

**Working Paper # 9
(Kertas Kerja # 9)**

**Menggagas Pembangunan NTT
Dalam Perspektif “Disaster Risk Management”**

(Versi ini merupakan kertas posisi FKPB Kupang yang dicetak tahun 2001/2002 bagi OMS/CSOs di Nusa Tenggara Timur. Isinya masih relevan bagi konteks Indonesia dan NTT di tahun 2008. Versi perbaikannya, akan dipublikasikan dalam bentuk buku dengan Database Bencana NTT 1980-2008, yang sudah dikembangkan oleh FKPB/PMPB Kupang sejak tahun 1998, sebelum Indonesia secara umum menyadari tentang pentingnya integrasi risiko bencana dalam pembangunan yang dipromosikan dalam Hyogo Framework hasil konferensi bencana dunia di Kobe, January 2005, yang kemudian dituangkan dalam RAN Pengurangan Risiko Bencana Indonesia. Dengan bangga kami persembahkan bagi masyarakat NTT. FKPB Kupang tiba lebih dahulu secara konseptual ketimbang LSM dan Lembaga Formal Nasional maupun Internasional pada umumnya).

Reprinted by Permission of the Writer

Lexand Ofong

(Anggota Perhimpunan Masyarakat Penanganan Bencana PMPB Kupang 2005)

Yoseph Boli

(BE Forum Kesiapan & Penanganan Bencana – FKPB Kupang 2001-2008)

Yus Nakmofa

(BE Forum Kesiapan & Penanganan Bencana – FKPB Kupang 2000-2008)

February 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"

Menggagas Pembangunan NTT Dalam Perspektif “Disaster Risk Management”

Lexand Ofong

Pengantar

Pembangunan, pada hakikatnya, merupakan sebuah proses terencana yang dilaksanakan secara sadar oleh manusia dengan tujuan meningkatkan taraf hidup atau menyejahterakan manusia; yang secara filosofis dirumuskan sebagai proses memanusiawikan manusia. Melalui pembangunan, manusia berjuang untuk menjadi sungguh manusia secara utuh dalam segala dimensi hidupnya.¹

Kendati demikian, dalam kenyatannya, pembangunan selalu menampilkan dua realitas sekaligus: kemakmuran dan kebahagiaan di satu sisi, serta kesengsaraan, penderitaan, dan kemiskinan di sisi lain. Dan keduanya merupakan dua sisi dari satu kehidupan yang sama – bagaikan dua sisi dari satu mata uang.

Apa yang dialami oleh masyarakat dunia ketiga, termasuk Indonesia tidak keluar dari kenyataan itu. Untuk konteks NTT pun, hal yang sama dialami. Pelbagai kebijakan dan program pembangunan yang dicanangkan dengan slogan demi pengentasan kemiskinan, peningkatan taraf hidup masyarakat, tak terelakkan lagi, justru menurunkan taraf hidup masyarakat, menjadi penyebab kemiskinan bagi kebanyakan masyarakat. Kesejahteraan yang dicita-citakan dalam program pembangunan ternyata hanya dinikmati oleh segelintir orang – pemerintah dan kroni-kroninya.

Pertanyaan kita, mengapa pembangunan di NTT kontraproduktif dari tujuan haikinya? Di manakah letak salah urusnya? Dan bagaimana ikhtiar kita menggagas pembangunan di NTT agar sungguh produktif – mengentaskan kemiskinan, meningkatkan taraf hidup, dan menyejahterakan masyarakat NTT secara keseluruhan?

¹ Tentu ada banyak definisi lain, tetapi umumnya terarah pada definisi umum ini. Peter L. Berger, misalnya, dalam bukunya *Piramida Kurban Manusia*, yang diterbitkan LP3ES, 1982, mengaitkan pembangunan dengan kondisi ketidakberesan (penderitaan: kemiskinan, penyakit, pengusuran, diskriminasi, upah tak adil, penindasan) sebagai kondisi negatif pencapaian pembangunan, yang dialami negara-negara berkembang. Karena itu, ia mendefinisikan pembangunan sebagai ikhtiar membebaskan manusia dari penderitaan; pembangunan, katanya, bertujuan mengatasi atau paling kurang membatasi penderitaan manusiawi dalam segala bentuk dan dimensinya. Dalam arti inilah pembangunan dalam tulisan ini ditegaskan, sekaligus untuk membenturkan dengan dan mengkritisi implementasi pembangunan yang dilaksanakan dalam pelbagai “program pembangunan”, khususnya di NTT.

Mengenal Perspektif “Disaster Risk Management”²

Umumnya, bencana dilihat sebagai kejadian tiba-tiba yang tidak bisa diprediksi, yang mengakibatkan kerusakan serius bagi masyarakat atau sekelompok masyarakat tertentu. Namun, akhir-akhir ini, berkembang sebuah cara pandang lain terhadap bencana. Bencana dipandang sebagai sebuah fase dalam satu siklus kehidupan normal manusia yang dipengaruhi dan mempengaruhi keseluruhan kehidupan itu sendiri. Cara memandang bencana seperti ini disebut sebagai *Disaster Risk Management* atau seringkali juga disebut sebagai *disaster mitigation and preparedness* (selanjutnya disingkat DM).

Secara konseptual, DM dimengerti sebagai perspektif penanganan bencana yang menempatkan pembangunan sebagai kondisi dan konteks di mana bencana terjadi, dan karena itu respon terhadap bencana diintegrasikan,³ atau sebagai sebuah terminologi kolektif yang meliputi seluruh aspek perencanaan untuk kesiapan dan mitigasi, maupun untuk penanganan dampak pasca bencana (respon darurat).⁴

Pembangunan di sini dilihat sebagai proses perubahan terencana yang menciptakan kondisi dan konteks di mana masyarakat hidup dan berpartisipasi, dan juga yang menyebabkan segala hal lain dapat terjadi, terencana atau tidak, termasuk ancaman dan bencana.⁵ Dalam artian itulah, penanganan bencana perlu diintegrasikan, yang dilihat sebagai *deliberate processes* – proses yang teratur dan terarah, yang bertujuan mencegah (*prevent*) terjadinya bencana, dan secara progresif mengurangi dampak-dampak serta mengantisipasi risiko bencana yang mungkin terjadi.

Dalam matra itu, bencana bukan semata peristiwa atau kejadian tiba-tiba (*sudden on-set*), yang disebabkan oleh alam (*natural disaster*); tetapi juga yang terjadi perlahan-lahan (*slow on-set*), sebagai akibat salah urus manusia dalam siklus hidup hariannya (*man-made disaster*).

² Secara umum, perspektif Disaster Risk Management yang diuraikan di sini diambil dari manual-manual yang digodok oleh Forum Kesiapan dan Penanganan Bencana (FKPB) berdasarkan pengalaman lapangan dan studi kepustakaan.

³ Report on DM Program Review, OGB Philipine, 2001.

⁴ Kotze, Astrid von and Holloway, Ailsa: Reducing Risk: Participatory Learning Activities for Disaster Mitigation in south Africa, 1996. Bandingkan juga Silvia Fanggihade, “Bantuan Kemanusiaan dalam Kondisi Darurat dan Penanganan Berkelanjutan”, *Makalah*, dipresentasikan dalam Workshop Teknis Penanganan Kondisi Darurat, Ujung Pandang 2-5 Juni 2002.

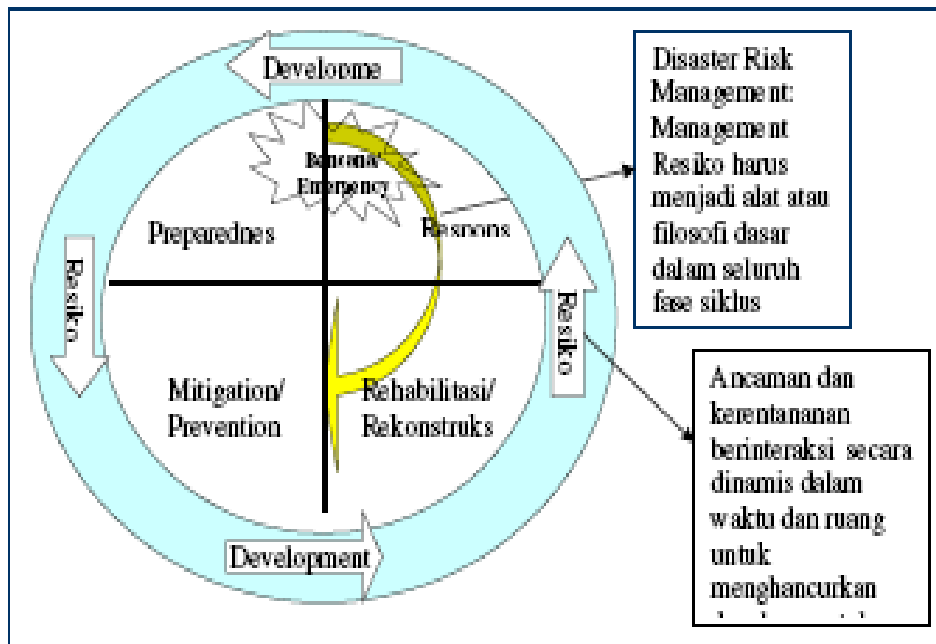
⁵ James Lewis adalah seorang yang bergelut dalam bidang penelitian tentang bencana, dan merupakan salah satu dari para peneliti yang memperkenalkan *disaster management* (DM). Gagasan-gagasannya tentang perpektif DM banyak dikutip oleh penulis-penulis dengan tema bencana. Gagasannya itu antara lain ditulisnya dalam bukunya *Development in Disaster-Prone Places (Studies of Vulnerability)*, yang diterbitkan di London oleh The Cromwel Press, 1999.

Siklus Penanganan Bencana

Dari pengertian di atas, tampak keterkaitan antara bencana dan pembangunan. Pun pula, DM memberikan perhatian berimbang terhadap masalah-masalah dalam proses sebelum dan sesudah terjadi bencana. Sebelum bencana terjadi, kegiatan ditujukan untuk menghindari bencana atau minimal mengurangi dampak buruk suatu bencana. Setelah bencana, kegiatan ditujukan untuk membantu pemenuhan kebutuhan dasar korban bencana. Lebih penting lagi, DM berusaha menganalisa dan menitikberatkan pada keterkaitan antara dua tahap tersebut dalam konteks kehidupan manusia.

Hal di atas, secara komprehensif, bisa dijelaskan melalui siklus DM sebagaimana digambarkan berikut ini:

Gambar 1. Dikembangkan oleh FKPB/Pikul 2002



(1) Keadaan darurat (*emergency*) adalah kondisi pada saat atau beberapa hari setelah terjadinya bencana, di mana telah terjadi gangguan serius terhadap keberadaan suatu masyarakat, yang mengakibatkan korban nyawa, kerugian material, dan kerusakan lingkungan hidup, yang melebihi kemampuan (kapasitas) masyarakat bersangkutan untuk mengatasinya dengan kemampuan dan sumber daya yang ada dan yang mereka miliki. Pada kondisi seperti ini, pemberian bantuan adalah niscaya, tidak bisa tidak. Tujuannya untuk

menolong masyarakat yang tertimpa bencana agar tidak mengalami penderitaan yang lebih parah; tidak mendatangkan korban yang lebih banyak. Prinsipnya, tidak boleh membiarkan masyarakat korban mati tertimpa bencana yang sedang terjadi.

Dalam kondisi darurat, waktu kerusakan terjadi secara sangat cepat dan skala kerusakan yang ditimbulkan pun biasanya sangat besar. Hal ini menyebabkan perbedaan dalam karakteristik respon terhadap kondisi darurat. Tetapi tetap saja, sangat diperlukan komitmen, kecekatan serta pemahaman situasi dan kondisi bencana (termasuk konflik) dalam rangka memahami latar belakang, kebiasaan, kondisi fisik dan mental, serta kebutuhan komunitas. Selain itu, sebuah kondisi darurat juga tidak bisa menjadi legitimasi kerja pemberian bantuan yang asal-asalan. Dalam hal ini perlu dipahami bahwa sumber daya sebesar apapun yang kita miliki tidak akan cukup untuk memenuhi seluruh kebutuhan komunitas korban bencana. Di sisi lain, sekecil apapun sumber daya yang kita miliki akan memberikan arti bila didasarkan pada pemahaman kondisi yang baik dan perencanaan yang tepat dan cepat, mengena pada kebutuhan yang paling mendesak.

Penting juga diperhatikan model pendekatan dalam memberikan bantuan dalam respon darurat. Ada dua model pendekatan: pemberdayaan dan konvensional (Anderson & Woodrow, 1989). Perspektif DM mengharuskan pendekatan pemberdayaan, dan sejauh dapat menghindari pendekatan konvensional. Perbedaan kedua pendekatan tersebut terutama terletak pada cara melihat kondisi korban (1), penilaian kebutuhan (2), kecepatan dan ketepatan (3), fokus bantuan (4), target akhir (5) – seperti terpapar pada tabel berikut ini.

(2) Tahap rehabilitasi dan rekonstruksi. Tahap ini lebih merujuk kepada tindakan yang diambil setelah terjadi bencana, di mana ancaman-ancaman seperti kematian dan kerugian lebih lanjut akibat bencana telah berkurang, tetapi masyarakat korban masih membutuhkan bantuan kebutuhan pokok seperti makanan, pakaian, fasilitas kesehatan, dan lain-lain.

Rehabilitasi adalah perbaikan yang dibutuhkan secara langsung yang sifatnya sementara atau jangka pendek, agar fasilitas dan pelayanan umum dapat berfungsi kembali, demi perbaikan kondisi psikologis dan sosial dari mereka yang selamat. Walaupun pada awalnya difokuskan untuk memungkinkan masyarakat yang terkena bencana untuk kembali ke keadaan normal (seperti sebelum bencana), tetapi selanjutnya harus diusahakan untuk mengurangi kerentanan dan mengusahakan kemajuan-kemajuan dalam standar hidup masyarakat. Proses ini bisa dianggap sebagai suatu fase transisi antara bantuan darurat dan program pembangunan jangka panjang.

Tabel 1. Perbedaan Pendekatan Pemberdayaan dan Konvensional

No.	Pendekatan Pemberdayaan	Pendekatan Konvensional
1.	Korban adalah manusia aktif dengan berbagai kemampuan dan kapasitas	Korban adalah tidak berdaya dan membutuhkan barang yang harus kita berikan
2.	Penilaian kebutuhan dilakukan dengan seksama dengan memperhatikan kapasitas yang ada	Penilaian kebutuhan dilakukan secara cepat/kilat
3.	Sejak awal harus mempertimbangkan dampak jangka panjang dari bantuan luar dan perlu menghormati gagasan dan kapasitas yang ada pada masyarakat setempat	Kebutuhan begitu mendesak, sehingga kecepatan dan efisiensi adalah prioritas; tidak ada waktu untuk konsultasi dengan melibatkan masyarakat setempat
4.	Walaupun kita memberikan benda-benda fisik dan material yang dibutuhkan, tetapi harus tetap mendukung kapasitas serta sisi sosial/kelembagaan dan sisi sikap/motivasi	Fokus utama adalah benda fisik dan material
5.	Target akhirnya adalah mengurangi kerentanan dalam jangka panjang dan mendukung peningkatan kapasitas	Target akhirnya adalah agar keadaan kembali normal.

Sedangkan rekonstruksi adalah bagian dari rehabilitasi, tetapi sifatnya permanen. Tindakan konkretnya berupa membangun kembali fasilitas air bersih, bangunan-bangunan, jalan (sarana dan prasarana) yang rusak akibat bencana. Rekonstruksi harus terintegrasi secara penuh ke dalam perencanaan pembangunan jangka panjang, dengan memperhitungkan risiko-risiko bencana yang mungkin terjadi dan peluang-peluang untuk mengurangi risiko-risiko tersebut dari berbagai aspek.

Pelaksanaan tahap ini harus sungguh mengakomodasi segala kemungkinan yang menjadi sebab bencana dan mengantisipasi kemungkinan risiko yang akan datang, agar pembangunan fisik yang dilaksanakan serentak merupakan tindakan antisipatoris dan preventif terhadap kemungkinan jadinya bencana berikutnya. Perbaikan-perbaikan pelbagai infrastruktur yang diperlukan bagi keberlangsungan hidup masyarakat pun harus dibuat sebagai sebuah proses preventif. Tujuannya agar tidak terjadi lagi bencana berikut; agar tidak kembali lagi ke situasi emergensi – bencana yang merusak itu tidak terulang lagi.

(3) Tahap kesiapan dan mitigasi. Tahap ini bisa dilaksanakan bersama-sama dengan rehabilitasi dan rekonstruksi. Tetapi bisa juga dilaksanakan jauh sebelum dan jauh sesudah bencana terjadi – di mana tidak ada gangguan terhadap pembangunan. Kesiapan dimaksudkan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya bencana – menyiapkan masyarakat menghadapi bencana. Sedangkan mitigasi merupakan ikhtiar untuk mengurangi dampak bencana. Idealnya, kesiapan dan mitigasi dilaksanakan bersamaan dengan proses pembangunan. Karena pembangunan itu sendiri sebenarnya merupakan proses kesiapan dan mitigasi yang paling baik.

Siklus di atas menggambarkan orientasi DM yang bergerak di antara dua aliran utama kerja dalam masyarakat, yakni pembangunan dan bantuan kemanusiaan.⁶ Dan keduanya tidak dapat dipisahkan, terutama untuk menilai dan merespon bencana dan krisis yang berulang. Sebab, lebih sering terjadi, yang disebut sebagai bencana alam sekalipun, merupakan dampak dari suatu fenomena atau proses pembangunan itu sendiri, misalnya kerusakan lingkungan dan pemanasan global. Harga dari kerusakan yang terjadi karena bencana juga sudah terlalu besar (dari segi keuangan, mutu hidup dan lingkungan serta emosi). Dampak dari bencana tertentu meningkatkan ancaman akan terjadinya bencana berikutnya dan menurunkan kemampuan masyarakat untuk bertahan dari dampak buruknya. Sehingga dari sisi internal, masyarakat – yang rentan terhadap bencana berulang dan ancaman yang meningkat – mengembangkan strategi hidupnya untuk bertahan dalam krisis terus menerus, bukannya untuk mencapai mutu kehidupan yang lebih baik. Dengan demikian, upaya untuk meningkatkan taraf hidup (baca: pembangunan) dengan kerja-kerja penanganan dampak (baca: respon darurat) tidak dapat dipisahkan begitu saja.⁷

Paragraf di atas mempertegas asumsi dasar DM, bahwa bencana seyogianya dapat di-*manage*, karena berpautan dengan intervensi dan kontrol manusia. Bencana bukan dipandang semata sebagai persoalan alamiah (*nature*), tetapi terutama persoalan struktural-sistemik, terkait dengan pelbagai kebijakan yang terintegrasi dalam program pembangunan.

