjadi monokultur. Perubahan yang memang sudah terjadi sejak 1930an tersebut mengalami percepatan luar biasa setelah revolusi hijau yang diimplementasikan dengan program-program pemerintah lokal seperti ONM (Operasi Nusa Makmur) dan ONH (Operasi Nusa Hijau). Status kepemilikan tanah memang tidak banyak berubah (notabene: tetap dengan kondisi timpang), tetapi kontrol terhadap pemanfaatan tanah menjadi lemah dan dipaksa mengikuti kebijakan yang ada, yang dengan sendirinya merupakan perubahan moda produksi. Seiring dengan perubahan moda produksi tersebut, maka kontrol terhadap pemakaian bibit dan asupan pertanian lainnya mengikuti secara otomatis: bibit hibrida, pupuk kimia dan pestisida kimia. Pada gilirannya, perubahan ini mempengaruhi kualitas tanah, yang merupakan suatu variabel fungsional tanah yang sangat penting sebagai alat produksi pangan. Seiring dengan perubahan tersebut juga, orientasi konsumsi menjadi berubah dari jagung ke beras.

Tidak semua perubahan oleh kebijakan negara terjadi *se-linier* kasus Belang Turi. Kasus Belang Turi merupakan contoh klasik keterpurukan petani di Indonesia secara umum. Akan tetapi karakteristik NTT yang lebih khusus adalah ketika berkaitan dengan keterpurukan petani lahan kering sebagai akibat dari intervensi kebijakan negara. Kasus-kasus lain menunjukkan bahwa kemerosotan ketahanan pangan akibat kebijakan lebih dimulai dari perubahan orientasi ekonomi, persepsi dan pola konsumsi masyarakat, daripada perubahan moda produksi dan kontrol atas alat produksi. Hasil penelitian kuantitatif menunjukkan adanya stabilitas dalam orientasi tanaman pangan utama (pengecualian Belang Turi) dalam masyarakat petani NTT. Sebelum tahun 1974, tanaman utama dan makanan utama berkorelasi positif yakni jagung dan padi ladang ditambah dengan ubi-ubian dan kacang-kacangan. Pada tahun 2000, tanaman pangan utama masih tetap (atau berubah secara tidak signifikan), tetapi makanan utama berubah sangat drastis menjadi beras.

Perubahan ini menunjukkan bahwa orientasi konsumsilah yang terlebih banyak berubah, dengan memanfaatkan titik yang tepat dalam persepsi masyarakat: kondisi kering merupakan kondisi buruk yang menyebabkan ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Beras telah sejak lama dipandang sebagai makanan yang lebih bernilai sosial tinggi daripada jagung. Tetapi jagung adalah makanan yang lebih dibutuhkan untuk hidup dan bekerja. Pernyataan bahwa ‘beras untuk tamu, tetapi jagung untuk kerja (lebih bisa diandalkan untuk kebutuhan kerja keras)’ menunjukkan fungsi sosial beras yang masih bisa dipisahkan dari fungsi konkritnya sebagai makanan untuk mempertahankan hidup. Akan tetapi alasan-alasan yang dikemukakan para nara sumber menanggapi perubahan pola konsumsi yang terjadi menunjukkan adanya upaya sistematis untuk memberikan nilai tambah kepada beras, diluar fungsi sosialnya. Beras lebih bergizi dan lebih enak, telah memberikan nilai tambah kepada beras sebagai makanan. Padahal kondisi alam NTT bukanlah kondisi yang cocok untuk menghasilkan beras sebagai pangan utama. Akan tetapi dengan menciptakan persepsi kelebihan beras, menyebabkan ‘ketidakcocokan’ berubah menjadi persepsi ‘ketidakmampuan’. NTT bukan lagi menjadi wilayah yang *tidak cocok* ditanami padi sawah, tetapi menjadi wilayah yang *tidak mampu* menghasilkan padi sawah, yang artinya *tidak mampu* menghasilkan makanan sendiri secara layak. Tentu saja hal ini tidak terlepas dari skenario besar orientasi pertanian Indonesia yang sentralistik dan didesain untuk melayani kepentingan industrialisasi pertanian global (tetapi hal ini bukan utama dibahas di dalam penelitian ini).

Produksi sendiri, sebagai suatu cara mendapatkan makanan masih merupakan cara utama dalam masyarakat. Tetapi perubahan moda dan orientasi produksi serta perubahan pola konsumsi secara sistematis merusak kemampuan adaptasi yang ada. Solusi-solusi yang dicari dalam upaya bertahan terhadap ancaman krisis pangan bukan lagi solusi-solusi inovatif untuk beradaptasi dan berkompromi dengan alam (dan sumber daya yang ada), tetapi lebih menjadi solusi-solusi revolutif yang lebih menggantungkan diri pada faktor eksternal. Pada titik ini, penurunan kemampuan alam untuk memberikan pelayanan yang cukup bagi ketahanan pangan masyarakat dipandang sebagai faktor penyebab dari segala kemerosotan status ketahanan pangan masyarakat.

