

## Peralihan Pangan Pokok Dari Sagu ke Beras: Sebuah Kajian Ketahanan Pangan dan Masyarakat Adat

Lengga Pradipta

Pusat Kajian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)

Korespondensi: [lengga.pradipta@gmail.com](mailto:lengga.pradipta@gmail.com)

### INFO ARTIKEL

#### Info Publikasi:

Artikel Penelitian

#### Sitasi Cantuman:

Pradipta, L. (2019). *The Shift of Staple Food from Sago to Rice: A Study about Food Security and Indigenous Communities*. *Society*, 7(1), 37-47.

DOI : [10.33019/society.v7i1.76](https://doi.org/10.33019/society.v7i1.76)

Hak Cipta © 2019. Dimiliki oleh Penulis, dipublikasi oleh Society

OPEN ACCESS



Artikel dengan akses terbuka.

Lisensi: Atribusi-NonKomersial-BerbagiSerupa (CC BY-NC-SA)

### ABSTRAK

Sampai saat ini masalah ketahanan pangan masih menjadi hal yang pelik di negara-negara berkembang, baik di daerah perkotaan maupun di pedesaan. Kondisi ini dipicu oleh beberapa faktor seperti meningkatnya tekanan dan konflik di penduduk, privatisasi, dan perubahan aturan tenurial, kemiskinan, diferensiasi sosial, dan degradasi lingkungan. Tidak dapat dipungkiri bahwa ketahanan pangan adalah masalah multidimensi, terutama bagi masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan maupun di daerah terpencil. Di Kepulauan Mentawai, sebuah kabupaten yang terletak di bagian barat Indonesia, masyarakat adat di sana menggantungkan hidupnya pada hasil hutan (sagu) sebagai sumber pangan utama. Namun, sejak 2012, pemerintah telah merubah budaya pangan mereka melalui 'Program Peningkatan Keamanan Pangan Nasional' dan melakukan intensifikasi pertanian serta membangun 600 hektar sawah baru yang tersebar di enam kecamatan; Pagai Selatan, Pagai Utara, Sikakap, Sipora Selatan, Sipora Utara, dan Siberut Selatan. Kajian ini menggunakan Analisis Ketahanan dan Kerentanan Pangan (FSVA) yang dilakukan secara komprehensif untuk memahami dan menggambarkan profil yang tepat dari kerawanan pangan dan kerentanan dalam rumah tangga. Selain itu, kajian ini juga mengidentifikasi risiko dan kerentanan konsumsi pangan di masyarakat Mentawai. Dari hasil temuan dapat digambarkan bahwa mengganti atau merubah budaya pangan dari sagu menjadi beras adalah masalah yang pelik sebab hal itu dipengaruhi oleh aspek sosial-budaya sehingga pemerintah harus membuat kebijakan paralel yang dapat mengakomodasi kebutuhan masyarakat bukan hanya memprioritaskan agenda pembangunan nasional.

**Keywords:** Kepulauan Mentawai; Ketahanan Pangan; Masyarakat Adat

## Pendahuluan

Salah satu masalah terbesar yang dihadapi oleh negara-negara berkembang adalah ketersediaan pangan yang layak untuk masyarakat, baik masyarakat perkotaan maupun pedesaan. Pada masyarakat pedesaan, masalah ini umumnya disebabkan oleh kelangkaan sumber daya alam, yang dalam hal ini adalah "pangan". Selain itu, faktor lain disebabkan oleh sulitnya akses pangan yang disebabkan oleh kondisi pertanian. Di sisi lain, masalah ini juga disebabkan oleh faktor-faktor internal, seperti meningkatnya tekanan dan konflik di masyarakat, privatisasi dan perubahan aturan tenurial, kemiskinan, diferensiasi sosial, dan degradasi lingkungan telah mempengaruhi jenis, kualitas, aksesibilitas dan keandalan pangan<sup>1</sup>.

Pada KTT Pangan Dunia pada tahun 1996, dinyatakan bahwa pengelolaan sumber daya alam, terutama pangan, harus didasarkan pada pendekatan partisipatif, yang melibatkan masyarakat, perencana dan pemangku kebijakan. Keterlibatan masyarakat adalah kunci dan cara strategis dalam memberikan informasi kepada mereka mengenai permintaan pangan serta dapat memberikan bimbingan untuk mempertahankan atau bahkan melestarikan sumber daya alam (Braun, 2014).