Karena itu, penanganan bencana pun harus sampai menerobos tembok struktural-sistemik, yang terintegrasi dalam proses pembangunan itu, melalui pemetaan sistematis dan analisis

⁶ Di sini pembangunan dipahami sebagai seperangkat kegiatan yang disengaja dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Proses ini biasanya berlangsung dalam jangka waktu panjang dalam kehidupan normal/sehari-hari. Sedangkan bantuan kemanusiaan dipahami sebagai kegiatan yang dilakukan untuk membantu korban bencana dalam memenuhi kebutuhan hidup mereka setelah bencana itu terjadi. Biasanya merupakan bantuan darurat dalam jangka waktu pendek.

⁷ Silvia Fanggidae, *loc.cit.*

yang tajam. Dan karena fokus analisis dalam DM adalah analisis kerentanan,⁸ maka dalam proses pembangunan itu penting dipahami dan dipetakan kerentanan masyarakat, di mana bencana terjadi dan/atau yang mungkin terjadi, beserta pelbagai ancamannya. Sejalan dengan itu, penting juga digali kapasitas-kapasitas yang ada dalam dan/atau dimiliki masyarakat.

Ancaman dilihat sebagai gangguan yang bersifat merusak, yang datang dari luar diri dan/atau lingkungan suatu masyarakat. Ancaman itu bisa datang dari alam, seperti banjir, gempa bumi, angin topan; bisa oleh ulah manusia, seperti konflik bersenjata, intimidasi, permusuhan, kerusakan lingkungan, kekacauan politik dan ekonomi, serta kebijakan pembangunan; atau juga bisa kombinasi alam dan manusia. Tingkat keseringan suatu ancaman, peluang terjadinya, serta luas dan besar pengaruhnya dapat bervariasi. Dalam berbagai kasus, ancaman sesungguhnya dapat diantisipasi dan/atau dikurangi.

Kerentanan adalah suatu situasi/keadaan negatif (kurang) yang secara intrinsik ada dalam diri dan/atau lingkungan suatu masyarakat. Kerentanan bisa merupakan gabungan akibat dari faktor-faktor fisik, sosial, ekonomi, politik, dan ideologis yang mengurangi kemampuan masyarakat untuk merespon (mempertahankan diri) terhadap suatu ancaman. Umumnya, kerentanan telah ada dan dapat dijumpai dalam kehidupan masyarakat setiap hari. Kemiskinan, misalnya, adalah juga sebuah kerentanan yang mengurangi kemampuan masyarakat menghadapi krisis dan/atau bencana.

Sedangkan **kapasitas** adalah faktor atau unsur positif yang secara intrinsik ada dalam diri dan/atau lingkungan suatu masyarakat. Kapasitas itu bisa berupa aset-aset fisik seperti pemilikan tanah atau uang, dapat berupa keahlian seperti kemampuan baca tulis; dapat bersifat sosial seperti organisasi kemasyarakatan atau sistem kesejahteraan lokal; dapat bersifat pribadi seperti kemauan untuk bertahan hidup, kepercayaan, ideologi, atau agama. Kapasitas-kapasitas inilah yang dapat (harus) digunakan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat merespon secara efektif ancaman sambil mengurangi kerentanan yang ada.

Jadi, kalau ancaman merupakan faktor yang berasal dari luar, maka kerentanan dan kapasitas merupakan unsur/keadaan yang ada di dalam dan dimiliki oleh masyarakat itu sendiri.

Bencana, umumnya, muncul bila terjadi ketidakseimbangan antara ketiga hal itu, dalam arti kerentanan yang ada dalam suatu masyarakat lebih besar daripada kapasitas yang dimiliki,

⁸ Vulnerability analysis is the critical analysis to perform in understanding disaster situation. Bandingkan: Report on DM Program Review, *loc.cit.*

sehingga ketika datangnya ancaman dari luar, masyarakat tak sanggup untuk mengatasinya. Bila ancaman yang datang bertemu dengan kerentanan, yang diperparah dengan rendahnya kapasitas, maka bencana besar pun niscaya terjadi.⁹

Kendati demikian, kerap terjadi bahwa dalam suatu masyarakat atau sekelompok masyarakat, walaupun sudah dapat dilihat adanya kerentanan dan ancaman, serta kemungkinan interaksi keduanya, tetapi bencana tidak/belum terjadi. Tetapi kondisi itu tetap merupakan ancaman. Kondisi demikian, dalam perspektif DM, disebut **risiko**. Dan justru tugas DM terletak pada titik ini, yaitu mengelola risiko agar tidak mengakibatkan bencana. Karena itu, perspektif DM menandakan pentingnya analisa risiko (*risk analysis*) – memetakan secara sistematis kapasitas, kerentanan, dan ancaman dalam suatu wilayah/masyarakat, untuk di-*manage* secara efektif, melalui peningkatan kapasitas dan pengurangan kerentanan, agar tidak menandatangani bencana.

NTT: “Disaster- Prone Area”

Nusa Tenggara Timur (NTT) dikenal sebagai provinsi yang rentan terhadap bencana – *disaster-prone area*. Lihat saja, pada hampir setiap tahun, bencana terjadi di mana-mana. Media massa baik elektronik (radio) maupun cetak, memberitakan terjadinya bencana di mana-mana.¹⁰

Banjir, pada setiap musim hujan, tidak lagi mengherankan kita, karena tidak pernah absen setiap tahun. Ada daerah yang ditimpa hampir setiap tahun; ada daerah yang satu-satu kali terjadi. Kerusakan yang ditimbulkannya pun tidak bisa dikatakan sepele. Areal pertanian dan/atau perkebunan rusak dilanda banjir, ternak mati, bahkan sampai pada korban nyawa. Belum lagi serangan hama/penyakit yang mengganggu tanaman pangan dan komoditas

⁹ Bandingkan Report on DM Program Review, OGB Philipine,2001 [Bencana (*disaster*) dimengerti sebagai kejadian yang menyebabkan kerusakan dan/atau kehilangan, yang diderita masyarakat atau sekelompok masyarakat, sebagai akibat interaksi ancaman dan kerentanan masyarakat.]

¹⁰ Selama 20 tahun terakhir (1980 – 2000), rata-rata di semua kabupaten (wilayah/daerah) di NTT terlanda bencana setiap tahun, dengan jenis bencana yang kurang lebih sama dengan dampak yang fluktuatif: kekeringan akibat panas panjang (El Nino), banjir/genangan air akibat hujan berlebihan (La Nina), tanah longsor, serangan hama/penyakit, angin badai, KLB diare; yang berakibat pada kekurangan pangan (kelaparan). juga ada bencana gempa bumi, tsunami, abrasi pantai, kebakaran hutan/kebun/gunung; di samping pengungsian dan konflik sosial lainnya. Bencana-bencana ini terjadi berulang hampir setiap tahunnya, kendati di wilayah yang berbeda. Ada juga yang terjadi secara periodik pada beberapa wilayah tertentu, antara lain seperti hama belalang di Sumba, dan Banjir/genangan air di Bena. [Data diambil dari dokumentasi yang dibuat divisi *Emergency Response*, FKPB, 2001]

pertanian petani. Hama belalang di Sumba yang sudah kronis, dan yang akhir-akhir ini juga melanda wilayah Manggarai, bukanlah sekadar konsumsi pers. Pun pula hama tikus yang akhir-akhir ini semakin menjadi-jadi di mana-mana. Angin badai juga bukan hal yang langka. Setiap tahun hampir pasti terjadi. Tanaman-tanaman komoditas tumbang, tanaman pangan pun rusak.

Menurut data, NTT merupakan daerah yang rentan terhadap gempa bumi.¹¹ Dan tsunami menyusul. Abarasi pantai juga sekarang bukan lagi hal baru. Di Flores (Sikka) dan Timor (Bena, Amanuban Selatan) sudah sering terjadi.

Panas dan kemarau panjang pun sudah merupakan bagian dari karakteristik alam NTT, yang mengakibatkan gagal panen – tanaman pangan maupun tanaman komoditas. Dan masih banyak bencana lain lagi, baik yang disebabkan oleh alam maupun oleh ulah manusia, termasuk konflik sosial.

Selain itu, lebih kurang 70 persen¹² penduduk NTT yang tergolong miskin, sebanyak 79,60 persen¹³ penduduknya bermata pencarian bertani dan tinggal di pedesaan, dengan topografi wilayah yang berbukit-bukit, terisolasi dari informasi dan akses lainnya, ditambah dengan keadaan alam yang tidak terlalu menguntungkan – semua itu juga merupakan kerentanan yang mengurangi kemampuan masyarakat NTT dalam mengatasi pelbagai ancaman yang mereka hadapi; berarti juga rentan terhadap bencana.

Pertanyaan kita, apakah kondisi di atas sudah diintegrasikan ke dalam kebijakan pembangunan di NTT, sehingga pembangunan serentak merupakan proses kesiapan dan mitigasi bencana?

Kebijakan Pembangunan NTT dan Penilaian Kritis

¹¹ Secara geneologis, NTT termasuk pulau yang sering mengalami geotektonik. Dalam perkiraan, setiap tahun \pm 200 kali terjadi gempa bumi. [Dr. Thom Therik, disampaikan dalam Diskusi Terbatas Membahas Kertas Posisi 1 FKPB, di Kantor FKPB, Senin, 27 Mei 2002].

¹² Persentase jumlah penduduk miskin di NTT memang variatif; umumnya berkisar antara 60 % dan 80 %, tergantung sumber dan kapan waktu pengambilannya. Dalam tulisan ini penulis sengaja mengambil 70 %, angka tengah antara 60 dan 80 persen.

¹³ Persentase jumlah penduduk bermatapencarian bertani mengalami fluktuasi dari tahun 1990 sebesar 75,18 persen menjadi 79,67 persen pada 1998; kemudia menjadi 77,68 pada 1999, dan meningkat mencapai 79,60 pada tahun 2000. Bandingkan: *Indikator Kesejahteraan Rakyat Nusa Tenggara Timur*, yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dan Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, 2001, pp. 96-97.

Kebijakan pembangunan di NTT, secara umum, diarahkan kepada usaha agribisnis,¹⁴ yang sebenarnya merupakan perwujudan dari paradigma pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang cepat – yang tidak lain adalah akibat dari ideologi developmentalisme (pembangunanisme) yang diadopsi oleh Pemerintah Indonesia sejak era Orde Baru, dari negara-negara kapitalis.

Developmentalisme dan Pengaruhnya di Indonesia¹⁵

Munculnya developmentalisme bermula dari inisiatif Presiden AS, Truman, pada tahun 1948. Dia, ketika itu, mengundang para pakar dan intelektual terkemuka AS untuk bertemu di MIT guna membahas strategi membendung komunisme – yang saat itu juga sudah masuk ke Indonesia. Dalam pertemuan itu, berhasil dirumuskan ideologi developmentalisme sebagai suatu hal yang harus disebarluaskan di negara-negara yang baru merdeka – kemudian dikenal dengan negara berkembang atau negara dunia ketiga, termasuk Indonesia.¹⁶

Ideologi developmentalisme menandakan bahwa “pembangunan tidak lain dari sebuah proyek besar pasca zaman penjajahan oleh bangsa asing dari Negeri-negeri Utara atas Negeri-negeri Selatan. Proyek ini ditawarkan sebagai sebuah model yang berlaku universal; bahwa kemajuan gaya Barat dapat pula dicapai di semua bidang oleh negara-negara berkembang, cukup dengan mengembangkan kaidah-kaidah ekonomi yang dikembangkan di Barat.”¹⁷

Penerapan developmentalisme sebagai kebijakan di negara-negara berkembang menyebabkan perusahaan-perusahaan besar negara kapitalis memiliki kesempatan mengembangkan usahanya di negara berkembang secara bebas, sehingga muncullah MNC (*multinational corporation*) dan TNC (*transnational corporation*), yaitu perusahaan-perusahaan besar lintas negara dengan pusat-pusat pengendalian berada di negara kapitalis – yang serentak merupakan eksploitasi sumber daya alam dengan gaya baru.

Ideologi developmentalisme mulai diterapkan oleh pemerintah Orba pada tahun 1968. Hal ini tercermin dalam UU No.2 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Asing di Indonesia. Sejak

¹⁴ Penjabaran lengkap tentang orientasi agribisnis dalam pembangunan NTT bisa dibaca dalam Buku *Dinamika Pembangunan di Nusa Tenggara Timur*, yang diterbitkan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur, Kupang, 2001. Sedangkan uraian tentang agribisnis bisa dibaca dalam Soekarwati, *Agribisnis: Teori dan Aplikasinya*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002). Di situ, Agribisnis dimengerti sebagai suatu kesatuan kegiatan usaha yang meliputi salah satu atau keseluruhan dari mata rantai produksi, pengolahan hasil dan pemasaran yang ada hubungannya dengan pertanian dalam arti luas. Yang dimaksudkan dengan ada hubungan dengan pertanian dalam arti luas adalah kegiatan usaha yang menunjang kegiatan pertanian dan kegiatan usaha yang ditunjang oleh kegiatan pertanian. Lih. p. 2

¹⁵ Pembahasan tentang pengaruh developmentalisme (yang mengemas kapitalisme) di Indonesia bisa dibaca dalam Hasyim Wahid, *Telikungan Kapitalisme Global dalam Sejarah Kebangsaan Indonesia*, (Yogyakarta: LKiS, 1999).

¹⁶ Bandingkan Mansour Faqih, dalam Hasyim Wahid, *Op.Cit.*, p. 18

saat itu, developmentalisme menguasai kereta kekuasaan di Indonesia. Pemerintah Orba lantas membuat berbagai kebijakan yang mengamankan pertumbuhan ekonomi, meski harus mengorbankan kepentingan bangsa dan mengabaikan amanat rakyat sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 dan yang terkandung dalam semangat pancasila.

Developmentalisme, sesungguhnya, adalah ideologi yang mengemas sistem kapitalisme, yang berdiri di atas prinsip dasar “ikhtiar terus menerus untuk mencapai keuntungan setinggi-tingginya, dengan biaya serendah-rendahnya”. Dengan prinsip dasar ini, orang (negara) berlomba-lomba mengejar keuntungan sebanyak mungkin; dan demi keuntungan itu, segala jalan bisa ditempuh, termasuk menindas orang (negara) lain, asalkan punya “kapital” – modal, uang.

Sistem kapitalisme ini kemudian digunakan sebagai sebuah bentuk penjajahan baru (neokolonialisme; neo-imperialisme) untuk melanggengkan kekuasaan negara-negara barat (kapitalis). Kalau pada masa revolusi fisik upaya imperialisme dilakukan dengan penyerbuan fisik, kini upaya itu dilakukan dengan infiltrasi modal asing dan penguasaan aset industri. Hal ini tercermin sejak bulan Juli 1944, ketika negara-negara kapitalis-imperialis mengadakan pertemuan di Bretton Woods untuk merumuskan strategi baru menghadapi negara-negara yang baru dan akan merdeka.

Pertemuan itu membuahkan hasil: di bidang ekonomi, **pertama**, dibentuk World Bank dan IBRD yang beroperasi pada tahun 1946, yang berfungsi memberi pinjaman pada negara-negara yang baru merdeka atau hancur akibat PD II untuk pembangunan dengan persyaratan model pembangunan tertentu. **Kedua**, didirikan IMF yang beroperasi pada tahun 1947, yang berfungsi memberi pinjaman untuk negara-negara yang kesulitan dalam neraca pembayaran luar negeri dan memasukkan disiplin finansial tertentu. **Ketiga**, didirikan GATT yang beroperasi tahun 1947, yang berfungsi memajukan dan mengatur perdagangan dunia agar sesuai dengan kepentingan kapitalis. Upaya rekonstruksi pasca perang dunia II dengan model demikian, di Eropa dikenal dengan sebutan *Marshall Plan*. Lembaga-lembaga ini secara ekonomis mengendalikan negara-negara yang baru merdeka.

Di bidang politik, negara-negara kapitalis-imperialis memotori berdirinya PBB pada tahun 1945. Dan pada tahun yang sama disepakati juga *declaration of human rights*, suatu deklarasi yang memberikan perlindungan tentang hak-hak asasi manusia.

¹⁷ Bandingkan Vandana Shiva, *Bebas dari Pembangunan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia) dalam Hasyim Wahid, *Op.Cit.*, p. 30

Di samping sebagai alat untuk mengendalikan negara-negara terjajah yang baru merdeka, lembaga-lembaga ekonomi politik internasional yang terbentuk itu juga menjadi alat untuk “cuci tangan” bagi negara-negara imperialis-kapitalis atas perlakuan mereka pada bekas negara-negara jajahan. Karena, lewat lembaga itu, mereka seolah-olah menyelamatkan bekas negara-negara jajahan tersebut melalui berbagai bantuan ekonomi dan perlindungan politik.

Dengan ideologi developmentalisme yang kapitalistik tersebut, negara-negara kapitalis berhasil memperkokoh pengaruhnya di Indonesia, bukan hanya pada era Orba, tetapi sampai sekarang. Bukan hanya secara nasional oleh pemerintah pusat, tetapi juga di daerah-daerah, termasuk NTT – yang terejawantah dalam pelbagai program pembangunan.

Pertanyaan kita, mengapa ideologi itu langgeng bahkan lebih diminati pemerintah kita? Kita coba lihat perdebatan di jagat intelektual Indonesia, tahun 1970-an, tentang strategi pembangunan nasional. Perdebatan terjadi antara ekonom lulusan Universitas Berkeley, yang dimotori Prof. Widjojo Nitisastro, dan intelektual bebas, antara lain Alin dan Soejadmoko.¹⁸

Menurut Prof. Nitisastro, pembangunan nasional harus bertumpu pada skala prioritas pembangunan ekonomi, dengan menekankan pertumbuhan ekonomi. Alasannya, dengan kemajuan bidang pembangunan ekonomi, pembangunan bidang lain, seperti pendidikan, sosial, kesehatan, akan dapat dibiayai dan dikembangkan. Kita tidak perlu bicara pemerataan dulu. Yang penting bagaimana memperbesar “kue nasional”. Jika “kue nasional” sudah besar, baru kemudian dibagi.

Argumen itu tidak diterima Alin dan Soejadmoko. Menurut mereka, strategi pembangunan nasional harus bertumpu pada bidang pendidikan, sebagai perwujudan *nation building*. Dan basisnya adalah kebudayaan. Argumentasinya, jika pembangunan pendidikan menjadi prioritas, maka kualitas manusia Indonesia dengan sendirinya akan meningkat. Dengan kualitas yang tinggi (memadai), manusia Indonesia akan sangat kreatif dan produktif. Kreativitas dan produktivitasnya, secara niscaya, akan menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi yang mantap.