Pelayanan Alam Digantikan dengan Pelayanan Pasar: Menambah Panjangnya Mata Rantai

Kebijakan-kebijakan pertanian yang berorientasi pada pasar dengan dogma pertumbuhan ekonomi, mewujudkan sebagai tawaran ‘solusi revolutif’ terhadap masalah ini. Penciptaan persepsi ketidakmampuan serta peningkatan kebutuhan hidup ‘modern’ yang membutuhkan uang memuluskan jalan masuk ekonomi uang ke dalam masyarakat yang subsisten tadi. Perubahan terjadi di segala aspek kehidupan masyarakat. Di Kuanheun, anak-anak yang sekolah bukan lagi anak-anak yang diharapkan akan kembali mengolah ladang jagung dan kacang, atau menggembalakan kerbau. Mereka diharapkan menjadi pegawai yang akan menerima bayaran uang tunai setiap bulannya. Di Tuanggeo, *towe* musiman merupakan andalan masyarakat untuk memperoleh uang tunai dengan menjual ikan hasil tangkapannya, dan membawa pulang beras. Di Makamenggit, kebiasaan mandara mulai digantikan dengan menjual barang (yang biasanya digunakan untuk mandara) ke pasar untuk mendapatkan uang tunai. Hasil uang digunakan untuk berbagai keperluan hidup, termasuk membeli beras. Disamping berbagai contoh perubahan yang ada dalam hasil penelitian ini, data kuantitatif menunjukkan peningkatan signifikan dalam cara orang mendapatkan pangan sebelum tahun 1974 dengan tahun 2000. Untuk wilayah Sumba misalnya, pada sebelum tahun 1974 hanya ada 40% responden yang mengaku mendapatkan makanan dengan cara membeli, pada tahun 2000 angka tersebut meningkat menjadi 90%. Artinya hampir seluruh responden memiliki pilihan mendapatkan uang tunai dan membeli makanan dengan uang tunai tersebut. Makanan yang dibeli, 100% adalah beras. Fakta ini menunjukkan bahwa strategi adaptasi terhadap berbagai resiko kemerosotan ketahanan pangan mulai diandalkan pada pasar: adanya uang tunai dan adanya bahan makanan yang dapat dibeli.

Selain strategi adaptasi, mekanisme bertahanpun mengalami perubahan. Walaupun tidak ada perubahan signifikan terhadap kebiasaan-kebiasaan masuk hutan atau mengurangi jumlah konsumsi dalam rumah tangga, tetapi ada mekanisme bertahan yang baru muncul, yakni meminjam uang pada tengkulak, rentenir, papalele atau penggadaian. Munculnya berbagai bantuan kredit baik untuk kebutuhan pengembangan pertanian atau peternakan atau usaha produktif lainnya, seringkali tidak dimanfaatkan untuk melakukan usaha produktif, tetapi lebih untuk kebutuhan-kebutuhan konsumtif. Ketidakmampuan manajemen uang tunai untuk kredit, seperti yang terjadi dalam kasus UBSP GTZ di Napu, menunjukkan kebaruan model ekonomi uang ini ditingkat masyarakat. Hal ini misalnya sangat berbeda bila dibandingkan dengan kefasihan masyarakat untuk mengelola persediaan pangan dalam rumah tangga, yang sampai pada tahap menyusun strategi-strategi menghadapi resiko-resiko krisis.

Perubahan paling signifikan terjadi di wilayah yang dekat dengan pusat ekonomi lokal. Kondisi Sillu, Makamenggut dan Kuanheun menunjukkan lebih beragamnya pilihan-pilihan cara mendapatkan pangan dalam masyarakat yang diisi dengan cara-cara berdagang atau jual-beli. Perubahan moda produksi besar-besaran di Belang Turi memaksa masyarakat memiliki pilihan lain selain memproduksi makanan sendiri, yakni menjual sebagian makanan produksinya atau barang hasil komoditi lain. Akan tetapi tetap bertahannya masyarakat dengan mengutamakan pemenuhan pangan pokok terlebih dahulu dari hasil produksinya, menunjukkan adanya ketidakpercayaan terhadap sistem pasar di satu sisi, dan penolakan setengah-setengah terhadap perubahan paksa yang sedang terjadi. Ketidakpercayaan dan penolakan ini muncul tidak saja secara instingtif atau karena romantisme masa lalu, tetapi muncul karena berbagai pengalaman empirik dalam berurusan dengan pasar.