Semua informasi yang berkaitan dengan permintaan masyarakat akan dicatat oleh perencana dan pemangku kebijakan sebagai poin utama sebagai landasan dalam pertimbangan perumusan kebijakan, aturan dan pengaturan proyek. Tuntutan proyek responsif yang melibatkan masyarakat,

dapat menciptakan rasa memiliki dan kontribusi pada keberlangsungan sebuah proyek.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk mengatasi masalah ketersediaan pangan dan gizi buruk. Banyak proyek juga dilaksanakan untuk mengamankan penyediaan pangan bagi masyarakat pedesaan, baik itu dilakukan oleh pemerintah, organisasi non-pemerintah (LSM) dan bahkan organisasi dunia seperti Bank Dunia dan PBB. Hal ini terjadi seperti di Bangladesh, Ethiopia, Guatemala dan Afrika Selatan yang didanai oleh USAID. Di negara seperti di Ekuador, Ghana, Nepal, Filipina, dan Zimbabwe didanai oleh hibah dari Department for International Development (DFID) Kerajaan Inggris Raya dan IFPRI (Quisumbing, A dan McClafferty, B., 2006). Kegiatan penyediaan pangan dan nutrisi di Indonesia juga didukung oleh bantuan keuangan dan teknis dari Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia serta lembaga - lembaga lainnya. Hingga saat ini, masalah pangan dan gizi di Indonesia masih terpusat pada sektor fisik (Quisumbing, Estudillo dan Otsuka, 2000).

Untuk meningkatkan keberlanjutan skema penyediaan pangan, banyak proyek pertanian, baik yang difasilitasi oleh pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) telah menerapkan pendekatan partisipatif dalam siklus proyek, termasuk perencanaan, pelaksanaan, dan juga pemantauan serta evaluasi proses. Namun demikian, pengelolaan pangan tidak sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat sebagai penerima manfaat. Dari hasil evaluasi, hal ini disebabkan oleh masalah penyediaan pangan dan gizi buruk dimasa lampau yang didukung oleh lembaga-lembaga bantuan di Indonesia kurang memberikan keadilan akses bagi masyarakat miskin. Mengenai kondisi ini, sebenarnya sejak 2012, pemerintah Indonesia telah menetapkan

<sup>1</sup> Di Asia Selatan dan Sub-Sahara Afrika, pertumbuhan penduduk telah mendorong orang-orang untuk tinggal di daerah yang sensitif secara ekologis seperti puncak bukit dan lahan basah. Inilah yang akan membuat mereka kehilangan ketersediaan pangan dan sulit untuk mendapatkannya di pemukiman baru (Dyson, et.al).

peraturan tentang ketahanan pangan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, yang dengan jelas menyatakan bahwa “ketahanan pangan adalah kondisi yang dimiliki oleh semua orang, di semua rumah tangga, setiap saat. Pangan yang cukup baik dalam kuantitas dan kualitas untuk memungkinkan mereka untuk hidup sehat, aktif, produktif dan berkelanjutan, dan bahwa pangan itu aman, beragam, bergizi, didistribusikan secara merata dan terjangkau, dan tidak bertentangan dengan agama, kepercayaan atau budaya”. Namun sebaliknya, peraturan ini memicu banyak konflik di Kepulauan Mentawai. Konflik terjadi karena pemerintah pusat mencoba menerapkan intensifikasi pertanian dengan membangun 600 hektar sawah di pulau-pulau itu, tetapi mengabaikan kebutuhan penting masyarakat. Seperti yang diketahui bahwa orang Mentawai sangat bergantung pada hasil hutan sebagai pangan mereka, seperti sagu, ubi dan singkong. Selain itu, faktor demografi seperti kondisi tanah, keterampilan sumber daya manusia untuk mengelola sawah, serta teknologi yang akan diterapkan tidak sesuai dengan kehidupan mereka.

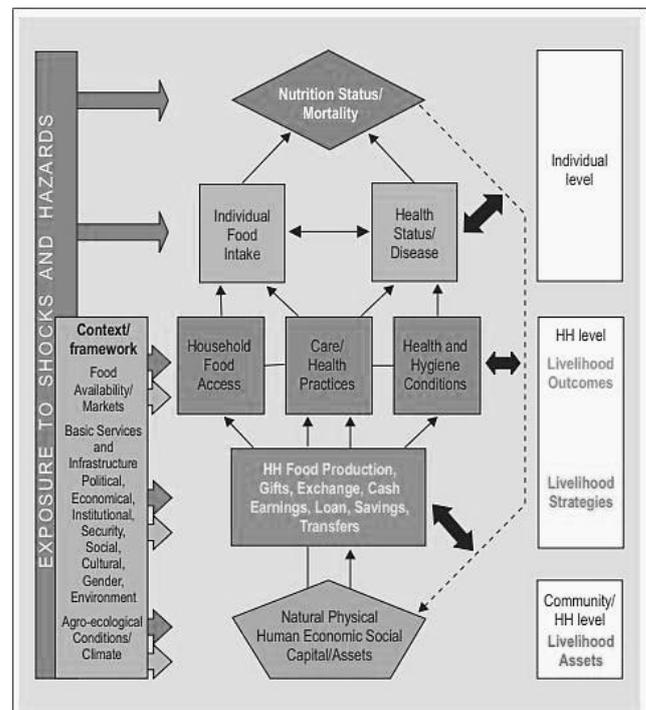
Mengubah budaya pangan adalah hal yang pelik dan perlu mempertimbangkan sisi aspek sosial budaya masyarakat. Peraturan nasional harusnya sejajar dengan budaya masyarakat adat dan juga kondisi ekologis mereka. Penting untuk memastikan keberlanjutan dan keamanan pangan, dan tentunya mengutamakan kebutuhan dasar mereka.