Perdebatan itu, akhirnya, dimenangkan oleh pihak ekonom. Memang, harus diakui, pembangunan yang bertumpu pada pendidikan, yang berbasis kebudayaan, kala itu, dipandang tidak mengesankan dan tidak jelas. Apalagi, disajikan “tidak dalam angka-angka”, sehingga oleh pemerintah dilihat hanya sebagai pelengkap.

¹⁸ Lihat *Kompas*, Selasa 11 September 2001, p. 4.

Pemerintah, ternyata, lebih terpicat oleh pesona angka-angka – dalam grafik meningkat – yang disajikan oleh penggagas pembangunan berbasis pertumbuhan ekonomi itu. Alhasil, pembangunan dengan prioritas pertumbuhan ekonomi, bukan sekadar menjadi pilihan (pemerintah) tetapi bahkan menjadi “panglima”. Setiap ikhtiar yang menghambat pasti dipangkas. Akan berhadapan dengan kekuasaan. Bila perlu dengan senjata. Pertumbuhan ekonomi itu, jelas, ditopang oleh otoritarianisme pemerintahan yang fasis-militeristik. Lahirlah kekerasan dalam berbagai wajah, yang intinya tetap sama – eksploitasi, perampasan, dan penindasan.¹⁹

Ideologi di atas kemudian semakin berkembang subur dengan munculnya demokrasi liberal dan sistem ekonomi pasar bebas, yang dibungkus dalam sebuah paket tatanan baru yang sering disebut dengan neo-liberalisme. Secara sederhana dapat diungkapkan bahwa neo-liberalisme adalah tatanan demokrasi yang dikembangkan sejak awal dekade 1990-an di negara-negara maju Barat yang bertumpu pada pelaksanaan kebebasan politik, melalui sistem formal demokrasi liberal seperti partai politik, pemilu dan perangkat demokrasi perwakilan yang lain. Neo-liberalisme juga adalah tatanan ekonomi-politik yang bertumpu pada liberalisasi pasar, kebebasan investasi melewati batas negara, efisiensi pemerintahan dalam penurunan pengeluaran pemerintah khususnya untuk sektor-sektor kesejahteraan publik, dan swastanisasi. Kedua sub-sistem neo-liberal ini saling berkait, karena tatanan ekonomi politik yang dicita-citakan hanya akan stabil bila tatanan demokrasi tersebut bisa ditegakkan.²⁰

Pemerintah kita memang tak kuasa membendung kecenderungan negara-negara kapitalis (Eropa dan AS) untuk menguasai kita secara ekonomi-politik melalui liberalisasi perdagangan yang dimungkinkan oleh neo-liberalisme itu. Hal ini bisa dimengerti, karena Indonesia dikategorikan sebagai negara dunia ketiga (yang sedang berkembang), yang menjadi target sasaran negara-negara kapitalis dalam melakukan transaksi perdagangan barang-barang yang diproduksi tanpa batas. Apalagi lembaga-lembaga keuangan

¹⁹ Kapitalisme dan militarisme pada akhirnya satu – bertemu pada simpul yang saling membutuhkan, militarisme membutuhkan modal, dan kapitalisme membutuhkan senjata. Kapitalisme, apapun bentuknya, akan tetap bertumpu pada saripatinya, yaitu eksploitasi, perampasan, dan penindasan. Bandingkan: Dadang Juliantara, “Agraria adalah Akibat, Kapitalisme adalah Sebab”, dalam *Suara Pembaruan Agraria*, No. 3 Tahun 1997, p. 21.

²⁰ Bandingkan: Leo Simanjuntak, “Komunitas yang Demokratik dan Demokrasi Partisipatif: alternatif terhadap pembusukan demokrasi pada masa transisi ini”, *Makalah*, dipresentasikan pada Loklatih Perencanaan Strategis yang diselenggarakan oleh Yayasan Alfa Omega di Pusdiklat YAO, Tarus, Kupang, 22 Juli 2002.

internasional (IMF dan World Bank) pun ikut ambil bagian dalam gelombang pasar bebas itu.²¹

Situasi seperti ini, tentu, tidak menguntungkan negara berkembang. Tuntutan pasar yang bebas (dan adil) hanya dipahami secara sepihak oleh negara-negara kapitalis. Karena pada kenyataannya, kebebasan yang diberikan tidak diikuti dengan membuka kesempatan dan peluang yang sama.²² Di Indonesia, pemulihan ekonomi yang tertatih-tatih dewasa ini justru diatur sepenuhnya oleh rangkaian *letter of intent* antara pemerintah Indonesia dan IMF – yang menampakkan kecenderungan pemerintah Indonesia untuk memperkecil tanggung jawabnya dalam menjamin kesejahteraan sebagian besar masyarakatnya yang miskin. Sektor-sektor pengeluaran publik seperti listrik, air, bahan bakar, kesehatan, pendidikan, perumahan rakyat, dan infrastruktur lainnya diswastakan atau dikurangi/dihapus subsidiya. Sementara bank-bank konglomerat yang terbukti korup dan bangkrut karena penyelewengan malah disuntik dana (direkapitalisasi).²³

Kenyataan ini memang sudah diciptakan untuk maksud seperti itu. Karena, perkembangan sistem kapitalisme pada akhirnya mengarah kepada konsentrasi dan akumulasi modal dalam diri beberapa kapitalis besar. Semua pengusaha kecil akan tersapu bersih (dan menjadi proletar). Dan untuk menekan biaya, pengusaha besar bekerja dengan mesin-mesin besar. Penyerapan tenaga kerja dibatasi, bahkan banyak tenaga kerja dipecat. Terjadilah pengangguran, yang berbuntut pada rendahnya daya beli. Pengusaha berusaha untuk menurunkan harga. Tetapi supaya tetap untung, ia harus membesar produksi.²⁴ Pasar pun diciptakan – dicetuslah pasar bebas; dan sasarannya adalah negara-negara berkembang, termasuk Indonesia.

Orientasi seperti itu, sadar atau tidak, sudah membawa dampak yang merusak. Demi mencapai pertumbuhan ekonomi setinggi langit, tingkat kemajuan bangsa atau daerah diukur dengan menggunakan indikator ekonomi. Dimensi kehidupan lain pun, tak pelak, ditempatkan di bawah imperatif ekonomi. Akibatnya, jurang antara segelintir orang kaya dan kebanyakan orang miskin semakin menganga. Tingkat kualitas hidup pun semakin tidak manusiawi, sejalan dengan tergusurnya kekayaan budaya masyarakat lokal yang tidak terakomodasi dalam pacuan mengejar ketertinggalan ekonomi. Kekayaan alam kita dieksploitasi secara besar-besaran, namun hasilnya tidak pernah dirasakan oleh kita, tapi oleh

²¹ Bandingkan Andrinof A. Chaniogo: 2001, dalam *Kompas*, 27 September 2001, p. 4.

²² Bandingkan Chomsky, dalam *Kompas*, *Ibid.*

²³ Leo Simanjuntak, *Loc.Cit.*

rakyat negara maju (kapitalis) yang semakin rakus. Yang tersisa bagi kita adalah sumber daya alam yang semakin habis, kerusakan sumber daya alam, pencemaran lingkungan, kemiskinan, dan utang luar negeri yang semakin membengkak dan sulit dibayar. Persoalan ini kemudian menjadi sebuah lingkaran setan. Untuk sekadar bertahan hidup, rakyat terpaksa mengeksploitasi sumber daya alamnya secara tak ramah lingkungan dan tak terkendali.

Akibatnya, lingkungan semakin rusak, rakyat tetap miskin dan semakin mengeksploitasi sumber daya yang semakin menipis. Demikian seterusnya bagai sebuah spiral menuju titik ketiadaan.²⁵

Developmentalisme dan Pembangunan di NTT

Tak dapat dimungkiri bahwa penerapan kebijakan program pembangunan di NTT sangat dipengaruhi oleh paradigma developmentalisme yang kapitalistik, dengan orientasi pada pertumbuhan ekonomi cepat dan tinggi – sebagaimana dijelaskan secara makro di atas. Hal ini terbukti dari orientasi agribisnis yang menjadi semangat pembangunan di NTT.

Agribisnis yang diterapkan Pemerintah NTT merupakan tindak lanjut dari komitmen bersama Pemerintah Indonesia, untuk meningkatkan taraf hidup petani. Untuk maksud itu, kelompok tani dibentuk di mana-mana. Modal besar pun dikucurkan. Sekitar Rp 300 Miliar dikucurkan pada tahun 2001, dan meningkat menjadi Rp 600 Miliar pada tahun 2002 atau 43 persen dari total anggaran APBN sebesar 1,4 Triliun. Dana itu ditujukan kepada 246 kabupaten di 30 provinsi di seluruh Indonesia, termasuk NTT.²⁶

Agribisnis, sejatinya, bisa disimak dari apa yang dikatakan Menteri Pertanian, Bungaran Saragih. Kebijakan pembangunan sektor pertanian yang digalakkan Pemerintah sekarang ini lebih diarahkan ke usaha agribisnis. Sebelumnya, kebijakan pembangunan sektor pertanian hanya difokuskan pada sektor pertanian saja dengan titik berat pada peningkatan produksi. Akibatnya, ketika produksi meningkat, harganya malah menurun. Mulai sekarang, kebijakan itu akan diubah dengan cara selalu mengaitkan pembangunan sektor pertanian dengan pengembangan usaha yang terkait dengan pertanian, baik hulu, hilir, maupun bidang jasa pendukung lainnya. Karena itu, kebijakan pembangunan sektor pertanian diarahkan untuk memiliki daya saing yang kuat, dengan meningkatkan produktivitas dan kualitas, agar dapat

²⁴ Leo Kleden, "Kritik terhadap Marx atas Kapitalisme", MS, Ledalero, Maumere, 1997

²⁵ Bandingkan Sonny Keraf, dalam *Forum Keadilan*, 5 Mei 2002, pp. 40-41

²⁶ Bandingkan *Kompas Cyber Media*, Selasa 27 Februari 2002.

menembus pasaran internasional (pasar bebas). Secara mendasar, ditegaskan bahwa pengembangan itu harus memperhatikan aspek keberlanjutan – kelestarian lingkungan jangan diabaikan. Terkait dengan otonomi daerah, berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, kata Bungaran, 80 persen dana Departemen Pertanian dialihkan ke kabupaten, karena kabupatenlah yang akan menjadi pelaksana di lapangan. Karena itu, anjurnya, pemerintah provinsi dan kabupaten harus lebih proaktif dalam melakukan berbagai terobosan bagi kemajuan sektor pertanian di wilayah masing-masing, khususnya yang mengarah kepada agribisnis.²⁷

Orientasi itu kemudian dijalankan dengan gencar oleh pemerintah NTT melalui berbagai program dan kebijakannya, baik dalam bidang pertanian, peternakan, maupun bidang perikanan dan kelautan. Tujuannya jelas, yaitu untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang meningkat, melalui peningkatan pendapatan petani, dengan jalan meningkatkan produktivitas dan kualitas produksi petani. Logikanya, dengan meningkatkan pendapatan petani, daya beli pun meningkat. Petani dapat bersaing dalam kanca perekonomian global. Berhasilkan orientasi agribisnis ini di NTT?

Dalam bidang pertanian dan ketahanan pangan, orientasi agribisnis bakal menuai bencana. Demi meningkatkan produktivitas dan kualitas produksi petani, pemerintah memperkenalkan pelbagai sarana pertanian, seperti bibit unggul, pupuk, pestisida dan obat-obatan, serta peralatan pertanian antara lain traktor. Selain itu, demi meningkatkan pendapatan petani, pemerintah juga mencanangkan pola monokultur melalui program penanaman tanaman-tanaman komoditas jangka panjang. Tampak pula dari prioritas sawah yang dipilih oleh pemerintah NTT.

(1) Soal bibit unggul menarik untuk ditelaah. Jagung Arjuna, Hibrida, dan Bisma – misalnya – meski produksinya tinggi dan umur genjah, tapi tidak tahan bila disimpan baik sebagai bibit maupun sebagai persediaan pangan menghadapi masa paceklik, karena mudah dimakan *fufuk* atau lapuk dalam masa penyimpanan kurang dari dua bulan. Sayangnya, tingginya produksi dan besarnya ukuran hanya dicapai dalam tahun-tahun awal, tahun-tahun selanjutnya produksinya cenderung menurun.²⁸

Repotnya, penggunaan bibit unggul itu harus diimbangi dengan tingkat pemanfaatan pupuk kimiawi, pestisida dan obat-obatan, yang juga mengalami kenaikan dari tahun ke tahun, serta

²⁷ Mentan Bungaran Saragih menyampaikan hal itu pada 23 April 2002 di Kendari.

²⁸ Informasi yang lebih lengkap bisa dibaca dalam *Rantai Info* – media alternatif yang diterbitkan oleh Forum Kesiapan dan Penanganan Bencana (FKPB) Kupang – Edisi No. 12 Tahun II Maret 2002, pp. 8-9.

pemanfaatan peralatan pertanian semisal traktor untuk mengolah tanah. Rantai ketergantungan ini – dari bibit ke pupuk, pestisida dan obat-obatan ke peralatan – memang sengaja diciptakan untuk membuat petani kita tetap bergantung dengan intensitas yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Dampak yang paling dirasakan adalah menurunnya produksi sejalan dengan berkurangnya kesuburan tanah dan kerusakan ekologis, seraya dibebani kredit utang sarana produksi pertanian. Petani kita tetap merugi; yang diuntungkan justru adalah aktor dari luar, yaitu para produsen pupuk, pestisida dan obat-obatan, serta peralatan pertanian itu²⁹ – bukti telikungan kapitalisme yang sudah mempengaruhi paradigma pembangunan agribisnis.

Contoh yang menarik bisa dilihat pada petani kacang tanah di Desa Kuanheun dan Tesabela, Kecamatan Kupang Barat, Kabupaten Kupang (Box 1).³⁰

Box 1. Pengalaman Desa Kuanheun dan Tesabela

Dilaporkan bahwa petani di kedua desa itu dibantu masing-masing Rp 130 juta dan Rp 135 juta. Masing-masing petani mendapat Rp 3.250.000; tapi tidak semua dalam wujud uang; ada yang langsung dalam bentuk obat-obatan, pupuk, pestisida – yang disediakan langsung oleh Dinas Pertanian Kabupaten Kupang. Dengan bantuan itu, para petani di sana berharap dapat memperoleh hasil yang lebih memuaskan daripada tahun-tahun sebelumnya.

Tetapi apa lacur? Dari pengakuan Bapak Albert Lanus dan Nahor – dua petani di sana – produksinya justru menurun dibanding tahun sebelumnya. Dari 100 blek (1 blek = 5 kg) atau 0,5 ton; bersihnya sekitar 300 kg – tahun sebelumnya – turun menjadi kurang dari 0,5 ton. Sialnya, turunnya produksi itu berjalan seiring dengan naiknya biaya produksi untuk obat-obatan, pestisida, pupuk, bahkan traktor – yang tidak pernah dilakukan petani tahun-tahun sebelumnya (sebelum program agribisnis).

Sebelumnya, biaya produksi untuk satu hektare lahan hanya sekitar Rp 100 ribu – Rp 200 ribu, kini membengkak jadi Rp1.273.500. Naiknya biaya, menurut Albertus Lanus, karena sebelumnya mereka tak gunakan pupuk dan obat-obatan; bibit pun disediakan sendiri. Kini semua itu harus dibeli. Sebelumnya mereka olah tanah secara manual – pakai cangkul dan linggis – kini pakai traktor yang ongkosnya Rp 600 ribu per hektare. Untuk bibit, Rp 250.000 per satu hektare (sekitar 50 kg bibit seharga Rp5000/kg). Biaya pupuk, masing-masing pupuk Urea (N) Rp 75.000, TSP (P) Rp 115.000 dan KCL (K) Rp 135.000; sedangkan obat-obatan, masing-masing Furadan Rp 12.500 dan BASA Rp 86.000. Jadi, total biaya per hektare Rp 1.273.500. “Dulu, ketika belum ada bantuan, biayanya tidak terlalu besar. Tapi sekarang biayanya besar. Ini karena dulu itu kita tidak pakai pupuk dan obat-obatan. Tapi setelah ada bantuan ini, kita dianjurkan untuk pakai pupuk dan obat-obatan, sehingga kita pakai. Makanya biayanya lebih tinggi,” tutur Lanus. Sudah begitu, harga pasar tidak memihak. Produksi sudah rendah, ongkosnya meningkat, sementara harga pasar naik-turun, tidak jelas. Apalagi, dengan masuknya para lintah darat.

²⁹ Bandingkan penelitian yang dibuat Paulus Nong Susar, dkk. Tahun 1995. Penelitian itu menunjukkan secara signifikan penurunan produksi gabah Petani di Dhawe Mbay, Kabupaten Ngada. Tahun 1970-an ke bawah petani bisa menghasilkan 8-9 ton per hektare; sedangkan tahun 1980-an ke atas, menurun jauh menjadi 3-4 ton/ha seraya dibebani utang kredit sarana produksi pertanian (pupuk, bibit, traktor tangan, dll.).

³⁰ Paparan kegagalan agribisnis yang cukup lengkap bisa dibaca dalam *Rantai Info* Edisi No. 16 Tahun II Juli 2002

Dampak lain dari penggunaan bibit adalah hilangnya strategi lumbung masyarakat. Salah satu strategi adaptasi petani NTT terhadap alamnya yang kurang menguntungkan dan tidak menentu adalah pengembangan strategi lumbung – yaitu menyimpan bahan pangan (jagung, padi, dll.) entah sebagai bibit entah sebagai persediaan, terutama untuk menghadapi masa di mana persediaan makanan mereka mulai menipis atau habis, dalam satu periode musim. Biasanya, dipersiapkan untuk menghadapi masa paceklik atau lapar biasa, yaitu antara bulan Desember sampai Pebruari – masa di mana pangan belum dipanen.³¹

Strategi lumbung itu terbukti sangat membantu petani kita. Tetapi, dengan diperkenalkannya bibit unggul (dengan rantai ketergantungan), strategi lumbung pun terancam musnah. Jagung “unggul” yang tidak bertahan lama itu – tidak lebih dari dua bulan masa penyimpanan – niscaya tidak dapat disimpan petani sebagai persediaan pangan. Untuk dijadikan bibit pun, petani terpaksa harus membelinya lagi. Ironisnya, hal itu dilakukan petani setelah menjual jagung “unggul” yang diproduksi itu. Lebih parah lagi, petani terpaksa menjual jagung dan membeli beras untuk disimpan dan dikonsumsi.³²

Dampak lanjutnya bisa berpengaruh pada tidak tercapainya independensi ketahanan pangan petani. Mereka tetap bergantung, selain pada sarana produksi pertanian, juga pada pasokan beras dari luar, yang jelas harganya tidak menentu, terkait dengan situasi politik lokal, nasional, maupun global. Situasi ini sangat berisiko, yang bila dibiarkan menerus – tidak diantisipasi atau di-*manage* secara tepat – maka perlahan-lahan akan merusak tatanan penghidupan masyarakat, yang pada gilirannya bisa mendatangkan kelaparan.