Petani di Belang Turi mengeluhkan mahalnya asupan untuk produksi dibandingkan dengan harga jual produk padi mereka, terutama setelah dihapusnya subsidi pupuk dan pestisida sebagai bagian dari liberalisasi ekonomi. Belum lagi merajalelanya sistem ijon yang sangat merugikan mereka. Para masyarakat biasa di Napu mengeluhkan murahnya ternak mereka dihargai di pasar Waingapu, karena pembeli yang melihat orang desa menjual ternak langsung ke pasar Waingapu langsung memahami bahwa orang tersebut sedang dalam kondisi butuh. Akibatnya harga dipermainkan, dan kondisi tersebut diterima saja karena 'tidak ada' pilihan lain. Atau bila kita mencoba mengkonversi nilai barang yang diterima sebagai hasil pertukaran dalam *mandara* ke nilai rupiah (berdasarkan harga pasar), maka kasus di Makamenggut menunjukkan untuk jenis barang yang sama yang ditukarkan, dalam

mandara mereka menerima barang yang nilainya jauh diatas nilai rupiah yang dihargai di pasar.

Hasil produksi masyarakat bukanlah sesuatu yang cukup berharga di pasar (demikian pendapat seorang nara sumber di Tuanggeo). Pendapat tersebut muncul karena masyarakat tidak memiliki atau tidak diberikan kesempatan dalam mekanisme pasar di tingkat lokal sekalipun, untuk turut menentukan harga barang yang dihasilkannya dengan perhitungan yang adil (yang menghitung pula nilai plus tenaga kerja, waktu dan kepemilikan alat produksi lainnya untuk memproduksi barang tersebut). Di sisi lain, ada kelompok lain yang muncul dan mengambil keuntungan dari perpanjangan mata rantai akibat perubahan orientasi kebutuhan dari subsisten menjadi ekonomi uang ini. Pemilik perahu yang digunakan untuk *towe* atau untuk alat transportasi PaluE – Maumere, disebut sebagai mengambil keuntungan terlalu besar dari sewa perahu motor. Keuntungan ini dapat diambil, karena dia lebih berkuasa menentukan harga sewa perahu sebagai kapitalnya. Para papalele yang memperlakukan harga padi dengan sistem ijon atau pada saat panen padi dan kopi di Manggarai memaksimalkan kepemilikan uang tunai sebagai kapitalnya. Para pedagang perantara di pasar Camplong yang memperlakukan harga hasil bumi atau ternak dagangan masyarakat Sillu, sekali lagi memenangkan posisi tawar karena kepemilikan uang sebagai kapitalnya. Demikian pula pemilik ternak (dengan ternak dan uang tunai yang dimilikinya) memiliki kekuasaan penuh menentukan hak dari penggembala ternak dengan upah 1:5, tanpa mempertimbangkan kebutuhan minimal dan penghargaan yang pantas terhadap tenaga dan waktu yang sudah dikorbankan si penggembala.

Dengan demikian, perubahan sistem subsisten ke ekonomi pasar penuh dengan ketidakpastian bagi petani. Menurut Sen, ketahanan pangan dalam jenis dagang atau jual beli dapat dijamin bila ada kepastian dan kepemilikan di berbagai tingkatan, mulai dari jaminan kepemilikan segala sesuatu yang dibutuhkan untuk memproduksi barang yang akan dijual, kepastian harga dipasar, kepastian ketersediaan bahan pangan dipasar, serta keseimbangan harga jual barang produksinya dibandingkan dengan harga beli bahan pangan tersebut. Di semua tingkatan, hasil penelitian menunjukkan bahwa untuk para petani dari strata menengah ke bawah, tidak ada kepastian di tingkatan manapun. Petani di Sillu membeberkan fluktuasi harga bahan pangan pada masa panen (dimana mereka menjual dengan harga yang sangat murah) dan pada masa krisis (dimana mereka membeli dengan harga yang bisa 3x lipat lebih mahal).

Dengan demikian, peralihan strategi adaptasi dari mengandalkan alam ke mengandalkan pasar tidak memberikan kondisi yang lebih baik, bahkan bisa dikatakan lebih buruk. Ketiadaan akses dan kontrol terhadap mekanisme pasar merupakan kerentanan yang signifikan, terutama karena ketidakmampuan tersebut disebabkan karena dominasi pihak eksternal yang telah terlebih dahulu memiliki kapital kunci dalam sistem pasar: uang.