(2) Pola pertanian monokultur yang dicanangkan pun menarik untuk ditinjau. Memang, logika pengembangan pertanian monokultur bertujuan meningkatkan taraf hidup (ekonomi) petani, melalui perolehan uang tunai yang besar. Dengan bertolak dari logika demikian – yang jelas merupakan konkretisasi logika pertumbuhan ekonomi cepat – pemerintah provinsi dan kabupaten di NTT mencanangkan pelbagai program penanaman tanaman-tanaman komoditas perkebunan komersial jangka panjang dalam jumlah besar. Usaha perkebunan

³¹ Bandingkan hasil PRA yang dilakukan Divisi DM (Disaster Risk Management) Forum Kesiapan dan Penanganan Bencana (FKPB), di Timor Barat, tahun 2001. [Di Timor Barat, misalnya, ada kebiasaan menyimpan jagung dan padi di loten *Ume Kbbu* (rumah bulan), kemudian diasapi, agar tidak dimakan fufuk, tidak rusak, dan dapat bertahan. Di Timor Barat juga (dan NTT umumnya) dikenal pula apa yang disebut lapar biasa dan lapar luar biasa. Lapar biasa biasa umumnya terjadi setiap tahun (Desember sampai Pebruari) – saat di mana persediaan makanan semakin menipis. Ketika persediaan pangan tersebut sampai habis karena adanya kejadian-kejadian luar biasa, maka lapar biasa itu berubah menjadi lapar luar biasa.]

³² Bandingkan *Rantai Info*, Edisi No. 12 Tahun II Maret 2002, pp. 8-9 – judul “Petani di Timor: Menjual Jagung Membeli Beras”

komoditas komersial pun tercatat paling digeluti oleh sebagian besar masyarakat petani NTT yang tersebar di pedesaan (81,75%).³³

Buktinya, Flores hampir seluruhnya menjadi daerah pertanian monokultur. Manggarai dan Ngada terkenal dengan Kopi; Maumere dengan Kelapa dan Kakao; dan bahkan Flores Timur dikenal dengan nama “Kabupaten Jambu Mete” karena banyaknya tanaman Jambu Mete di sana. Di Timor pun banyak juga tanaman-tanaman komoditas jangka panjang yang dikembangkan. Kelapa di Amarasi, Kabupaten Kupang; dan jeruk di TTS.³⁴ Malah, akhir-akhir ini, Pemerintah Kabupaten Kupang mengimbau masyarakat untuk memanfaatkan lahan-lahan tidur dengan menanam pelbagai tanaman komoditas perkebunan antara lain jati super, jeruk, kelapa sawit, kemiri, cengkeh, lada, dan pala.³⁵

Berhasil tidaknya program di atas sangat bergantung pada keterberian alam, kapasitas petani, dan mekanisme pasar. Ketiganya saling terpaut. Petani kita pada akhirnya terjepit oleh keterberian alam di satu sisi dan oleh mekanisme pasar di sisi lain.

Soal keterberian alam, tak pelak, telah memaksa petani kita untuk berjuang keras dalam mengelola, menanam, dan memelihara tanaman-tanaman komoditas komersial. Sekalipun keberhasilannya sudah bisa dilihat – dari beberapa contoh di beberapa wilayah di atas – tetapi itu tentu melalui perjuangan yang tidak ringan.

Sayangnya, perjuangan yang gigih itu tidak menuai hasil sesuai targetnya, yaitu peningkatan taraf hidup melalui perolehan uang tunai yang memuaskan. Produksi para petani ternyata mubasir. Karena, meningkatnya produksi tidak diimbangi dengan peningkatan harga, bahkan berbanding terbalik. Semakin tinggi produksi, semakin rendah harga.

Jatuhnya harga Jambu Mete, akhir-akhir ini, di Flores Timur dan beberapa tempat lainnya; rendahnya harga kemiri dan kelapa di Buraen, Kecamatan Amarasi, Kabupaten Kupang, belakangan ini – adalah contoh nyata dari rapuhnya kebijakan tersebut. Tragisnya, petani

³³ Drs. Vincent S. Kobun, S.U., “Beberapa Kendala Pemasaran Berbagai Komoditi Strategis Nusa Tenggara Timur”, dalam Dr. Alo Liliweri, M.S., Drs. Gregor Neonbasu, *Perspektif Pembangunan: Dinamika dan Tantangan Pembangunan Nusa Tenggara Timur*, (Kupang: Yayasan Citra Insan Pembaru, 1994), p. 248.

³⁴ Semua itu merupakan akibat dari penitikberatan pembangunan NTT pada bidang pertanian melalui kebijakan seperti ONH dan ONM pada selama Repelita III dan IV, serta Gerakan Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (Gempar) selama Repelita V yang bertumpu pada aspek pemberian bantuan modal dan teknologi inovatif, dengan harapan utama agar masyarakat desa terutama yang miskin dapat mempunyai akses ke pasar sehingga ada jaminan pasti dan berkelanjutan. Bandingkan J. L. Therik “Program Penanganan Kemiskinan dan Pelaksanaan Program IDT dalam Konteks Pembangunan Ekonomi Daerah Nusa Tenggara Timur”, dalam Mubyarto dan Retno Budiyo (penyunting), *Program IDT dan Perekonomian Rakyat Gugus Nusa Tenggara*, (Yogyakarta: Yayasan Agro Ekonomika, 1997), p. 105.

³⁵ Informasi tentang pengembangan tanaman-tanaman komoditas di atas diperoleh langsung dari Bupati Kupang, I. A. Medah, dan juga Kepala Bidang Humas Infokom Kabupaten Kupang, Thom R. Sonbai. Bandingkan *Rantai Info*, Edisi No. 13 Tahun II April 2002.

terpaksa menyerah pada “bujukan” para tengkulak yang menyusup masuk sampai ke desa-desa. Posisi tawar mereka sangat lemah, karena jauh dari pasar dan ketiadaan uang. Untuk mendapat uang, petani harus masuk pasar; sementara untuk masuk pasar, petani harus punya uang dulu – paling kurang untuk transportasi, ditambah dengan pajak dan retribusi pasar.

Mana lebih dahulu, masuk pasar dulu baru dapat uang atau dapat uang dulu baru masuk pasar? Sulit memang. Petani kita sungguh terjepit. Dalam keterjepitan itulah kehadiran para tengkulak dilihat sebagai dewa penolong. Para tengkulak yang hadir dengan menggenggam uang tunai, sontak, disambut dengan tangan terbuka. Hasil-hasil mereka pun dijual dengan harga kompromi, melalui tawar-menawar. Dan karena prosisi tawar mereka lemah, tegal dua hal di atas, maka harga kompromi itu pun ditentukan oleh para tengkulak – jelasnya dijual dengan harga rendah.

Di Buraen, misalnya, para tengkulak membeli Kemiri dari petani dengan harga Rp 400 – Rp 600 per kilogram, kemudian menjual lagi dengan harga Rp 1000 per kilogram. Sedangkan Kelapa mereka mengaku membeli dengan harga Rp 100 – Rp 150 per buah, kemudian menjual lagi dengan harga Rp 500 – Rp 1000 per buah. Para petani di Buraen sendiri mengaku menjual dengan harga demikian karena tidak berdaya berhadapan dengan para tengkulak. Para tengkulak, kata mereka, sering mengatakan bahwa di pasar komoditas demikian sedang “membangir”. *Lagian*, menurut mereka, kendati sendiri turun ke pasar, di Oesao misalnya, mereka harus berhadapan dengan pedagang-pedagang perantara yang juga menawarkan harga yang tidak jauh berbeda. “Sudah jalannya jauh, ongkos keluar lagi, tetapi harganya tetap saja rendah. Lebih rugi lagi,” keluh mereka.³⁶

Setelah masuk ke dalam pasar pun, petani kita tetap buntung. Selain dibebani dengan pajak dan retribusi serta pajak-pajak lainnya, juga mereka terbelenggu oleh ulah para pembeli. Barang jualan mereka dihargai oleh pembeli setelah melalui tawar-menawar yang panjang. Dan lagi-lagi karena posisi tawar mereka yang lemah, maka harga jual pun rendah. “Biarlah, daripada tidak laku dan pulang dengan tangan hampa.” Begitulah pengakuan pasrah mereka. Ironisnya, setelah menjual jualan mereka dengan harga yang murah, mereka harus membeli barang, termasuk pangan, dengan harga yang mahal.³⁷ Jualan mereka ditentukan oleh pembeli, sementara belajaan mereka tetap ditentukan oleh penjual. Begitu nasib petani kita, entah menjadi produsen entah konsumen, mereka tetap bergantung pada “pihak lain”.

³⁶ Lihat *Rantai Info* Edisi No. 12 Tahun II Maret 2002 – Judul “Mekanisme Pasar Rugikan Petani”, pp. 4-6.

³⁷ *Ibid.*, pp. 2, 6, 9.

Dari ulasan di atas, pola monokultur jelas-jelas berbenturan dengan mekanisme pasar yang tidak adil – tidak memihak petani. Benar bahwa logika ilmu ekonomi menandakan bahwa semakin tinggi produksi, permintaan menurun, harga pun murah. Tetapi, kalau memang hukum ekonomi berbicara demikian, mengapa kebijakan itu diterapkan? Ironisnya, bibit tanaman monokultur yang diperkenalkan itu adalah produk impor.³⁸ Ini membuktikan bahwa kebijakan itu berujung pada sebuah proyek besar terselubung; dipengaruhi oleh mekanisme ekonomi global yang kapitalistis, yang menelikungi pemerintah dan kita semua. Kita dijadikan pasar untuk menerima produksi lebih daerah (negara) lain. Monokultur pun, tak pelak, menekan petani kita di satu sisi, dan di sisi lain memperkaya daerah (negara) lain; dan elite pemerintah kita menikmati “sedikit-banyak” dari rezeki itu.

Selain dampak di atas, orientasi monokultur serentak mematikan kebiasaan pertanian bercampur (polifalen/polikultur) dan merubah pola konsumsi masyarakat dari mengonsumsi berbagai jenis pangan, kepada hanya mengonsumsi beras.

Petani NTT biasanya menanam lebih dari satu tanaman pangan; dan tanaman-tanaman pangan itu ditanam di beberapa kebun sekaligus. Ini mengandaikan, petani memiliki tanah yang luas; dan akses ke tanah pun tidak dibatasi. Tetapi, kebiasaan polikultur itu perlahan-lahan bergeser ke kebiasaan monokultur. Prioritas pemanfaatan lahan pun beralih dari prioritas untuk tanaman pangan, kepada prioritas untuk tanaman komoditas komersial. Akibatnya, lahan untuk tanaman pangan menjadi sempit, sehingga petani sulit membuat diversifikasi tanaman pangan. Dengan kata lain, kebiasaan itu telah merubah pola produksi dan mata pencarian serta pola konsumsi petani.

Di Flores, misalnya, sebagian petani sudah beralih dari pertanian polifalen ke pertanian monokultur. Di Sikka, kebanyakan petani sudah mengandalkan tanaman komoditas, antara lain kelapa dan kakao; di Flores Timur, kebanyakan petani sudah bergantung pada penjualan Jambu Mete. Sejalan dengan itu, lahan untuk tanaman pangan mereka semakin sempit. Kenyataan itu, bakal menimpa Kabupaten Kupang – terkait dengan gencarnya imbauan Pemkab Kupang untuk menanam tanaman komoditas komersial, sebagaimana dipaparkan di atas.

³⁸ Pada kenyataannya, untuk menyukseskan program monokultur, pemerintah kita mengimpor bibit-bibit tanaman komoditas itu dari luar daerah. Bibit-bibit yang diberikan kepada petani, umumnya, didatangkan dalam bentuk sebuah proyek besar. Dan pemerintah pun langsung menyosialisasikannya kepada masyarakat untuk menerima proyek itu. Apa yang terjadi di Kabupaten Kupang, belakangan ini, sebagaimana telah digambarkan sebelumnya, adalah contoh nyatanya.

Kenyataan itu merupakan kondisi rentan terhadap ketahanan ekonomi dan pangan masyarakat. Alasannya, **pertama**, berbenturan dengan fluktuasi harga – mekanisme pasar yang tidak adil, sebagaimana diuraikan di atas. **Kedua**, hilangnya polifalen membuat masyarakat tidak mandiri dalam penyediaan pangan, yang berbuntut pada kebergantungan terhadap pasokan pangan dari luar.³⁹

Perubahan pola konsumsi pada beras juga merupakan kondisi rentan. Karena, persediaan beras untuk konteks NTT sangat terbatas. Kondisi alam NTT sebenarnya cocok untuk tanaman jagung, ubi, dan kacang-kacangan. Pelbagai pangan ini merupakan makanan lokal utama masyarakat NTT. Dengan bergesernya pola konsumsi itu, maka niscaya NTT tetap bersandar pada pasokan beras dari luar – yang serentak merupakan kerentanan baru bagi ketahanan pangan masyarakat.

Ihwal bergesernya pola konsumsi kepada beras itu, diperkuat dengan orientasi sawah yang diterapkan juga di NTT.⁴⁰ Dari perspektif DM, sulit dimengerti bahwa orientasi itu bisa menjamin keberlanjutan ketahanan ekonomi (pangan) masyarakat, dan dalam jangka panjang dapat menghendel bencana kelaparan. Alasannya, **pertama**, alam NTT yang nota bene kering, kekurangan air,⁴¹ tidak menjamin keberlanjutan pengembangan lahan sawah, karena sawah membutuhkan persediaan air yang banyak. Karena keterbatasan air, maka lahan yang diperuntukkan bagi usaha sawah pun tidak seberapa, sehingga produksi padi pun tidak banyak, tidak bisa menjangkau merata seluruh masyarakat NTT secara berkelanjutan. Selain itu, pengembangan sawah juga tidak dapat diandalkan untuk bertahan menghadapi dampak variasi musiman dan siklus tahunan, yang berpengaruh langsung terhadap fluktuasi penyediaan air. Apalagi diperparah oleh serangan hama/penyakit dan angin badai serta bencana alam lainnya, yang tak jarang mengempas wilayah NTT.

³⁹ Tentang pergeseran dari polikultur ke monokultur, lengkap dengan analisisnya berdasarkan ketentuan FAO terkait dengan kriteria Ketahanan Pangan masyarakat, bandingkan Lexand Ofrong, "Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan Masyarakat NTT", *Ketas Posisi I FKPB*, 2002.

⁴⁰ Hal itu tampak dari perencanaan kawasan prioritas NTT; dari 20 perencanaan yang ada, 17 di antaranya berorientasi pada pengembangan pertanian lahan sawah dan perkebunan komoditas bernilai ekonomis. Bandingkan, Silvia Fanggidae, "Ketahanan Pangan sebagai Syarat Keberlanjutan Komunitas Membangun Program Pemantauan Berbasis Masyarakat di Timor Barat", *Makalah*, dipresentasikan dalam pertemuan mitra Pikul, Denpasar, 21-24 Mei 2001.

⁴¹ Wilayah Tata Air di NTT sesuai usulan No. 611/252/05.01/97 tanggal 13 Desember 1997, Wilayah NTT dibagi menjadi 6 SWS (satuan wilayah sungai) dan 25 Sub SWS. Pada SWS Sumba terdapat 52 mata air dengan total debit aliran 6.641,60 ltr/dtk; SWS Mautenda-Konga 76 buah dengan total debit 711,18 ltr/dtk; SWS Mbay-Lembor 11 buah dengan total debit 367,50 ltr/dtk; SWS Benanain 89 buah dengan debit 2.274 ltr/dtk; SWS Noelmina 186 buah dengan debit 2.727,23 ltr/dtk; SWS Alor-Lomblen/Adonara 6 buah dengan total debit 255 ltr/dtk. [Data ini diambil dari Buku Pintar, "Wilayah Tata Air dan Hidrologi/Hidrometri Network, yang diterbitkan oleh Sub Dinas Pengairan DPU Provinsi NTT dan PSAPB-NTT TA 1997/1998.

Wilayah NTT pun tidak cocok untuk pengembangan sawah dalam jumlah banyak, terkait dengan topografi dan karakteristik klimatologisnya.⁴² Ciri topografi dan morfologi wilayah NTT didominasi daerah perbukitan sampai pegunungan. Luas lembah/daratan sebesar 10 % (4.735 km²); dan 90 % (42,555 km²) adalah wilayah perbukitan/pegunungan, dengan kemiringan mencapai 50 %. Karakteristik klimatologisnya sangat variatif⁴³ antara Sub SWS (satuan wilayah sungai) yang satu dengan yang lain, yang sangat berpengaruh terhadap kualitas DAS (daerah aliran sungai) yang kurang mendukung terhadap konservasi air dan tanah, sehingga menyebabkan sebagian besar sungai hanya sebagai penampungan drainase banjir dan sedimen akibat erosi.

Secara substansial, pengembangan agribisnis, dalam bidang pertanian dan ketahanan pangan – yang diarahkan kepada proyek – ternyata menemui kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaannya, yang umumnya disebabkan oleh **pertama**, perbedaan prioritas penggunaan lahan antara petani dan pemerintah. Tanah yang seharusnya diperuntukkan bagi tanaman pangan, dipaksakan untuk tanaman monokultur. Tanah yang tidak cocok dengan pupuk tertentu diharuskan untuk diberi pupuk. Alhasil, lahan pangan sempit, produksi pangan menurun, seiring dengan menurunnya unsur hara tanah; kebutuhan pangan bergantung pada pasokan dari luar, yang ditentukan oleh mekanisme pasar yang juga sangat dipengaruhi oleh permainan politik ekonomi global.

Kedua, tidak diperhatikannya tahap pemeliharannya. Kapasitas petani dengan keterampilan yang rendah dalam mengelola lahan dan memelihara tanaman, tidak diperhitungkan. Termasuk juga kemampuan mengenal kesuburan tanah dengan kandungan hara, untuk dapat menakar jumlah pupuk yang diberikan per tanaman dan/atau per kebun. Serangan hama/penyakit – yang sangat boleh jadi disebabkan oleh penggunaan pupuk, obat-obatan, dan pestisida yang tidak tepat takaran – membuat petani kalang kabut. Alhasil, produktivitas menurun, apalagi kualitas (untuk bisa menembus pasar bebas).

Ketiga, tidak terbangunnya hubungan antara produksi dan pemasaran yang membuka akses masyarakat petani. Produksi yang melimpah sekalipun jika tidak diikuti dengan harga yang adil, niscaya, merugi. Dan justru yang terjadi adalah demikian. Bahkan, antara produksi dan harga berbanding terbalik. Semakin tinggi produksi semakin rendah harga. Akibatnya, yang diuntungkan adalah pedangan dan birokrat pemilik proyek.

⁴² *Ibid.*

Secara umum, kecenderungan agribisnis yang bermuatan teknologis, kimiawi dan sangat monokultur itu justru mempercepat kerusakan ekologis, dan serentak merusak sistem mata pencarian serta tatanan kehidupan masyarakat. Kondisi demikian sangat berisiko, yang bila tidak diantisipasi dan di-*manage* secara baik, maka secara perlahan-lahan dapat mendatangkan bencana kelaparan.

Kebijakan pembangunan di bidang pertanian dan ketahanan pangan di atas diperparah dengan **kebijakan agraria dan kehutanan**, yang berpihak kepada kepentingan-kepentingan pihak industrialis (kapitalis). Berpangkal tolak dari paradigma developmentalisme kapitalistis itu, maka pemanfaatan aset produksi pun, tak pelak, menjadi pilihan. Tanah sebagai aset produksi utama, karena itu, menjadi prioritas preferensi.⁴⁴

Tanah dipandang sebagai komoditas strategis dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif dan menarik minat modal dari luar -- sehingga dapat mendorong investasi seluas-luasnya dan sebesar-besarnya -- melalui penyediaan fasilitas tanah yang cepat, mudah, murah, dan memberi kepastian hukum.⁴⁵

Terbentuklah UU No. 5/1960 tentang Pokok-pokok Agraria yang dikenal dengan UUPA 1960, UU No. 5/1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan, UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 6/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, PP No. 21/1970 tentang Pengusahaan Hutan, dan PP No. 7/1990 tentang Hutan Tanaman Industri. Pemerintah NTT pun, boleh dibilang, tak kuasa menolak perangkat undang-undang dan peraturan tersebut. Bahkan, undang-undang dan peraturan itu semakin digunakan sebagai legitimasi penguasaan atas tanah adat masyarakat. Lebih tragis lagi, pemerintah NTT sampai sekarang masih memberlakukan Perda No. 8/1974 tentang peralihan status penguasaan dari tanah adat menjadi tanah negara. Banyak tanah milik masyarakat adat, tak ayal, beralih status menjadi tanah negara.⁴⁶

⁴³ NTT beriklim tropis dan kering karena dipengaruhi oleh angin muson dengan suhu udara rata-rata 23-34°C; curah hujannya berkisar 800 – 3000 mm di mana musim hujan terjadi hanya 3 bulan dengan rata-rata curah hujan 1000 mm per tahun; dan jumlah hari hujan 40 – 110 hari per tahun, sedangkan musim kemarau sangat panjang (8-9 bulan). *Ibid.*

⁴⁴ Bandingkan: Soetandyo Wignjosoebroto, "Di Seputar Konsep Pemilikan Tanah di Indonesia: untuk Siapa Menurut Siapa?", dalam Suara Pembaruan Agraria (SPA) No. 3 Tahun 1997, pp. 23-29. ["Dalam kehidupan industrial – tidak selalu manufaktur akan tetapi justru lebih-lebih lagi pertanian, yang dikenal sebagai agribisnis itu – kebutuhan akan tanah lahan, tak terelakkan, akan meningkat sangat banyak, dan konflik-konflik sebagai akibat perluasan usaha dan perluasan kebutuhan akan lahan-lahan eksploitasi belehlah diantisipasi pasti terjadi."]

⁴⁵ Endang Suhendar, Yohana Budi Winarni, Petani dan Konflik Agraria, (Bandung: Yayasan Akatiga, 1997), p. 200

⁴⁶ Noer Fauzi (penyunting), "Sesat Pikir" Politik Hukum Agraria, (Yogyakarta:INSIST Press, KPA, Pustaka Pelajar, 2000), p. 12.

Semua perangkat undang-undang dan peraturan di atas diciptakan dalam kerangka itu – untuk membuka peluang sebesar-besarnya bagi pengembangan sektor-sektor ekonomi produktif secara masif. Targetnya adalah pencapaian pertumbuhan ekonomi tinggi dan cepat.

Secara nasional, kebijakan agraria diperkirakan masih akan tetap diarahkan untuk mendukung tercapainya tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 7 % per tahun pada PJP II melalui penekanan pada kebijakan ekspor nonmigas; dan sampai kurun waktu yang akan datang, masih akan memihak kepentingan pihak-pihak yang secara langsung mampu memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi. Subsektor kehutanan, misalnya, akan tetap menjadi primadona dalam perolehan devisa negara karena mencapai 30 % dari total ekspor nonmigas. Dengan demikian, eksploitasi hutan akan terus terjadi, baik melalui konsesi HPH maupun HTI. Demikian pula sektor pertambangan akan tetap mejnjadi andalan ekspor indonesia, karena saat ini kontribusinya terhadap nilai ekspor nonmigas mencapai 10 %. Hal yang sama terjadi pula pada sektor pariwisata. Karenanya, pembangunan infrastruktur pariwisata dalam beberapa tahun terakhir mendapat prioritas tinggi. Pada saat yang sama, tentu, kepentingan petani akan semakin terabaikan dalam percaturan perebutan akses terhadap sumber daya agraria.⁴⁷

Dalam matra inilah, kita dapat memahami masuk dan berkiprahnya usaha-usaha berskala besar di NTT. Di mana-mana, pemerintah tengah menggalakkan pembangunan (pedesaan), baik melalui pengembangan tanaman monokultur (tanaman-tanaman komoditas perkebunan komersial) maupun usaha-usaha kehutanan untuk tanaman-tanaman industri. Demi tujuan itu pula, kita dapat memaklumi kecenderungan pemerintah berpihak kepada pengembangan usaha pertambangan, bendungan, dan pariwisata – kendati berbenturan dengan penguasaan dan pemanfaatan lahan bagi masyarakat.

Dalam alam pembangunan yang berstrategi pertumbuhan ekonomi semata, tanah-tanah pun tanpa ayal telah mengalami proses desakralisasi. Di sini, tanpa ampun lagi, nilai-nilai ekonomi akan menggosuri nilai-nilai sosial dari tanah-tanah pertanian yang selama ini digarap dan dihuni oleh para petani yang terbilang golongan lemah dan rawan. Permasalahan menjadi lebih serius lagi, manakala diketahui bersama bahwa tanah kosong yang terbebas dari pemilikan *de facto* penduduk, sudah boleh dibilang tak ada lagi; sehingga mudah

⁴⁷ Bandingkan Endang Suhendar, Yohana Budi Winarni, *Petani dan Konflik Agraria*, (Bandung: Yayasan Akatiga, 1997), p. 201. [secara nasional, kebijakan agraria diperkirakan masih akan tetap diarahkan untuk mendukung tercapainya tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 7 % per tahun pada PJP II melalui penekanan pada kebijakan ekspor nonmigas; dan sampai kurun waktu yang akan datang, masih akan memihak kepentingan pihak-pihak yang secara langsung mampu memberikan

diseroboti pengembangan industri, yang di era pembangunan ini, ditunjang oleh kebijakan pemerintah yang pro industrialisasi.⁴⁸

Box 2. Pengalaman Masyarakat Adat Biboki di Biloe, TTU

Masyarakat Adat Biboki di Biloe, Kabupaten Timur Tengah Utara (TTU), misalnya, mempunyai persoalan menyangkut sebidang tanah perladangan penduduk seluas lebih kurang 20.000 hektare yang pada saat ini telah beralih penguasaan dari Masyarakat Adat Biboki kepada PT Fendi Hutani Lestari (FHL) yang berkedudukan hukum di Kupang. Sengketa itu juga melibatkan Masyarakat Adat Mollo di Pollen (TTS). Kalau di Biloe, FHL adalah pemegang Hak Penguasaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) atas areal seluas 20.000 ha, di Pollen, FHL memegang HPHTI seluas 25.000 hektare, yang pemberian HPHTI-nya oleh Departemen Kehutanan, telah ditandatangani pada tahun 1995 untuk jangka waktu 45 tahun.⁴⁹

Persoalan di atas – mungkin juga di tempat lain – sulit diselesaikan oleh pemerintah NTT, karena sejak semula, mereka sudah terikat dengan peraturan yang lebih tinggi, dalam konteks ini adalah perjanjian pemberian HPHTI kepada FHL. Perjanjian ini mendapatkan kekuatan hukumnya dari serangkaian Peraturan Perundang-undangan Kehutanan dan Agraria. Ketentuan yang memungkinkan diterbitkan HPHTI adalah PP No. 7 Tahun 1990; dan didukung oleh Keputusan Menteri Kehutanan No. 417 Tahun 1989 yang menetapkan bahwa jenis tanah yang boleh diminta menjadi areal kerja HTI itu meliputi kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lainnya dengan urutan prioritas: tanah kosong, padang alang-alang, semak-semak belukar, dan hutan-hutan rawan.

Tentang “tanah kosong” masih menyisakan soal penafsiran. Karena tafsir menurut kebudayaan “pertanian menetap” berbeda dengan tafsir menurut kebudayaan “pertanian berputar” (*shifting cultivation*). Seperti diketahui, dalam kebudayaan berputar – yang umumnya terdapat di NTT – dikenal tanah-tanah “kosong” yang sebenarnya tidak kosong,⁵⁰ sebab atas tanah-tanah itu melekat hak-hak penduduk (perorangan maupun kelompok). Demikian pula halnya dengan padang alang-alang dalam kebudayaan peternakan tradisional.

Pemerintah NTT, dalam hal ini, berada dalam situasi terjepit dan terimpit oleh peraturan dan undang-undang yang memang sudah dirancang dengan maksud itu. **Pertama**, Perda NTT No. 8/1974 yang mengatakan bahwa tanah-tanah bekas penguasaan adat secara otomatis akan berstatus tanah negara; **kedua**, Pasal 3 *juncto* Pasal 28 UUPA No. 5 Tahun 1960⁵¹ yang menandakan bahwa di atas tanah-tanah hak ulayat kepunyaan masyarakat adat tersebut boleh diminta hak-hak baru yang umumnya diberikan di atas tanah-tanah yang langsung dikuasai negara, seperti HGU, HPH, HPHTI, dll. yang masyarakat setempat tidak boleh menolaknya.

Kecenderungan pencapaian pertumbuhan ekonomi cepat itu, tak pelak, menyebabkan terjadinya gejala konversi tanah pertanian ke nonpertanian yang semakin tinggi. Posisi massa rakyat yang berkedudukan marjinal di bidang pertanahan pun akan tetap saja rawan dan harus

kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi. Pada saat yang sama, tentu, kepentingan petani akan semakin terabaikan dalam percaturan perebutan akses terhadap sumber daya agraria.]

⁴⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Loc. Cit.*

⁴⁹ Selengkapnya bisa dibaca dalam Noer Fauzi, *Op. Cit.*, pp. 51-71.

⁵⁰ Dalam masyarakat Timor, misalnya, ada kebiasaan membiarkan tanah kosong untuk maksud istirahat beberapa tahun, agar tanah itu kembali subur. Masa itu disebut sebagai masa *bero*.

⁵¹ Dalam penjelasan UUPA 1960:5 bagian II butir 3, dijelaskan bahwa Pasal 3 UUPA No. 5 tahun 1960 telah jauh-jauh dirumuskan sedemikian rupa supaya usaha-usaha pembangunan yang melibatkan penggunaan tanah-tanah hak ulayat di seluruh Indonesia tidak dapat lagi dihalang-halangi apalagi ditolak

menyesuaikan diri dengan perkembangan-perkembangan yang direncanakan oleh pemerintah. Lahan-lahan kian diproduktifkan, dan untuk maksud itu pemodal-pemodal harus lebih diberi kesempatan untuk memanfaatkan tanah-tanah demi kepentingan daerah, daripada mereka yang hanya mampu mengelola tanah-tanah tak lebih cuma demi *survival* rumah tangga.

Contoh di atas (box 2) hanya salah satu yang coba diangkat. Kita, tentu, bisa memperbanyak contoh di NTT ini, terkait dengan pembebasan tanah rakyat demi kepentingan industri guna mencapai target pertumbuhan ekonomi cepat dan tinggi. Pembebasan tanah rakyat demi pembangunan Bendungan Tilon, di Desa Oelnasi, Kabupaten Kupang – yang selain untuk melayani kebutuhan air bersih penduduk kota, juga sebagai tempat wisata – yang telah menelantarkan sekian banyak masyarakat petani di sekitarnya;⁵² gencarnya perencanaan penambangan marmer di Timor Barat – di Molo (TTS), Insana (TTU), dan Amfoang (Kupang) – yang mengancam penghidupan masyarakat setempat; penyerobotan hutan dan tanah Masyarakat Adat Tanah Ai di Maumere, Sikka; dan masih banyak lagi – semuanya berada dalam “skenario” ini, yaitu orientasi pertumbuhan ekonomi cepat, yang dipengaruhi oleh permainan ekonomi global yang kapitalistik.

Memang, paradigma pembangunan yang dipilih, selama ini, didesain untuk mendukung pengembangan kapitalisme agraria melalui mekanisme eksploitasi sumber daya agraria. Beralihnya penguasaan faktor produksi, sehingga terkonsentrasi ke tangan pemodal, berkembangnya monopoli di sektor agraria melalui pengembangan sektor agribisnis dan agroindustri, hilangnya hak-hak tradisional, merupakan realitas kebijakan pemerintah kita yang menekankan peningkatan produktivitas sambil mengabaikan pembenahan struktur agraria. Ketimpangan-ketimpangan struktur agraria tidak menjadi prioritas untuk dibenahi, padahal pelaksanaan pembangunan banyak memakan sumber daya agraria.⁵³

Implikasinya adalah terjadi konflik agraria antara petani (pemilik tanah, masyarakat adat) dan pemerintah, birokrat, pemilik modal. Konflik tersebut di satu sisi menguntungkan pemerintah dan pemilik modal, sementara di sisi lain merugikan masyarakat. Karena, sebagaimana dijelaskan di atas, masyarakat berada pada posisi lemah; karena selain ditelikungi oleh modal yang dipunyai oleh pemilik modal, juga ditindas oleh hukum yang memihak pemodal.

⁵² Bandingkan Hasil Penelitian Kemiskinan dan Ketahanan Pangan: Studi Kasus Desa Oelnasi, Kabupaten Kupang, kerja sama antara Forum Kesiapan dan Penanganan Bencana (FKPB) dan Akatiga Bandung, 2001. Lihat juga *Rantai Info* Edisi No. 13 Tahun II April 2002.

⁵³ Endang Suhendar, Yohana Budi Winarni, *Petani dan Konflik Agraria*, (Bandung: Yayasan Akatiga, 1997), pp. 196-197

Akses petani ke tanah pun jelas dibatasi. Lahan pertanian, tak terelakkan lagi, menjadi sempit, yang secara langsung berpengaruh kepada menurunnya produksi pertanian, khususnya produksi pangan.⁵⁴ Bukan cuma itu, dampak lanjutnya bisa berentet sampai pada hilangnya pelbagai strategi adaptasi (kapasitas lokal) yang selama ini dikembangkan masyarakat untuk bertahan dalam keadaan sulit dan/atau untuk meningkatkan taraf hidup mereka.⁵⁵

Tragisnya, terjadi pula perubahan mata pencarian – banyak petani menjadi buruh.⁵⁶ Akibat pembebasan tanah – hanya dengan ganti rugi Rp 150 per meter untuk lahan kering dan Rp 200 per meter untuk lahan basah (sawah) – sebagian petani telah kehilangan lahan garapan dan beralih menjadi buruh tani di Oesao, Kupang Timur, Kabupaten Kupang. Nasib mereka pun bergantung pada pemilik sawah. Mereka mengaku tetap merugi, karena hasil sawah itu dibagi 3: selain mereka, juga pemilik tanah (sawah) dan pemilik traktor.⁵⁷

Dampak lainnya adalah muncul pola defensif petani sebagai upaya bertahan dari kehilangan hak atas tanah. Apa yang ditunjukkan Masyarakat Adat Tanah Ai, Maumere, Sikka – yang gigih memperjuangkan hak mereka sampai harus menyeberangi lautan untuk datang menuntut hak mereka atas tanah kepada pemerintah NTT – adalah salah satu contoh nyatanya. Pola seperti ini akan terus muncul, jika di satu sisi petani terus ditekan, akses mereka ke sumber daya agraria dibatasi, malah dipasung; sementara di sisi lain mereka melihat bergelimpangnya keuntungan para pemilik modal dan pemerintah mengeruk kekayaan di atas tanah mereka.⁵⁸

⁵⁴ Bandingkan: Piet Muga, Kadis Pertanian dan Ketahanan Pangan NTT, dalam *Pos Kupang*, Senin 19 Agustus 2002. “Selalu setiap tahun ada pengurangan lahan pertanian kering maupun lahan pertanian basah yang dikategorikan sebagai lahan fungsional. Ini akibat terjadinya alih fungsi lahan pertanian untuk kegiatan pembangunan lainnya.” Dia mencontohkan alih fungsi lahan pertanian 3,4 ha demi pembangunan Flobamor Mall di Kota Kupang. Kendati demikian, dia tidak tahu pasti berapa luas lahan produktif di NTT yang dialihfungsikan untuk pembangunan sektor lainnya, karena belum ada laporan resmi dari kabupaten/kota. Menurutnya, berkurangnya lahan pertanian secara otomatis akan mempengaruhi volume produksi pertanian (pangan).

⁵⁵ Bandingkan hasil penelitian Kemiskinan dan Ketahanan Pangan, *Loc.Cit.*

⁵⁶ Pola kebijakan dan hubungan produksi yang tidak dapat dilepaskan dari pengaruh kapitalisme global, yang berbuntut pada pengalihan aset produksi dari petani ke pemilik modal, tak pelak, telah mengakibatkan bergesernya posisi petani menjadi kelas buruh. Lihat: Endang Suhendar, Yohana Budi Winarni, *Op.Cit.*, p.204. Bandingkan juga Dadang Juliantara, “Agraria adalah Akibat, Kapitalisme adalah Sebab!” dalam SPA No. 3 Tahun 1997, p. 22 [kapitalisme, pada hakikatnya, mengubah relasi manusia menjadi relasi fungsional antara buruh dan pemilik modal. Dan inti dari kapitalisme adalah eksploitasi atas buruh (manusia)]

⁵⁷ Bandingkan hasil penelitian Kemiskinan dan Ketahanan Pangan, *Loc.Cit.*

⁵⁸ Itulah inti dari kritik Marx atas praktik kapitalisme. Pola hubungan yang kapitalistik pada akhirnya berujung pada pemberontakan kaum proletar (baca: petani, kaum yang lemah). Karena, pemerasan oleh kaum kapitalis (baca: pemerintah dan pemilik modal) atas mereka, sampai pada titik tertentu, tak tertahankan lagi. Kaum proletar akhirnya sadar dan berjuang bersama-sama untuk memberontak, menggulingkan para kapitalis dan merebut sarana produksi (baca: tanah, sumber daya agraria). Perjuangan ini pasti sulit tercapai, karena akan berbenturan dengan ketidakpastian hukum, dan terutama bertemu dengan senjata; karena kapitalisme, cepat atau lambat, akan membentengi diri dengan militerisme.