BANTUAN PANGAN DI NTT: Tujuan, Karakteristik dan Pengaruhnya

Pada bulan April 1998, FAO dan WFP mempublikasikan laporan assessment yang menyimpulkan bahwa Indonesia mengalami masalah krisis pangan yang parah, karena adanya penurunan produksi beras sampai 3,6% dibawah produksi tahun 1997, dan 6% dibawah produksi tahun 1996, karena terjadinya kemarau panjang. Akan tetapi di sisi lain, produksi tanaman pangan lain seperti padi, kacang kedelai dan ubi-ubian diperkirakan akan meningkat. Dengan demikian laporan tersebut menyebutkan bahwa Indonesia pada tahun 1998/1999 membutuhkan import beras sebesar 3,5 juta ton, walaupun seandainya panen padi musim kedua berhasil normal. Karena adanya keterbatasan keuangan negara akibat krisis, laporan tersebut menyebutkan dibutuhkannya bantuan internasional untuk mensuplai 2 juta ton beras ke Indonesia, baik dalam bentuk pinjaman, hibah, import dengan syarat lunak, yang diutamakan sebagai bantuan pangan. Bila bantuan pangan tidak diberikan, maka akan ada 7,5 juta orang di 15 propinsi di Indonesia yang akan mengalami kekurangan pangan akut.¹⁴

Dalam laporan tersebut disebutkan bahwa NTT merupakan wilayah yang paling kering dan paling miskin. Sehingga, walaupun ada prediksi bahwa produksi jagung dan makanan lain selain beras secara nasional akan meningkat, tetapi di NTT produksi jagung akan menurun sampai 30% atau maksimal 50%. Secara khusus disebutkan bahwa Sumba Timur, Flores Timur, Sikka, Ende, Alor, TTS, TTU dan Belu adalah wilayah yang paling parah dan membutuhkan bantuan segera.¹⁵

Menyusul laporan tersebut, *Office for Special Relief Operation FAO* mengeluarkan *FAO Appeal for Indonesia* yang pada dasarnya merekomendasikan dan mengundang lembaga-lembaga internasional, baik PBB maupun NGOs untuk membantu masyarakat Indonesia, baik di kota maupun di desa-desa yang terkena dampak dari kemarau panjang dan krisis ekonomi

14 Special Report FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to Indonesia, 1998.

15 Op.cit., hal 13-14

di Indonesia, yang mengakibatkan gagal panen, ketidakmampuan memiliki uang tunai untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari maupun kebakaran hutan. Bantuan pada dasarnya ditujukan untuk memberikan jalan keluar bagi masyarakat Indonesia yang sedang dalam kondisi krisis pangan untuk dapat bertahan.¹⁶

Dalam dua bulan kemudian, berbagai lembaga internasional telah memulai proyek-proyek penanganan krisis pangan. Jenis proyek nyaris serupa, yakni antara melakukan distribusi gratis, padat karya (dengan imbalan pangan atau uang) dan makanan tambahan untuk perbaikan nutrisi. Dalam bentuk padat karya, kebanyakan kembali mengulang jenis-jenis proyek fisik, yakni pembangunan infrastruktur, terutama jalan.

Di NTT terdapat lebih dari 20 lembaga yang melakukan proyek bantuan pangan, dengan menghabiskan dana lebih Rp. 450 milyar selama satu tahun. Sumber dana terbesar berasal dari USAID (71%), menyusul AusAID (11%), World Bank (7%) dan badan-badan PBB (10%). Sebanyak 60% dana diberikan melalui ornop internasional, 20% melalui ornop nasional dan lokal, serta 20% lainnya melalui pemerintah.¹⁷

Selain bantuan internasional di atas, pemerintah Indonesia juga telah melakukan intervensi pasar dengan Operasi Pasar Khusus, yakni menjual beras dengan harga murah (Rp. 1.000/kg) setelah terjadinya krisis ekonomi 1997. Dalam tahun 2000-2002, NTT menghabiskan beras untuk OPK sebanyak 72,6 ribu ton beras.¹⁸ Beras tersebut sebagian besar merupakan beras import yang dibeli dengan harga antara Rp 2.500-5.000/kg, dengan bea masuk 20%.¹⁹

Dari berbagai hasil assessment lembaga internasional (terutama ornop), menunjukkan temuan masalah yang hampir serupa. Masalah-masalah yang diangkat terutama menyangkut gagal panen, berkurangnya persediaan makanan di tingkat rumah tangga, masalah malnutrisi, penjualan aset keluarga untuk membeli pangan, dan ketidakmampuan mendapatkan variasi makanan sumber energi. Kesemua masalah dianggap berakar dari terjadinya gejala alam el nino dan krisis ekonomi di Indonesia pada 1997-1998.