Kasus lain yang menarik, yang memperlihatkan bahwa legitimasi perampasan tanah oleh pemerintah berujung pada kesengsaraan masyarakat, adalah yang terjadi di Toineke, Kecamatan Amanuban Selatan, Timor Tengah Selatan. Data hasil PRA – *participatory rural appraisal* – di Toineke⁵⁹ menunjukkan bahwa pembalakan Hutan Aisio oleh CV Maubesi yang direkomendasi oleh Dinas Kehutanan TTS pada tahun 1978, 1982, dan 1992, terbukti sebagai salah satu penyebab terjadinya bencana periodik di Toineke. Bencana periodik itu ternyata disebabkan juga oleh adanya pendangkalan tepi DAS Noemuke sekitar wilayah Desa Toineke, karena terjadi penumpukan sedimentasi yang begitu tinggi, akibat penebangan hutan oleh pemerintah untuk program HTI dan HKM. Selain itu, pemerintah membuat saluran pembuangan air yang berakhir di Hutan Aisio. Pemerintah juga membuat saluran pembuangan air dari Desa Nunusunu sepanjang 1 km menuju Hutan Aisio. Hal itu dilakukan pemerintah, karena mereka merasa bahwa Hutan Aisio adalah hutan negara – pengklaiman berdasarkan legitimasi peraturan dan UU di atas.

I. Telikungan kapitalisme yang dikemas dalam paradigma developmentalisme, yang menyata dalam orientasi agribisnis, mempengaruhi pula usaha **dalam bidang peternakan.**

(1) Bertolak dari orientasi pencapaian tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan cepat, usaha ternak, tak ayal ditelantarkan. Prioritas pencapaian swasembada pangan dan peningkatan pendapatan (perolehan uang tunai) dan pengembangan perkebunan modern – melalui program Operasi Nusa Makmur (ONM) dan Operasi Nusa Hijau (ONH)⁶⁰ – berdampak pada tak terurusnya usaha ternak, khususnya ternak sapi dan kuda.

Padahal, ternak mendapat tempat khusus dalam usaha ekonomi produktif bagi masyarakat pedesaan di NTT. Usaha ternak, tak dapat dimungkiri, merupakan salah satu strategi adaptasi dalam menghadapi masa-masa sulit, seperti kekurangan makanan (paceklik). Ternak yang dipelihara biasanya dijual untuk memperoleh uang tunai. Kemudian uang itu digunakan untuk membeli pangan dan/atau kebutuhan lainnya, termasuk untuk membayar uang sekolah anak. Usaha ternak ini terkait juga dengan penguasaan dan peruntukan lahan. Lahan selain

⁵⁹ Data PRA dari Desa Toineke, Kecamatan Amanuban Selatan, yang dihimpun Divisi Diaster Management FKPB, pada tahun 2000.

⁶⁰ Tujuan ONM adalah untuk meningkatkan keamanan pangan rakyat, meningkatkan pendapatan, meningkatkan efisiensi lahan, meningkatkan efisiensi program Bimas, dan perbaikan kultur pertanian (tanaman pangan) rakyat. Sedangkan tujuan ONH antara lain adalah untuk meningkatkan pendapatan rakyat, memperbaiki kerusakan ekosistem, dan mengembangkan teknologi perkebunan modern.

diperuntukkan bagi tanaman pangan dan komoditas perkebunan komersial, juga diperuntukkan bagi pemeliharaan ternak (sapi).⁶¹

Usaha peternakan itu, umumnya, dilakukan dengan pola ekstensif – “melepas di alam”. Pola ini mendapat legitimasi adat. Hukum adat menetapkan wilayah tertentu sebagai padang ternak bersama di mana ternak bebas berkeliaran. Pada masa itu, usaha tani tanaman pangan “mengalah” terhadap usaha ternak. Menurut hukum adat, usaha tani tanaman pangan harus dipagari agar terhindari dari gangguan ternak. Jika ternak menerobos pagar dan merusak tanaman, baru bisa dibunuh pada kali keempat, setelah melewati peringatan tiga kali.

Dengan pola ekstensif seperti ini, setiap rumah tangga berpeluang memiliki ternak, baik golongan pemilik tanah maupun golongan tunakisme (yang tidak memiliki tanah). Hal ini dimungkinkan karena pada masa itu, pola ekstensif tidak mensyaratkan adanya pemilikan tanah sebagai basis usaha ternak. Golongan petani kecil dan tunakisma jeli memanfaatkan peluang ini. Sejarah keberhasilan ekonomi golongan tunakisma, dapat dikatakan, adalah ekonomi ternak.

Pada tahun 1970-an, sejalan dengan kebijaksanaan swasembada pangan nasional, usaha tani tanaman pangan ditetapkan sebagai prioritas pembangunan pedesaan NTT. Program tanaman pangan kemudian digalakkan dengan nama ONM; dan pada tahun 1980-an dilanjutkan dengan ONH. Inilah awal kemunduran sejarah kejayaan ekonomi ternak di NTT. Usaha ternak pun, tak pelak, “dikalahkan” terhadap tanaman pangan dan perkebunan komersial.

Menariknya, di Kabupaten Ende, misalnya, langkah yang ditempuh pemerintah kabupaten adalah regulasi, dengan mengeluarkan Perda No. 11/1972 tentang Wajib Pengandangan (atau mengikat) ternak.⁶²

Implementasi peraturan tersebut – sebagaimana terjadi di Wonda atau Tanah Ndori – tidak memungkinkan penduduk, terutama golongan pemilik tanah sempit dan tunakisma, untuk memelihara ternak dalam jumlah banyak; karena dua alasan pokok. **Pertama**, penduduk tidak memiliki modal pengandangan ternak dalam jumlah besar (puluhan bahkan ratusan ekor). Peralihan dari pola “melepas” ke pola “mengandangan” bukanlah hal yang mudah. **Kedua**,

⁶¹ Hasil PRA yang dilakukan oleh Divisi DM FKPB tahun 2000-2001 di beberapa tempat di Timor Barat menunjukkan bahwa salah satu strategi adaptasi yang dihidupi masyarakat pedesaan adalah usaha ternak, yang terkait langsung dengan penguasaan dan pemanfaatan lahan. Pada masyarakat petani di pedesaan NTT berlaku pembagian peruntukan lahan yang jelas, antara kebun/ladang yang diperuntukkan bagi tanaman pangan, dan lahan pekarangan yang diperuntukkan bagi tanaman komoditas lainya dan tempat pemeliharaan ternak; di samping penentuan lahan komunal (tanah adat) dan hutan. Namun, akhir-akhir ini sudah terjadi perubahan yang signifikan. [bandingkan juga Lexand Ofong, *op.cit.*, p. 9]

⁶² Felix Sitorus, Alexander Weka, “Kemiskinan dan Pembangunan: Kasus Kabupaten Ende”, dalam Sayogyo, *Kemiskinan dan Pembangunan di Provinsi Nusa Tenggara Timur*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1994), pp. 50-51.

pengandangan (atau pengikatan) ternak mensyaratkan tersedianya tanah penggembalaan (penambatan) atau sumber pakan (hijauan) yang tertentu. Syarat ini tidak mungkin dipenuhi golongan pemilik tanah sempit dan tunakisma. Hasil akhir implementasi peraturan itu sangat dramatis, yaitu penurunan drastis populasi ternak. Sebagian ternak sempat dijual pemiliknya, sebagian lagi terpaksa direlakan ditembak/ditombak mati petugas dan pemilik tanaman, karena bekeliaran dan mengganggu tanaman pangan⁶³

Intervensi program pertanian tanaman pangan tersebut, tak ternyana, telah membawa dampak kemiskinan pada golongan petani kecil dan tunakisma. Proses pemiskinan itu terjadi karena peraturan wajib mengandangan ternak, yang mendukung program tersebut, telah memperkecil atau bahkan menutup peluang golongan petani kecil dan tunakisma untuk memelihara ternak dalam jumlah cukup banyak. Padahal, sebelumnya usaha ternak merupakan sumber nafkah terpenting bagi golongan itu.

Apa yang terjadi di atas, secara mendasar, merupakan bagian dari strategi pemerintah (Orba) untuk mengendalikan dan mengarahkan perilaku petani, golongan mayoritas masyarakat pedesaan, untuk mencapai swasembada beras dan komersialisasi pertanian. Semua provinsi dan daerah wajib menyukseskan strategi itu. Beras, misalnya, bukan saja komoditas yang menentukan pencapaian stabilitas ekonomi, tetapi juga stabilitas politik. Sehingga tidak heran, di NTT demi efektivitas pelaksanaan ONM dan ONH, usaha perternakan dibatasi, disubordinasikan oleh usaha pertanian. Melalui strategi seperti itu, tersirat maksud pemerintah mengendalikan perilaku petani agar tidak keluar dari ruang ekonomi. Strategi itu kemudian dikenal dengan nama Revolusi Hijau, mencakup langkah birokratisasi lembaga-lembaga sosial desa dan kapitalisasi sistem ekonomi produksi pertanian.⁶⁴

Strategi tersebut, tentu, tidak lepas dari telikungan kapitalisme – jiwa dari paradigma developmentalisme, orientasi pertumbuhan ekonomi cepat. Bahwasannya ikhtiar pencapaian tingkat ekonomi yang terpusat pada segelintir orang merupakan hakikat perjalanan kapitalisme. Segelintir “golongan besar” (pemilik tanah, modal) akan semakin kaya, sedangkan kebanyakan “golong kecil” (petani kecil dan tunakisma) semakin melarat. Intisari

⁶³ Tampaknya contoh di atas bukan spesifik terjadi di pedesaan Ende. Hasil penelitian di desa-desa lain di NTT, yaitu Kabupaten Sumba Barat, Kupang, dan TTS juga menunjukkan pada gejala dengan pola yang sama. Bandingkan Sayogyo, *Kemiskinan dan Pembangunan di Provinsi Nusa Tenggara Timur*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1994).

⁶⁴ Bandingkan Trijono L., *Negara dan Petani di Masa Orde Baru: Politik Pertanian dan Respon Petani di Indonesia*, dalam Prisma No. 12, Desember 1994, p. 79. contoh yang paling nyata dapat dilihat dari pengambilalihan lumbung desa menjadi KUD; juga pembentukan LKMD dan berbagai Pokmas – sejak terbentuknya desa gaya baru – yang mengurangi akses dan kontrol masyarakat kepada sumber produksi. Atas dasar itu pula, kita tidak perlu heran terjadinya pergeseran dari orientasi *food-crops* kepada *cash-crops*.

dari kapitalisme, yaitu eksploitasi, penindasan, dan perampasan – kini tampak jelas di sini. Peluang usaha ekonomi petani kecil dan tunakisma dibatasi; hak mereka memperoleh keberhasilan ekonomi pun seakan dirampas. Ketimpangan struktural yang diciptakan oleh strategi ini juga merupakan situasi berisiko terhadap konflik horizontal (terhadap pemilik tanah) maupun vertikal (terhadap negara/pemerintah) – yang bila dibiarkan terus, suatu saat, cepat atau lambat, bisa melahirkan konflik dan kekerasan.

(2) Akhir-akhir ini, pemerintah berupaya menggalakkan kembali usaha ternak, tetapi juga tanpa suatu perspektif yang jelas, yaitu dengan mencanangkan program penggemukan sapi dengan sistem paron (diikat). Terlepas dari baik buruknya sistem paron, program penggemukan sapi, menurut pengakuan masyarakat, justru cenderung merugi.

Memang di sini ada sapi paron, bantuan pemerintah, tetapi lebih banyak ruginya. Satu ekor sapi, dipelihara selama satu tahun, dengan hanya memperoleh untung Rp 600.000,00. Itu pun kalau berhasil pelihara sampai mencapai harga Rp 1 juta, sehingga pengembalian Rp 400.000,00 untuk pemerintah, masih tersisa Rp 600.000,00. Kalau tidak ada makanan ternak lagi di kebun, kami terpaksa beli. Biar kami rugi, yang penting kami bisa mengembalikan uang Rp 400.000,00 kepada pemerintah. Kalau tidak, kami dicap melawan program pemerintah.⁶⁵

Cara pengembangan sapi seperti ini mengandaikan petani selalu berhasil dalam memelihara (menggemukkan) sapi. Padahal kondisi di lapangan tidak selalu menguntungkan. Dua hal bisa disebutkan sebagai kendala – kapasitas (keterampilan) petani dan ketersediaan pakan ternak.

Petani kita tidak dibekali keterampilan yang cukup memadai untuk memelihara dan menggemukkan sapi. *Palingan* yang mereka lakukan sebatas cara tradisional. Belum lagi bila ada serangan hama/penyakit terhadap ternak. Mereka tidak tahu apa yang harus mereka lakukan. Apalagi dengan akses ke obat dan/atau petugas peternak yang sulit – dibatasi oleh sarana transportasi beserta infrastrukturnya yang buruk, dengan jarak yang jauh. Sementara petugas lapangan pun tidak selalu berada di lapangan.

Selain itu, pakan ternak pun menjadi persoalan. Petani harus mencari pakan ternak setiap hari, yang tentu persediaannya semakin menurun seiring dengan penyempitan lahan/padang

⁶⁵ Fredik Tamoës, seorang petani-peternak, menyampaikan hal itu di Oh'aem, dalam diskusi kampung membicarakan perkembangan ketahanan pangan di Oh'aem, pada 7 Maret 2002.

untuk pakan ternak. Praktis, selama ini, petani mendapatkan pakan ternak dari kebun sendiri, dengan produksi yang cenderung menipis, karena persediaannya yang terbatas. Ironisnya, ada petani yang mengaku memperoleh pakan ternak dengan membeli, hanya demi menjaga agar sapi tidak mati dan bisa dijual untuk mengembalikan Rp 400.000,00 kepada pemerintah, sebagaimana dikatakan Fredrik Tamoës di atas. Ketakutan psikologis-struktural seperti ini pun luput dari pertimbangan pemerintah.

Dua kendala di atas menyebabkan petani kita terus merugi. Kerja capeh selama satu tahun tapi tidak mendatangkan keuntungan. Hanya untuk mendapatkan Rp 600.000,00 petani kita harus berjuang mati-matian selama satu tahun, dengan hasil yang merugi. Karena, perjuangan petani kita lebih untuk menyukseskan program (proyek) pemerintah, ketimbang demi manambah penghasilan.

Sementara itu, kalau ditinjau lebih jauh, program ini sebenarnya merupakan bagian dari investasi, yang jelas bertujuan memperkaya investor, bukan petani. Dalam satu tahun, dari hanya 100 ekor sapi saja, investor sudah bisa dapat keuntungan sebesar Rp 40.000.000,00. Apalagi, beratus-ratus ekor yang didrop ke berbagai daerah di NTT ini untuk diparon? Investor dan pemerintah semakin untung, petani kita tetap buntung.

Impitan paradigma developmentalisme yang kapitalistik, dalam bidang peternakan di atas, memang secara perlahan-lahan berdampak pada penderitaan kebanyakan masyarakat NTT di satu sisi, dan memperkaya segelintir orang, termasuk pemerintah dan pemilik modal di sisi lain. Kondisi ini perlahan-lahan mengantar kepada kemiskinan masyarakat kebanyakan – sebuah kondisi rentan yang berisiko terhadap bencana kelaparan, karena kemampuan mereka menghadapi berbagai krisis cenderung menurun.

II. Pengembangan usaha **perikanan dan kelautan** di NTT pun diarahkan pada orientasi agribisnis.⁶⁶ Luas wilayah perairan di NTT yang jauh melebihi luas wilayah daratan dipandang sebagai peluang yang dapat dimanfaatkan untuk mewujudkan orientasi itu. Program yang dicetuskan dan diterapkan pemerintah NTT, seperti rumput laut dan rumpon, bisa dipahami dalam matra ini – diarahkan untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang cepat dan tinggi.

⁶⁶ Kebijakan yang dapat dijadikan dasar dalam mengelola potensi perikanan di NTT adalah mengembangkan usaha perikanan rakyat menjadi *fishery related industries* guna mendukung usaha perikanan yang berorientasi agribisnis dan agroindustri. Selengkapnya bandingkan *Dinamika Pembangunan di Nusa Tenggara Timur*, yang diterbitkan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur, Kupang, 2001, pp. 85-93.

(1) Tak dapat disangkal bahwa banyak pantai di NTT sangat potensial untuk dikembangkan budi daya rumput laut. Pemerintah pun memanfaatkan potensi itu dan mengimbau masyarakat untuk turun ke laut – melalui sebuah gerakan “Gemala” (gerakan masuk laut). Tetapi sayang, program rumput laut yang diharapkan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan cepat itu, dalam kenyataannya, lebih banyak merugi. Bahkan, dalam jangka panjang, pelaksanaan program itu, dapat dikatakan, ibaratnya menanam bencana.

Program rumput laut memang menggiurkan. Masyarakat menyambutnya dengan antusiasme yang tinggi, karena hasilnya memuaskan – produksinya banyak dan uang tunai yang diperoleh pun lumayan. Tetapi, pertanyaan kita apakah *sustainable*, menjamin keberlanjutan ketahanan ekonomi (pangan) masyarakat?

Kenyataan yang terjadi di Rote, misalnya, menarik untuk ditelaah. Tergalur oleh hasil yang memadai pada usaha awal dengan produksi meningkat dan perolehan uang tunai yang lumayan, banyak petani beralih ke laut. Dari yang sebelumnya mengusahakan bidang pertanian beralih ke usaha rumput laut. Lebih parah lagi, gula air yang sudah terbukti sebagai sebuah kapasitas lokal yang sangat menjamin ketahanan pangan mereka selama ini, pun ditinggalkan.⁶⁷

Kondisi ini, kalau dikaji lebih dalam, sangat rentan. Karena, budi daya rumput laut yang sudah menggeser pola laku masyarakat sampai pada taraf meninggalkan kapasitas lokal itu justru menciptakan kondisi berisiko terhadap menurunnya ketahanan ekonomi (pangan) masyarakat. Tekanan politik yang berbuntut pada fluktuasi pasar (harga tak menentu bahkan jatuh) dan/atau keadaan alam (laut) yang tidak bersahabat yang menyebabkan produksi menurun, niscaya langsung mengamburkan ketahanan ekonomi (pangan) masyarakat.

Secara umum, program ini berbenturan dengan tiga persoalan: keadaan alam dan konteks laut, kapasitas nelayan, dan pemasaran. Soal konteks laut memang harus diantisipasi, mengingat NTT sebagai daerah yang rawan gempa yang bisa mengakibatkan tsunami. Kemarau dan panas panjang pun sangat berpengaruh terhadap produksi rumput laut.

Kapasitas nelayan pun harus diperhatikan secara serius. Sering program dicanangkan tanpa upaya menyiapkan nelayan untuk melaksanakan program itu. Kendala baru, semisal serangan hama/penyakit yang mengancam pertumbuhan rumput laut (tahap pemeliharaan) niscaya sulit

⁶⁷ Informasi lengkap tentang budi daya rumput laut di Rote bisa dibaca dalam *Rantai Info*, Edisi No. 10 Tahun II Januari 2002.

diatasi. Apalagi tidak ada pendampingan berkelanjutan dari petugas lapangan terhadap nelayan.

Dan yang paling riskan adalah mekanisme pasar. Tidak dibangunnya rantai yang teratur dan adil antara pasar dan produksi memang merupakan persoalan serius.⁶⁸ Dalam kenyataannya, kendati nelayan mengaku memperoleh uang tunai yang besar, namun juga mengeluh karena hasil jerih payah mereka tidak dihargai secara layak. Mereka mengaku menyerah terhadap pedagang perantara, yang mematok harga lebih rendah daripada yang mereka tahu berlaku di pasar, karena akses mereka ke pasar terbatas. Harga yang berlaku di pasar mencapai Rp 4.000 – Rp 4.500, dipatok hanya Rp 2.500 – Rp 3.000 oleh pedagang perantara.⁶⁹

Lebh dari itu, persoalannya pun bertambah runyam, karena bukan sebatas lakunya produksi primer nelayan itu di pasaran, tetapi soal pengelolaan pasca panen. Selama ini, hasil produksi primer setelah “bertukar tangan” ke pedagang perantara – selain dibeli oleh masyarakat umum untuk konsumsi – lalu dipasarkan ke luar daerah. Itu berarti kapasitas ekonomi kita sudah berpindah ke daerah lain, yang niscaya memperkaya daerah lain. Ironisnya, setelah menjual produksi primer itu dengan harga yang murah ke luar daerah, kita membeli barang jadi yang diolah dari bahan mentah kita dalam harga yang mahal.

Terputusnya rantai itu – produksi primer, pasar, pasca panen – dalam bingkai paradigma developmentalisme yang kapitalistis, bisa dimaklumi. Karena, bila dicermati, memang didesain dengan pola yang sama, yang berbuntut pada penumpukan modal pada segelintir orang (pemilik modal). Sedangkan masyarakat kebanyakan pada akhirnya semakin dipermiskin, setelah dieksploitasi – tenaga dan sumber daya mereka.

(2) Proyek rumpon yang kontroversial⁷⁰ – yang akhir-akhir ini dilansir media massa lokal bahkan nasional – juga didesain dengan pola yang sama. Demi memperoleh keuntungan yang besar, program rumpon pun diperkenalkan (baca: diproyekkan).

Masyarakat “dipaksakan” untuk menerima dan menjalankan proyek tersebut. Pasalnya, rumpon diberikan kepada nelayan yang belum siap. Masuknya rumpon itu, tak pelak, telah

⁶⁸ Soal mekanisme pasar yang tidak adil, contoh berikut ini bisa dijadikan pembandingan. Selain itu, untuk mewujudkan orientasi agribisnis itu, pemerintah lebih memihak kepada investor, tanpa memperhatikan kebutuhan nelayan untuk dihargai secara layak atas jerih payahnya, melalui penetapan harga pasar yang adil. Banyak nelayan di Flores Timur, misalnya, yang diberi kredit kapal ikan “Nelayan Bakti” untuk meningkatkan penghasilan mereka, ternyata juga merugi. Ikan tangkapan mereka harus dijual dengan harga yang ditentukan oleh PT Mitra Mas dan PT Okhasin, sementara mereka harus mengangsur utang kredit kapal.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 8-9

⁷⁰ Informasi tentang rumpon, khususnya di Kabupaten Belu, bisa dibaca di *Dwi-Mingguan UDIK* -- media infokom Pusat Informasi dan Advokasi Rakyat (PIAT) – Thn IV Edisi 70, 73, 74, 75 2002; sedangkan untuk Kabupaten Kupang bisa baca pada Thn IV Edisi 67 2002.

membuat masyarakat beralih profesi menjadi nelayan. Apa yang telah dihidupi selama ini ditinggalkan dan mencoba mengais rezeki dengan rumpon. Padahal rumpon tidak memberikan penghasilan tambah, selain karena kurangnya keterampilan, juga karena sarana yang disiapkan belum memadai – tanpa armada penangkapan, sementara rumpon yang diperkenalkan adalah rumpon pada air dengan kedalaman tinggi.

Hasilnya, program itu lebih banyak merugi. Hanya menguntungkan pihak pimpro dan produsen rumpon. Anehnya, pemerintah daerah pun mengaku rugi, sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Belu. Proyek bernilai Rp 4.331.800.000, berdasarkan kontrak kerja antara Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Belu dan CV Berkat Grevan Contractor (BGC), dalam kenyataannya, telah merugikan keuangan daerah. Sebenarnya keuntungan daerah diperoleh dari pajak pertambahan nilai (PPN) 10 persen Pajak Penghasilan (PPh). Tetapi kenyataannya, pajak ditanggung pemerintah sebagai pemilik proyek. Karena itu, dalam hal ini Pemkab Belu lebih berorientasi kepada keuntungan pengusaha ketimbang keuntungan daerah.⁷¹

Terlepas dari tarik ulur antara kepentingan daerah, pimpro, dan masyarakat, pelaksanaan proyek rumpon memang didesain berdasarkan perspektif ekonomi kapitalistik, yang niscaya berujung pada keuntungan lebih pada produsen rumpon. Rumpon yang diproduksi pasti membutuhkan pasar. Logikanya, supaya laku di pasaran, maka produsen menurunkan harga rumpon; tetapi supaya tetap untung produksi diperbanyak; akibatnya produksi berkelebihan; supaya tidak mubasir, dicarilah tempat pemasarannya. Dibukalah “pasar dadakan” dengan mekanisme seperti yang kita lihat sedang terjadi sekarang ini – yang otomatis tidak bebas dari yang namanya KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang diduga-duga itu. Alhasil, masyarakat “dipaksakan” yang berujung pada titik penderitaan.

III. Secara umum, orientasi agribisnis yang mengemas paradigma developmentalisme yang kapitalistik itu – sebagaimana nyata dalam penerapan di bidang pertanian dan ketahanan pangan, agraria dan kehutanan, peternakan, serta perikanan dan kelautan – menciptakan ketergantungan masyarakat (dan juga provinsi/kabupaten/kota) pada “pihak luar”. Independensi ketahanan ekonomi (pangan) pun akhirnya sulit digapai.

⁷¹ Penilaian itu disampaikan oleh Sekretaris Fraksi Gabungan DPRD Belu, Natan Daria Mau. Lihat Pos Kupang, Jumat 23 Agustus 2002, p. 1

Kecenderungan untuk menghasilkan dan mengantarpulaukan, mengekspor produk-produk primer komoditas perkebunan, peternakan dan kelautan telah memberikan berbagai dampak *multiplier* yang bersifat negatif, antara lain: tidak terjaminnya kepastian harga pasaran komoditas-komoditas primer tersebut berakibat negatif terhadap usaha peningkatan pendapatan para petani/peternak/nelayan di daerah ini. Akibatnya, para petani/peternak/nelayan tidak serius untuk menghasilkan produk primer yang bermutu baik. Nilai tambah (*added value*) dari berbagai produk komoditas primer tersebut tidak pernah dirasakan oleh para petani dan masyarakat NTT umumnya, tetapi oleh daerah lain yang memproses lebih lanjut atau yang mengekspor komoditas primer asal NTT tersebut.⁷²

Berbagai kelemahan ekonomi di NTT ini, sebenarnya, dapat direkayasa menjadi sumber-sumber kekuatan ekonomi yang mampu mengeliminir berbagai dampak negatif yang bersifat *multiplier* di atas. Tetapi, dalam kenyataannya luput dari pertimbangan pemerintah kita dalam menggagas program/kebijakan pembangunan di NTT. Kebijakan yang digagas – sebagaimana diuraikan sebelumnya – justru semakin melanggengkan ketergantungan itu. Kondisi ini pada gilirannya sangat berisiko terhadap menurunnya ketahanan ekonomi (pangan) masyarakat NTT, yang bila dibiarkan dan tidak di-*manage* secara tepat, maka secara perlahan-lahan, akan mengantar kita kepada kelaparan.

IV. Perspektif kapitalisme yang dikemas dalam paradigma developmentalisme, yang mempengaruhi kebijakan pembangunan di NTT pun, tak pelak, mengabaikan **perspektif jender** – tidak memperhatikan keadilan antara laki-laki dan perempuan. Orientasi pencapaian tingkat pertumbuhan ekonomi yang cepat dan tinggi di satu sisi, dan budaya patriarki di sisi lain, menyebabkan pembangunan cenderung memprioritaskan kelompok laki-laki, dan mengabaikan kelompok perempuan, termasuk kebutuhan mereka.

Orientasi pada pertumbuhan ekonomi cepat dan tinggi mensyaratkan penggunaan indikator ekonomi dalam mengukur keberhasilan pembangunan. Dimensi kehidupan lain pun, tak pelak, ditempatkan di bawah imperatif ekonomi. Manusia, karena itu juga, diukur berdasarkan indikator ekonomi. Manusia dinilai dari sejauh mana dia bisa melaksanakan kerja-kerja produktif yang bisa memberikan kontribusi ekonomis. Sementara itu, budaya

⁷² Drs. Vincent S. Kobun, S.U., *op.cit.*, p. 250. Hal ini merupakan kelemahan ekonomi yang paling menonjol di provinsi ini. Lebih dari 50 % dana yang bersumber dari pendapatan asli masyarakat NTT tidak dapat berputar di daerah ini, tapi harus mengalir ke provinsi yang mempunyai surplus ekonomi, yang justru cenderung semakin memperlemah kondisi ekonomi NTT.

patriarki yang umumnya dipraktikkan dalam kehidupan masyarakat kita, menempatkan perempuan sebagai kaum nomor dua, dengan pelbagai *stereotype* (cap negatif) – antara lain lemah, tidak rasional – karena itu tidak terlibat dalam kerja-kerja produktif; hanya bekerja di rumah berurusan dengan kerja-kerja reproduktif (mengandung, melahirkan, memelihara anak, kerja-kerja rumahan – domestikasi); sekalipun terlibat dalam kerja-kerja produktif, itu dilihat sebagai pelengkap, membantu laki-laki (suami).

Komersialisasi manusia dalam perspektif developmentalisme yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi cepat di satu sisi, dan subordinasi kaum perempuan dalam budaya patriarki di sisi lain, menyebabkan pembangunan memprioritaskan peran laki-laki, dan mengesampingkan peran perempuan. Apa yang didesain dalam paradigma pembangunan yang kapitalistik mendapat legitimasi kulturalnya dalam budaya patriarki.

Alhasil, perempuan kurang memiliki kesempatan terhadap sumber-sumber ekonomi, seperti tanah, kredit, dan pasar. Sekalipun mereka bekerja, tetapi mereka tidak menikmati hasil perasan keringat mereka. Ketika sebagai buruh/pekerja upahan, mereka diupah lebih rendah, karena dianggap bukan sebagai penanggung ekonomi keluarga. Perempuan pun tidak memiliki peluang untuk mengambil keputusan bahkan yang menyangkut dirinya. Perempuan diharuskan tunduk kepada keputusan laki-laki.⁷³ Penempatan perempuan di rumah (domestikasi) pun dianggap wajar. Anak perempuan adalah juga tidak menjadi prioritas pilihan keluarga untuk menikmati pendidikan/sekolah. Akhirnya, perempuan terus dihambat masuk ke dalam ruang-ruang publik/politik – pengambilan keputusan.⁷⁴

Padahal, kalau dibanding laki-laki, perempuan justru memiliki beban kerja lebih. Hasil penelitian yang dilakukan Yayasan Haumeni, SoE dan JKPIIT, dalam Penelitian Partisipatif Dampak KB terhadap Kesehatan Reproduksi dan Pelanggaran HAM, berikut ini bisa dijadikan bukti:⁷⁵

⁷³ Dalam budaya matrilinear sekalipun, yang sudah memberikan kesempatan lebih baik kepada perempuan dalam urusan keluarga, termasuk berhak mengatur harta kekayaan, berhak menyampaikan pendapat dan keputusan dalam keluarga, tetapi, kenyataannya berlaku sebaliknya; bahkan perempuan kembali dikuasai laki-laki (suami), sehingga hak-haknya itu, termasuk hak bersuara, tetap dipasung.

⁷⁴ Meentje Simatauw, et.al. *Gender dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, (Kupang: Yayasan Pikul, 2001), p. 25-28.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 26 [Semua itu berkaitan dengan masalah penguasaan atas sumber daya alam. Sejarah membuktikan, pemilik atau penguasa sumber daya alam cenderung memiliki kekuasaan lebih besar dan membawahi serta berhak memerintah kelompok-kelompok tidak bermilik, termasuk perempuan. Perempuan diperkenankan bekerja, bahkan diwajibkan kerja produktif pada tanah yang tidak dimilikinya, tetapi dimiliki sang suami atau sang ayah. Namun perempuan tidak kuasa mendapatkan hasil dari seluruh keringatnya, mengingat dia bekerja di atas tanah yang bukan miliknya, tanah yang dikuasai oleh laki-laki.]

Di Desa Konbaki, Kecamatan Pollen, TTU, perempuan bekerja selama 14 jam dengan jenis pekerjaan mulai dari memasak, membersihkan rumah, hingga memberi makan ternak. Hampir tak ada waktu istirahat, karena di sela pekerjaan, perempuan menggunakannya untuk menenun. Jika memiliki anak, perempuan mendapatkan beban kerja lebih besar lagi karena harus merawat bayi. Sementara laki-laki hanya bekerja selama 9 jam dengan pekerjaan yang amat spesifik yaitu pekerjaan produktif. Sedikit sekali atau hampir tidak ada laki-laki yang mengurus pekerjaan rumah tangga dan merawat anak. Laki-laki memiliki waktu senggang untuk bersantai, menerima tamu sambil menikmati hidangan yang disediakan perempuan.

Realitas timpang itu ternyata tidak terintegrasi ke dalam program/kebijakan pembangunan di NTT. Bahkan yang terjadi adalah pelbagai program/kebijakan pembangunan cenderung melanggengkan ketimpangan gender itu; bahkan menindas perempuan. Perampasan tanah rakyat, misalnya, yang berbuntut pada penyempitan lahan garapan, sehingga ketahanan ekonomi (pangan) keluarga menurun, memaksa perempuan (ibu) memutar otak mencari jalan lain untuk memenuhi kebutuhan “perut” keluarga. Kerja-karya alternatif pun mulai dilakukan ibu dan umumnya dibantu oleh anak perempuan, mulai dari menenun, mencari kayu api, mencari hasil hutan, sampai menjual di pasar, dsb. Beban kerja yang meningkat, tidak diimbangi dengan makanan dan gizi yang memadai menjadikan perempuan rentan terhadap sakit dan penyakit. Menstruasi terganggu bahkan sampai pada gangguan melahirkan. Dan dalam keadaan keterjepitan ekonomi itu, lagi-lagi perempuan menjadi korban. Pilihan untuk sekolah, tentu, diprioritaskan kepada anak laki-laki.

Banyak anak perempuan pun meninggalkan sekolah, umumnya sekolah dasar, dan mencari kerja di kota, dengan menjadi pembantu rumah tangga dan/atau bekerja di toko. Tentu, tidak ada yang salah dengan pekerjaan ini. Tetapi sayangnya, mereka tidak dihargai dengan layak. Beban kerja tinggi, tetapi upah rendah. Belum lagi diperlakukan tidak secara manusiawi.⁷⁶

Kalau kenyataan di atas dibiarkan menerus, maka NTT akan kehilangan potensi maha berharga yang dikandung perempuan NTT. Dinamisme kreatif⁷⁷ mereka tetap akan terkubur.

⁷⁶ Data valid penelitian tentang ini memang belum ada (belum dibuat), tetapi dengan pengamatan langsung di dalam Kota Kupang saja, kenyataan itu segera tampak telanjang.

⁷⁷ Dinamisme (Yunani: *dinameis* -- kekuatan, daya) kreatif memang sungguh dimiliki perempuan NTT, khususnya perempuan di desa. Ketekunan dan keuletan dalam mengelola ekonomi keluarga, kreatif dalam manajemen pangan, mulai dari menentukan waktu tanam, jenis tanaman, lokasi penanaman, pemeliharaan, panen, hingga penjualan, termasuk terlibat dalam penentuan uang hasil penjualan hasil bumi, mengatur bagian-bagian untuk disimpan dan dijual – semua itu merupakan kearifan yang seyogianya diangkat dan dijadikan bukti bahwa perempuan NTT memiliki kapasitas berharga untuk berperan di arena publik pengambilan keputusan

Perempuan NTT akan tetap terpinggirkan seiring dengan terus melemahnya kekuatan ekonomi NTT. Ada prinsip bahwa “kalau ingin mencerdaskan anak, cerdas dulu ibunya”. Akses perempuan yang terbatas kepada pendidikan, pengetahuan, dan informasi, tak pelak telah membuahkan hasil negatif – tak banyak ibu di NTT yang cerdas dalam membimbing dan mendidik anak-anaknya. Anak-anak dibiarkan tumbuh secara alamiah, tanpa polesan ilmu dan keterampilan kreatif dari kecil – di saat-saat energi kreatif otak anak bekerja aktif. Alhasil, anak-anak NTT – masa depan pembangunan NTT – tidak banyak yang sungguh kreatif merekayasa keterberian NTT menjadi peluang kemajuan ekonomi yang signifikan.