16 Stevens, John E, Mission Report of TCOR International Agronomist/Consultant, FAO, 1998.

17 Dari berbagai sumber, terutama kompilasi UNDP, 1998. Ada beberapa lembaga lain yang diketahui bekerja di NTT untuk jenis proyek yang sama saat itu, tetapi tidak terekam oleh kompilasi UNDP, seperti CRS, CWS, dan GTZ. Kompilasi ini juga belum memasukkan proyek-proyek JPS lain yang didanai World Bank, yang menyangkut ketahanan pangan, seperti PKD dan PDM-DKE.

18 Sumber: Website BULOG, 2002

19 Kompas, 27 Juni 2002

Desain bantuan pangan itu sendiri sebenarnya mengakomodir kepentingan jangka menengah dan jangka panjang. WFP misalnya merumuskan tujuan umum bantuan pangan untuk menyelamatkan hidup manusia yang dalam kondisi darurat atau pengungsian, meningkatkan mutu asupan gizi dan memungkinkan pembangunan dijalankan kembali.²⁰ Tujuan-tujuan tersebut diakomodir, baik dalam desain konsep maupun dalam pilihan-pilihan kegiatan yang diambil oleh lembaga-lembaga pemberi bantuan di NTT pada 1998-2000.

Pembagian pangan secara gratis misalnya jelas-jelas mengasumsikan bahwa masyarakat sudah tidak punya kemampuan untuk mendapatkan makanan sendiri dengan menggunakan kapasitas yang ada. Sedianya bantuan pangan langsung ini dilakukan dalam kondisi darurat dimana bila tidak diberikan secepatnya maka korban akan kehilangan hidupnya. Bantuan pangan dengan padat karya mencerminkan adanya upaya untuk memberikan nilai lebih kepada bantuan pangan, yakni dengan menghasilkan sesuatu yang bisa dimanfaatkan dalam jangka panjang, seperti infrastruktur pembangunan, dengan suatu skema kerja jangka pendek. Infrastruktur yang kebanyakan dipilih adalah jalan dan irigasi. Pilihan infrastruktur ini jelas-jelas menunjukkan keberpihakan pada pola pembangunan berorientasi pertumbuhan ekonomi (uang) dengan mengutamakan intervensi pasar yang didalamnya mengandung unsur menyamaan jenis makanan pokok. Jenis pangan yang diberikan dalam semua bantuan ini (kecuali untuk supplemental food) adalah beras.

Bantuan Pangan dan Ketahanan Pangan: Mengikuti Arus Kerusakan yang Sudah Ada

Bila dilihat dari karakter masalah ketahanan pangan di NTT, bisa dengan mudah disimpulkan bahwa masalah ketahanan pangan adalah masalah panjang yang harus diselesaikan dengan solusi jangka panjang juga. Bila dibandingkan dengan karakter bantuan pangan sebagai solusi jangka pendek, maka bantuan pangan harusnya tidak perlu menjadi gangguan terhadap sebuah proses pembangunan²¹ jangka panjang.

Bantuan pangan dalam konteks kerusakan ketahanan pangan di NTT yang telah melalui suatu proses panjang, nampaknya sulit untuk dikatakan memiliki pengaruh yang besar terhadap proses tersebut. Akan tetapi bila dilihat lebih jauh, bantuan pangan yang diberikan dari segi

20 Sumber: Website WFP, 2002

21 Istilah pembangunan itu sendiri seringkali sudah mengandung konotasi negatif, misalnya dengan munculnya terminologi 'developmentalis' yang cenderung diartikan sebagai aliran mainstream yang mengikuti pola kapitalisme. Tetapi istilah pembangunan di sini dimaksudkan secara netral sebagai upaya-upaya yang disengaja untuk mencapai kesejahteraan manusia.

pendekaan yang dipakai, maka akan nampak bahwa bantuan-bantuan tersebut berjalan di alur yang sama dengan alur masalah yang sudah ada:

- a. Memberikan yang tidak dapat dihasilkan sendiri. Dalam kasus ini terjadi dimana pangan yang dibagikan kebanyakan adalah beras. Bantuan-bantuan tidak memperhatikan adanya masalah dalam pergantian pola konsumsi masyarakat yang meningkatkan kerentanan masyarakat dalam menghadapi *shock* dari luar. Pemberian beras juga mendorong percepatan dalam perubahan orientasi ekonomi dari subsisten ke pasar (=uang). Hal ini juga didukung dengan model padat karya uang, dimana hasil penelitian juga menunjukkan bahwa masyarakat yang menerima uang, bila dipakai untuk membeli pangan maka pilihannya adalah beras.
- b. Kebanyakan dari bantuan pangan diberikan dengan kerjasama erat dengan pemerintah setempat. Kerjasama ini dimulai dari pemakaian data sampai pada implementasinya. Hasil penelitian menunjukkan minimnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang bantuan tersebut. Padahal masalah hubungan-hubungan struktural yang tidakimbang menjadi salah satu akar permasalahan ketahanan pangan di NTT. Korupsi bantuan merupakan hal yang niscaya terjadi ketika transparansi tidak dipastikan (tetapi penelitian ini tidak dimaksudkan untuk mengamati masalah ini dengan lebih dalam). Yang juga menjadi masalah adalah karena para pemuka masyarakat yang feodalis telah juga terserap dalam struktur atas administrasi negara, seperti terjadi pada kasus di Desa Napu. Bantuan pangan kemudian dipakai sebagai alat memperkuat posisi mereka. Kasus pemakaian bantuan GTZ sebagai alat penekan terhadap masyarakat untuk membayar iuran IDT dan kredit lainnya merupakan salah satu bukti dimana bantuan jangka pendek tersebut tidak terutama dimaksudkan untuk 'menyelamatkan hidup manusia'. Demikian juga yang terjadi dalam kasus-kasus OPK/Raskin yang menunjukkan adanya kesewenangan pemerintah desa dalam memanfaatkan bantuan untuk kepentingan ekonomi sendiri atau sebagai alat penekan terhadap masyarakat.

Bantuan Pangan dan Masyarakat Penerima Bantuan

Don (Belang Turi): *'Saya pikir bantuan disini membuat yang kaya bertambah kaya dan yang miskin bertambah miskin. Kalau saat beras datang yang tidak mampu membayar tidak dapat bagian. Jatahnya dibeli oleh orang lain yang punya uang'*.

Pak Marthen (Belang Turi): *'saya terpaksa menjual beras OPK untuk dapat membiayai kebutuhan lainnya...'*.

Mama Sia (Belang Turi): *'kalau bantuan OPK dihentikan, saya kira tidak apa-apa. Yang penting kami tidak dilarang menanam ubi dan jagung di hutan larangan'*

Kebanyakan masyarakat di wilayah penelitian melihat bahwa bantuan pangan bermanfaat dalam jangka pendek untuk mengatasi kekurangan pangan pada waktunya. Tetapi kasus Sillu menunjukkan bahwa kekurangan pangan bisa berarti sangat relatif. Di satu sisi masyarakat tidak merasa mengalami kekurangan pangan pada 1997-1998 tersebut, tetapi di sisi lain menyebutkan bahwa bantuan pangan membantu dalam jangka pendek. Hal ini menunjukkan adanya kegamangan pemaknaan pangan itu sendiri, antara makanan dan beras. Di sisi lain hal ini juga menimbulkan indikasi bahwa 'kekurangan pangan' lebih merupakan induksi persepsi daripada pengalaman empiris. Hal ini terutama berlaku di wilayah yang cenderung subur dan masih memiliki lebih banyak alternatif makanan.

Kasus Belang Turi sekali lagi menunjukkan kasus klasik dampak bantuan pangan. Sebagai wilayah penghasil beras, membanjirnya beras gratis atau murah secara otomatis menjatuhkan harga produksi mereka. Hasilnya ironis: mereka menjual kembali beras yang didapatkan sebagai bantuan untuk memenuhi kebutuhan hidup lain; yang sebenarnya bisa dipenuhi sendiri kalau beras bantuan tersebut tidak pernah ada.

Dalam penelitian tergambar juga adanya kelompok masyarakat yang memandang bantuan pangan secara lebih kritis. Pernyataan Mama Mia diatas mewakili salah satu cara berpikir tersebut. Masyarakat di Tuanggeo yang memandang lebih penting diperhatikan dalam masalah air daripada bantuan pangan, juga menunjukkan pemahaman yang lebih mendalam. Tingginya harga pupuk dan pestisida dianggap masalah yang lebih *urgent* untuk diperhatikan di Belang Turi. Tingginya biaya transportasi untuk menjual hasil kacangnya merupakan masalah yang lebih penting bagi masyarakat Kuanheun. Bila dilihat dari skala pembiayaan yang luar biasa untuk bantuan pangan di NTT, maka bisa dipahami mengapa masyarakat merasa bahwa masalah jangka panjang harusnya juga bisa diselesaikan dengan cepat.