Keterbatasan perempuan dalam akses kepada pengambilan keputusan pun telah melahirkan pembangunan berwajah kekerasan di NTT. Pemerkosaan dan pelecehan seksual, kekerasan dalam rumah tangga, pemaksaan berlebih tak manusiawi terhadap pekerja anak dan perempuan, hanya sebatas konsumsi pers, tidak pernah ditangani tuntas. Produk hukum, entah dalam bentuk undang-undang entah Perda, tidak pernah mengakomodir semua kasus kekerasan ini. Belum lagi pembangunan yang berskala besar yang melibatkan “militarisme” di satu sisi, dan mengorbankan perempuan di sisi lain. Dan masih banyak lagi – yang semuanya bermuara pada peminggiran perempuan sejalan dengan melemahnya ketahanan ekonomi NTT, dan rantainya bisa ditarik sampai menimbulkan bencana secara perlahan-lahan (bila rantainya tidak diputuskan).

Rekomendasi

Dari uraian di atas, tampak jelas bahwa paradigma developmentalisme yang kapitalistik, yang berorientasi pada pencapaian pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan cepat – yang selama ini menjiwai pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan di NTT – berdampak pada pengayaan segelintir orang dan pemiskinan kebanyakan orang. Masyarakat kebanyakan hanya bisa menanggung penderitaan, setelah tenaga dan segala sumber daya alam mereka dieksploitasi.

Hal tersebut dimungkinkan, karena akses masyarakat kepada modal (uang, tanah, sumber daya lainnya) dibatasi oleh struktur yang juga kapitalistik, yang secara niscaya, berujung pada penindasan dan perampasan hak masyarakat, khususnya hak ekonomi. Struktur yang timpang dalam masyarakat itu, tak pelak, menyebabkan ketimpangan juga dalam hal akses peranserta terhadap proses dan hasil pembangunan. Alhasil, program pembangunan, yang pada

hakikatnya bertujuan menanggulangi kemiskinan, justru menciptakan gejala kemiskinan (kerentanan) – sebuah kondisi berisiko, yang bila dibiarkan menerus, tidak di-*manage* dengan tepat, secara perlahan-lahan (*slow on-set*) bisa menimbulkan bencana: kelaparan dan/atau konflik (kekerasan).

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa bencana di NTT tidak bisa dilihat terpisah dari keseluruhan proses pembangunan NTT. Karena itu, untuk menghindari kemungkinan bencana itu – yang saat ini sedang berada dalam kondisi risiko – maka sebuah manajemen bencana yang tepat merupakan *conditio sine qua non* untuk diintegrasikan ke dalam program pembangunan di NTT. Perspektif DM (*Disaster Risk Management*), karena itu, merupakan prioritas pilihan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Pembangunan harus ditempatkan sebagai proses kesiapan dan mitigasi bencana yang paling ideal; sehingga pembangunan bisa mencapai tujuan hakikinya, yaitu memajukan dan menyejahterakan masyarakat – melalui ikhtiar kreatif mengelola risiko demi peningkatan kapasitas dan pengurangan/peniadaan kerentanan.

Proses ke arah itu, **pertama**, harus dimulai dari pembaruan paradigama pembangunan yang selama ini menjiwai perencanaan dan pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan NTT. Orientasi **pertumbuhan** ekonomi cepat yang mengemas paradigma developmentalisme yang kapitalistik, sudah saatnya, diganti dengan orientasi pada **pemerataan** ekonomi, yang harus dikemas dalam paradigma ekonomi kerakyatan yang demokratis. Paradigma ekonomi kerakyatan yang demokratis itu mesyaratkan penempatan rakyat sebagai pusat dan tujuan pencapaian ekonomi. Paradigma itu dengan sendirinya membuka ruang partisipasi masyarakat dalam hal akses terhadap proses dan hasil pembangunan.

Kemajuan yang dikejar, tidak pernah boleh menghalalkan cara untuk mengeksploitasi rakyat dan sumber daya alam. Keberlanjutan alam (SDA) harus berjalan seiring dengan kesejahteraan rakyat – karena rakyat bukan hanya yang hidup sekarang tetapi juga yang akan datang. Rakyat, karena itu, harus dinilai dalam keseluruhan dimensinya sebagai manusia, bukan hanya dalam dimensi ekonomi. Humanisasi harus menang atas komersialisasi manusia.

Ekonomi kerakyatan yang dimaksud itu harus bertumpu pada beberapa prinsip berikut ini: (1) mengembangkan visi kerakyatan yang menunjukkan orientasi kepada kepentingan rakyat banyak, sekaligus memberikan kepercayaan kepada rakyat, termasuk meluaskan kesempatan berusaha bagi rakyat. (2) menggerakkan kemampuan rakyat guna menggali sumber daya,

sumber dana dari dalam dirinya secara swadaya, dan yang dari luar sebagai pelengkap. (3) menciptakan tatanan yang menjamin akses informasi seperti izin, peruntukan tanah, dan informasi lainnya, yang mempermudah usaha rakyat. (4) mendorong prakarsa, kreativitas, yang bertumpu pada ciri dan konteks rakyat setempat. (5) menghidupkan semangat kewirausahaan kolektif, yang menggerakkan keadilan ekonomi. (6) membuka akses pasar bagi produk-produk yang dihasilkan lembaga ekonomi dan/atau rakyat. (7) memperluas pemilikan aset-aset produktif bagi masyarakat setempat yang terlibat dalam upaya meningkatkan nilai tambah dalam proses kegiatan ekonomi. (8) memunculkan sikap kearifan dalam berusaha untuk memacu persaingan yang *fair*, bertanggung jawab, untuk mencegah ketamakan yang merugikan masyarakat.

Kedua, prinsip-prinsip ekonomi kerakyatan di atas dapat diejawantahkan dan dikemas dalam bentuk koperasi – yang serentak merupakan kekuatan pengimbang (*countervailing power*) untuk mengurangi kapitalisme yang tidak adil, yang akhir-akhir ini sudah menyusup masuk sampai ke tingkat basis, desa. Sebagai kekuatan pengimbang, koperasi harus mengemban beberapa tugas pokok – sebagaimana disampaikan Bung Hatta dalam pidatonya pada HUT I Koperasi tahun 1951 silam – antara lain: (1) perbaikan distribusi barang kepada masyarakat. (2) memperbaiki harga yang memberikan keuntungan bagi masyarakat marginal. (3) menyingkirkan pengisapan oleh lintah darat.

Jaringan dan kewirausahaan koperasi, karena itu, perlu digerakkan secara lebih pantas dan perlu digalang agar sesuai dengan tantangan dan dinamika kepentingan para anggota. Untuk itu, dibutuhkan – selain modal uang (*finansial capital*) – juga modal sosial (*social capital*), yang berdiri di atas prinsip kepercayaan (*trust*), saling memahami (*mutual understanding*), pengetahuan bersama (*shared knowledge*), dan aksi bersama (*cooperative action*).

Melalui prinsip itu, koperasi dapat membebaskan para pemimpin dan anggotanya dari keinginan menjadi tukang riba dan pengeruk keuntungan yang tamak, sekaligus mejauhi kebiasaan masyarakat yang dinilai menghambat kemajuan. Seiring dengan itu, pemimpin dan anggota koperasi akan merasa terpacu melaksanakan tujuh kebajikan dalam bidang perkoperasian: kejujuran, loyalitas, ketepatan yang cerdas, partisipasi yang adil, disiplin dan keteguhan terhadap ikatan perjanjian, kodeterminasi yang memacu *mutual benefit*, dan transparansi.

Di atas semuanya itu, sesungguhnya, koperasi hidup dari dan dalam semangat “kebersamaan” dan “gotong royong”. Dalam praksisnya, pembentukan beberapa koperasi sering memakai

ikatan pemersatu dalam gotong royong sebagai dasar pijak. Hal ini berangkat dari anggapan, bahwa gotong royong dan efisiensi adalah dua kata yang tak terpisahkan dari koperasi. Jika salah satunya tercabut, koperasi akan kehilangan napas dan orientasinya.

Ketiga, Orientasi ekonomi kerakyatan itu harus menjiwai pelaksanaan pembangunan dalam bidang-bidang yang terkait dengan usaha ekonomi rakyat banyak, seperti pertanian dan ketahanan pangan, peternakan, serta perikanan dan kelautan.

(1) Dalam bidang pertanian dan ketahanan pangan, orientasi pada pengenalan dan pemanfaatan pelbagai sarana pertanian, seperti bibit unggul, pupuk, pestisida dan obat-obatan, serta peralatan pertanian (semisal traktor); orientasi monokultur melalui penanaman tanaman komoditas perkebunan komersial jangka panjang; dan orientasi sawah yang menjadi pilihan prioritas pemerintah NTT – yang semuanya dikemas dalam orientasi agribisnis – sudah saatnya dipertimbangkan kembali.

Konkretnya, perlu dikembangkan orientasi pertanian lahan kering, dengan mengangkat kembali kapasitas petani dalam mengelola lahan dengan pola polikultur/polifalen – dengan menanam lebih dari satu tanaman pangan pada satu dan/atau lebih lahan/kebun (diversifikasi pangan/kebun). Pelbagai tanaman pangan yang selama ini sudah dihidupi oleh petani – jagung, ubi, labu, kacang-kacangan – harus tetap dihidupi. Dalam hal ini, bibit lokal harus diprioritaskan; pelbagai bibit lokal yang akhir-akhir ini kian menghilang harus digali dan dilestarikan kembali. Orientasi monokultur, yang akhir-akhir ini gencar dicanangkan, harus dipertimbangkan lagi dengan konteks lokal serta pemanfaatan dan peruntukan lahan bagi tanaman pangan. Pelbagai asupan kimiawi melalui pupuk, pestisida dan obat-obatan, jangan dipaksakan untuk diterima oleh petani kita. Adalah mendesak untuk mengajak petani kita menggunakan teknologi⁷⁸ lokal dengan memanfaatkan pupuk organik – pupuk kompos, pupuk hijau – serta mengembangkan keterampilan dan pengetahuan lokal (*local/indegenous knowledge*)⁷⁹ dalam mengelola, menjaga, dan memelihara lahan/tanaman.

(2) Untuk menunjang hal itu, maka akses petani ke tanah tidak boleh dibatasi. Pemerintah NTT harus mempertimbangkan kembali pemberlakuan UU Agraria, Kehutanan, Pertambangan, Penanaman Modal Dalam dan Luar Negeri, serta Peraturan Pemerintah

⁷⁸ Ada kecenderungan umum yang mereduksi teknologi kepada alat; padahal tekonologi, sejatinya, bukan atau tidak sama dengan alat. Teknologi berasal dari akar katanya dalam bahwa Latin *techne* berarti cara. Jadi, teknologi merujuk kepada keseluruhan cara (kreativitas) manusia untuk mengembangkan hidup dan karyanya secara efektif dan efisien demi mencapai hasil yang optimal.

⁷⁹ *local/indegenous knowledge* atau kearifan lokal/tradisional merupakan sebuah sistem pengetahuan yang berkembang secara utuh dalam budaya atau kelompok etnik tertentu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara subsisten sesuai kondisi kontekstualnya.

lainnya yang melegitimasi perampasan tanah masyarakat – di NTT. Dan yang paling krusial adalah Perda No. 8/1974. Perda ini, karena sudah terbukti sebagai legitimasi pembebasan tanah rakyat – pengklaiman tanah rakyat menjadi tanah negara – maka sudah saatnya ditinjau kembali dan bila perlu dicabut.

Multifungsionalitas tanah – yang selama ini direduksi hanya ke dalam fungsi ekonomi – harus ditegaskan kembali. Pembaruan agraria, karena itu, merupakan langkah yang tepat. Hak penguasaan dan pemanfaatan atas tanah harus dikembalikan kepada masyarakat adat, berdasarkan hukum adat yang berlaku.

(3) Dalam bidang peternakan, pemerintah harus mempertimbangkan struktur dalam masyarakat NTT yang berdampak pada hak kepemilikan tanah. Karena, struktur itu mempengaruhi akses yang timpang kepada **pemiikan** atas tanah. Tetapi, hukum adat punya solusi untuk menjamin akses yang adil kepada **pemanfaatan** atas tanah. Salah satunya adalah pemanfaatan tanah untuk usaha ternak. Hukum adat menjamin hak yang sama bagi semua masyarakat, termasuk tunakisma (kaum tak memiliki tanah) untuk mengembangkan usaha ternak, dengan pola ekstensif – melepas di alam bebas – yang dilegitimasi dengan aturan “memagarkan kebun” dan “membunuh ternak hanya pada kali keempat merusak tanaman, setelah melewati tiga kali peringatan”. Pengabaian solusi adat itu, tak ayal, telah berdampak pada pembatasan hak ekonomi dari kaum tunakisma – yang serentak juga merupakan proses pemiskinan (struktural) kaum tunakisma dan pengayaan kaum pemilik tanah.

Atas dasar itu, maka pemberlakuan aturan pengandangan ternak, yang berdampak pada penghapusan hukum (solusi) adat di satu sisi dan dominasi usaha pertanian/perkebunan atas peternakan di sisi lain, mendesak untuk ditinjau kembali. Apalagi, sesuai konteks alam NTT yang panas/kering, yang berdampak pada keterbatasan persediaan pakanternak, terpaut juga dengan kapasitas peternak NTT, maka sesungguhnya pola beternak dengan sistem pengandangan tidak cocok dikembangkan di NTT. Selain itu, program paronisasi yang terbukti merugikan petani/peternak pun harus dikritisi kembali. Dalam artian, sistem bagi hasil dan peningkatan kapasitas petani/peternak harus menjadi prioritas kepedulian.

(4) Dalam bidang perikanan/kelautan, pemerintah perlu mengembangkan strategi terpadu untuk menggali dan mengelola pelbagai potensi perikanan dan kelautan di NTT. Program rumput laut, misalnya, yang terbukti telah merugikan nelayan lokal di satu sisi, dan menguntungkan pimpinan proyek dan pihak produsen, harus dikritisi lagi. Nelayan perlu diberi keterampilan sesuai konteks laut untuk memanfaatkan potensi laut secara

berkelanjutan. Perlu pula diatur rantai antara produksi dan pemasaran, serta pengolahan pasca panen atas seluruh produksi nelayan.

(5) Secara umum, orientasi agribisnis telah menyebabkan ketergantungan petani/peternak/nelayan kita pada mekanisme pasar, yang praktis didesain secara tidak adil. Karena itu, adalah mendesak diatur mekanisme pasar yang adil, yang berpihak pada petani/peternak/nelayan. Harus ada rantai antara produksi dan pemasaran, agar produksi mereka tidak mubasir, atau dihargai secara tidak layak; sementara mereka harus membeli berbagai kebutuhan dengan harga yang mahal.

Penting juga diatur rantai pasar lintaskabupaten dalam provinsi dan juga pengelolaan produksi pasca panen, agar produksi primer NTT tidak lari ke luar provinsi, yang selama ini justru memperkaya provinsi lain, sambil memperlemah perekonomian NTT, yang membuat NTT semakin bergantung – sebuah situasi rentan, yang sangat berisiko terhadap munculnya bencana, secara *slow on-set*.

Keempat, Orientasi pada pertumbuhan ekonomi cepat dan tinggi, yang mensyaratkan penggunaan indikator ekonomi dalam mengukur keberhasilan pembangunan, berdampak pada komersialisasi manusia; manusia dinilai dari dimensi ekonominya saja. Komersialisasi manusia dalam perspektif developmentalisme yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi cepat dan tinggi tersebut, mendapat legitimasi kulturalnya dalam budaya patriarki, yang mensubordinasikan perempuan. Akibatnya, pembangunan memprioritaskan peran laki-laki, dan mengesampingkan peran perempuan.

Karena itu, integrasi perspektif gender dalam pembangunan di NTT mengisyaratkan penyelesaian dua arah: pembaruan paradigma dan perubahan orientasi di satu sisi, dan pembongkaran budaya patriarki di sisi lain. Paradigma developmentalisme yang kapitalistis yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi cepat, harus diganti dengan paradigma ekonomi kerakyatan yang demokratis yang berorientasi pada pemerataan ekonomi. Pembaruan paradigma dan perubahan orientasi itu harus mendapat legitimasi kulturalnya dalam budaya kerakyatan yang partisipatif, melalui proses dekonstruksi⁸⁰ atas budaya patriarki.

⁸⁰ Dekonstruksi adalah gagasan yang dicetuskan oleh filosof J. Derrida, yang intinya menandakan ikhtiar pembongkaran dan pembeberan sebuah fakta untuk melihat apa yang masih tersembunyi, mendengar apa yang belum terucapkan dan membaca apa yang belum ditulis – tujuannya demi pelurusan (penjernihan) sebuah fakta; mencari kebenaran fakta. Budaya patriarki juga harus dibongkar, dibeberakan maksud awal pemberlakuannya untuk dilihat apa yang tersembunyi dibalik itu; dan berdasarkan itu baru dikonstruksikan sebuah budaya baru yang kontekstual – yang hemat penulis adalah budaya kerakyatan partisipatif.

Dengan demikian, ruang partisipasi dalam hal akses terhadap proses dan hasil pembangunan harus dibuka kepada semua rakyat – laki-laki dan perempuan. Ketimpangan yang selama ini sudah terjadi, karena hanya dilihat dari perspektif yang sepihak (laki-laki) harus diseimbangkan dengan memasukkan perspektif perempuan.

Tak dapat diingkari bahwa perempuan NTT memiliki dinamisme kreatif, yang harus diangkat menjadi kapasitas berharga dalam menggagas pembangunan di NTT. Ketekunan dan keuletan dalam mengelola ekonomi keluarga, kreatif dalam manajemen pangan, mulai dari menentukan waktu tanam, jenis tanaman, lokasi penanaman, pemeliharaan, panen, hingga penjualan, termasuk terlibat dalam penentuan uang hasil penjualan hasil bumi, mengatur bagian-bagian untuk disimpan dan dijual – semua itu merupakan kearifan yang seyogianya diangkat dan dijadikan bukti bahwa perempuan NTT memiliki kapasitas berharga untuk berperan di arena publik pengambilan keputusan. Demikian pun, kenyataan bahwa “jika semua anak dapat makan dengan kenyang sang ibu akan tersenyum lebar dan bahagia”, juga seharusnya diangkat menjadi bukti meneroboskan peran perempuan ke pangsa publik/politik di tengah kerakusan penguasa laki-laki menilep uang rakyat.

Sudah saatnya, akses perempuan ke ruang publik dan pengambilan keputusan dibuka lebar. Perempuan diberi kesempatan untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan, bukan saja menyangkut hidupnya sebagai perempuan, tetapi juga menyangkut pembangunan secara keseluruhan. Selain itu, pelbagai kekerasan baik fisik maupun psikologis yang dilakukan kepada perempuan, sudah saatnya, diakomodir ke dalam proses pengambilan keputusan politis; dan bila perlu diintegrasikan dalam bentuk aturan resmi, sehingga memiliki ruang penyelesaiannya secara hukum.***