Menuju Ketergantungan: Belajar dari Pengalaman Kelaparan di Negara Lain

Krisis pangan di NTT adalah masalah berulang yang sudah menjadi bagian dari kehidupan sebagian besar petani lahan kering. Dengan berbagai persoalan yang sudah dibahas dalam bagian lain laporan ini, ada kecenderungan peningkatan tingkat kritis masalah ini. Proses masalah sudah berlangsung lama dan cara penanganan lebih difokuskan pada penanganan

simptom atau jangka pendek. Dengan demikian sulit diharapkan akar permasalahan bisa ditangani, ketika penanganan dampak masalah bisa menjadi begitu menarik untuk mendapatkan dana.

Strategi adaptasi dan mekanisme bertahan yang ada sebagai bagian tidak terpisahkan dari sistem ketahanan pangan masyarakat terus menerus digerosoti oleh perubahan paksa dari kebijakan maupun ketidakstabilan pelayanan alam akhir-akhir ini. Akibatnya memang strategi dan mekanisme tersebut makin lemah dari waktu ke waktu. Setiap *shock* terhadap sistem menyebabkan menurunnya tingkat kemampuan sistem tersebut untuk bisa mengurangi dampak *shock*. Maka penanganan yang terus menerus ditekankan pada penanganan dampak sekaligus juga merupakan penanganan yang terus menerus menyebabkan ketidakmampuan masyarakat untuk mengurangi kerentanan mereka makin meningkat. Akibatnya ketergantungan pada intervensi jangka pendek meningkat.

Belajar dari pengalaman negara lain yang pernah mengalami kelaparan hebat (Bengali yang membunuh 3 juta orang, Sahel yang membunuh 1,5 juta orang), terlihat bahwa proses kita sedang berada di jalur yang sama. Kerusakan ekologis, kecenderungan perubahan moda produksi dan konsumsi (yang lebih mengarah pada pelayanan pasar) dan ketimpangan sosial berlangsung dalam jangka waktu panjang. Dimulai sejak jaman kolonialisme dan dipercepat dengan pemberlakuan aturan-aturan liberalisasi, berakhir dengan kelaparan hebat. Apalagi bila ditambah dengan konflik-konflik (etnis, separatist maupun sektarian), maka kondisi Ethiopia, Rwanda dan Somalia merupakan contoh yang lebih tragis. Amartya Sen mengungkapkan bahwa penyelesaian masalah kelaparan bukan dengan bantuan pangan, tetapi lebih dengan memperbaiki kondisi ketidakadilan dalam distribusi sumber daya dan demokratisasi dalam pengambilan keputusan.²²

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan:

1. Ketahanan pangan sebagai sesuatu yang kompleks, tidak sekedar konsumsi-produksi tapi juga menyangkut kebijakan agraria, lingkungan, struktur hubungan sosial-ekonomi, dan pasar.

²²Dreze, Jean and Sen, Amartya, "Hunger and Public Action", Oxford India Paperbacks, 1993.

2. Tingkat ketahanan pangan dalam masyarakat berbeda-beda satu sama lain, baik karena pengaruh kondisi geografis maupun karena pengaruh posisi masyarakat dalam struktur sosial ekonomi setempat.
3. Ketahanan pangan di wilayah yang kering menuntut kreativitas yang dibangun sebagai strategi untuk beradaptasi dan juga ada langkah-langkah sebagai contingency plan: kalau *shock does happen*.
4. Kerusakan terhadap strategi menjadi sesuatu yang jauh lebih luas dibandingkan dengan gagal panen. Kerusakan terhadap strategi berarti juga kerusakan terhadap sistem ketahanan pangan itu sendiri. Makin rusak sistem ketahanan pangan dan makin lemah kemampuan masyarakat untuk beradaptasi, maka makin berat juga beban yang dipikul oleh sebuah mekanisme bertahan (*coping mechanism*).
5. Ada kecenderungan kuat mengganti makanan pokok dari jagung ke beras yang tidak diikuti dengan peningkatan kemampuan produksi beras itu sendiri. Perubahan ini terjadi mulai dari tingkat persepsi dan dilegitimasi oleh berbagai opini yang seolah-olah membuat beras memiliki nilai fungsional sebagai pangan yang lebih baik daripada makanan setempat lainnya.
6. Walaupun pilihan utama masyarakat dalam mendapatkan pangan tetap dengan produksi sendiri, tetapi ada kecenderungan kuat untuk beralih dari kehidupan subsisten dan semi subsisten menuju pada ekonomi pasar/uang. Kecenderungan seperti ini bukanlah sesuatu yang dapat dihindari sama sekali pada masa sekarang ini. Tetapi sayangnya hal ini tidak ditunjang oleh kemampuan *entitled* terhadap prasyarat-prasyarat yang memungkinkan petani mendapatkan jaminan ketahanan pangan dari pasar. Prasyarat-prasyarat tersebut antara lain jaminan bahwa mereka memperoleh hal-hal atau barang-barang yang dibutuhkan untuk memproduksi komoditas yang akan dijual, jaminan bahwa komoditas tersebut memiliki harga yang layak di pasar, jaminan bahwa ada ketersediaan bahan pangan dipasar pada tiap waktu dibutuhkan dan dengan harga beli yang seimbang dengan harga jual produk mereka.
7. Ketidakadilan struktural memainkan peran penting dalam memperburuk ketahanan pangan kelompok dari strata ekonomi rendah, ketika terjadi *shock* terhadap sistem ketahanan pangan mereka akibat ancaman dari luar. Hal ini dibuktikan dengan beragamnya tingkat ketahanan pangan dalam satu masyarakat yang mengalami masalah yang sama, seperti kekeringan, hama penyakit, dll. Masalah ini makin diperparah ketika

kelompok masyarakat dari strata atas justru memiliki kekuasaan untuk mengontrol *supporting system* dalam masyarakat seperti lumbung komunitas, ternak dan pasar.

8. Bantuan pangan sepanjang tahun 1998-2000 tidak memiliki peran melakukan kerusakan yang signifikan terhadap ketahanan pangan masyarakat. Walaupun demikian bantuan pangan pada umumnya mengikuti alur kerusakan yang sudah terjadi dalam jangka panjang. Dengan demikian bantuan pangan menyumbang pada perubahan persepsi tentang makanan pokok, penguatan ketimpangan struktural dan orientasi ekonomi pasar/uang yang tidak diimbangi dengan peningkatan kemampuan masyarakat. Bantuan pangan itu sendiri tidak menciptakan masalah-masalah tersebut diatas.
9. Dari sisi pendekatan, masalah ketahanan pangan di NTT dapat dilihat sebagai sebuah proses menuju sebuah kelaparan besar sebagai sebuah bencana (*in the process of a slow-onset disaster*). Selain kejadian-kejadian istimewa di beberapa kantong kelaparan, pada umumnya masalah ini belum menjadi masalah darurat bagi NTT. Karena itu penanganan pada saat ini sebenarnya masih harus difokuskan pada penanganan akar masalah. Pada tingkat ini bila penanganan sudah lebih dititik beratkan pada penanganan dampak masalah (diperlakukan sebagai bencana, atau kondisi darurat), maka hanya akan memperparah kerusakan-kerusakan jangka panjang yang sudah ada.

Rekomendasi

Sebagai suatu persoalan yang sudah berulang dan makin lama makin kritis, maka masalah krisis pangan di NTT harus diselesaikan dalam perspektif yang lebih luas, antara lain:

1. Mengembangkan suatu sistem pemantauan yang berbasis masyarakat untuk mencegah berlakunya kondisi darurat. *Contingency plan* yang sudah ada dalam masyarakat harus lebih dikembangkan dengan juga mempertimbangkan potensi ancamannya terhadap keberlangsungan *livelihood* yang lebih luas. Hal ini penting karena dalam kondisi terdesak, masyarakat bisa melakukan tindakan-tindakan bertahan yang justru merusak lingkungan atau yang tidak bisa diterima secara moral, atau yang tidak memperhatikan aspek kesehatan dan gizi. Apabila kemerosotan ini dibiarkan terus terjadi, maka pilihan yang ada hanyalah mengharap bantuan terus-menerus, atau timbul korban manusia, atau kerusakan yang lebih besar akibat dari upaya-upaya untuk survive yang tidak memikirkan lagi dampak jangka panjangnya.
2. Melakukan upaya untuk meletakkan ketahanan pangan pada kemampuan produksi sendiri atau pertukaran di tingkat lokal. Upaya ini harus dimulai dengan menjamin

akses dan kontrol terhadap alat-alat produksi yang adil. Selain itu upaya ini juga membutuhkan kemauan baik dan pemerintah dan masyarakat untuk membangun pemahaman yang benar tentang nilai-nilai fungsional yang ada dalam pangan lokal sebagai langkah awal. Upaya ini juga mencakup kemauan baik pemerintah untuk mendorong pengembangan usaha-usaha produktif di tingkat lokal yang mengandalkan pada kebutuhan lokal dan kelebihan kompetitif lokal.

3. Mengembangkan sikap solidaritas dalam masyarakat secara umum yang lintas strata sosial. Sikap ini juga perlu diikuti dengan tindakan-tindakan *affirmatif* yang menjamin ketersediaan sumber daya bagi masyarakat yang paling membutuhkan.
-