### Metodologi Penelitian

Ketahanan pangan adalah masalah multidimensi yang membutuhkan suatu analisis dari rentang parameter yang terdiri dari tiga indikator; agregat ketersediaan pangan, akses rumah tangga ke pangan, dan pemanfaatan pangan individu. Karena rumitnya, kajian ini dilakukan secara

komprehensif dengan menggunakan Analisis Ketahanan dan Kerentanan Pangan (FSVA). Analisis ini sangat penting untuk memahami dan menggambarkan profil tepat dari kerawanan pangan di masyarakat atau rumah tangga. Selain itu, penelitian ini juga mengidentifikasi risiko dan kerentanan konsumsi pangan di masyarakat Mentawai. Penelitian ini juga mengamati fakta dan situasi yang terkait dengan perspektif masyarakat adat dan bagaimana mereka terlibat dalam ketersediaan dan keamanan pangan, guna memberikan wawasan penting mengenai situasi ketahanan pangan.

Gambar 1. Kerangka Konseptual Ketahanan Pangan (sumber: WFP, 2009)



Oleh karena itu, data primer dikumpulkan melalui penelitian lapangan. Teknik pengumpulan data terdiri dari survei lapangan di enam kecamatan di Kepulauan Mentawai (Pagai Selatan, Pagai Utara, Sikakap, Sipora Selatan, Sipora Utara, dan Siberut Selatan), serta wawancara mendalam dengan sepuluh penduduk asli (termasuk pria, wanita, dan *Sikerei*; ketua

adat) serta *Focus Group Discussion* (FGD). Data sekunder dikumpulkan dari dokumen pemerintah, laporan LSM, laporan studi relevan sebelumnya dengan topik penelitian. Pengumpulan data ini untuk membantu Analisis Ketahanan dan Kerentanan Pangan (FSVA). Seperti yang dipaparkan di atas, analisis ini berusaha untuk menggambarkan profil rumah tangga rawan dan rentan pangan serta untuk mengidentifikasi penyebab kerawanan pangan, risiko dan kerentanan dalam masyarakat (WFP, 2009). Dalam kajian ini, FSVA sangat penting karena akan memperkuat temuan dan hasil yang terkait dengan ketahanan pangan dan bagaimana masyarakat adat terlibat dan terkait di dalamnya.

### **Pembahasan dan Hasil**

Definisi ketahanan pangan berarti adanya kondisi pangan yang cukup serta pangan yang harus mudah didapatkan. Empat konsep dasar dalam ketahanan pangan adalah: kecukupan, pertimbangan temporal, akses, dan keamanan (Maxwell dan Frankenberger, 1992). Kecukupan pangan seringkali berupa ukuran subjektif; dalam masalah ini adalah ukuran frekuensi dan tingkat keparahan sarana untuk mengatasi kekurangan pangan.

Sen (1981) juga mengungkapkan bahwa akses pangan ditentukan oleh hak atas pangan, jumlah aset - manusia, fisik atau keuangan - yang dapat digunakan oleh individu ataupun rumah tangga untuk memperoleh pangan, dan tingkatan dalam hal ini aset tersebut dapat dikonversi menjadi pangan, baik melalui pertukaran atau produksi. Keamanan akses adalah kebalikan dari risiko kegagalan hak; semakin tinggi bagian sumber daya rumah tangga yang dikhususkan untuk pengadaan pangan, semakin besar risiko akan kegagalan (Maxwell dan Frankenberger, 1992).

Berbicara tentang kondisi individu dan masyarakat dalam mendapatkan akses pada pangan, hal itu tidak dapat dipisahkan dengan aset mata pencaharian, dan sudah pasti terkait dengan kerangka kerja mata pencaharian yang berkelanjutan<sup>2</sup>. Kerangka kerja penghidupan yang berkelanjutan memperhatikan lima hal utama; modal manusia, modal alam, modal finansial, modal sosial, dan modal fisik. Salah satu hasil kerangka kerja ini adalah untuk meningkatkan ketahanan pangan.

Di Indonesia, peningkatan ketahanan pangan sangat tergantung pada informasi siapa saja yang rentan pangan, ukuran penduduk rawan pangan, di mana mereka tinggal dan apa saja yang membuat mereka rentan. Meskipun demikian, ada juga yang memperhatikan masalah ketersediaan pangan, mulai dari produksi, proses distribusi hingga konsumsi. Semua siklus tersebut dipengaruhi oleh banyak faktor, seperti; iklim, jenis tanah, curah hujan, input pertanian, sistem irigasi, teknologi dan praktik pertanian, dan yang paling penting, kebijakan atau aturan. Dalam bab ini, akan ada penjelasan holistik tentang ketahanan pangan di Indonesia, khususnya di Kepulauan Mentawai, dan bagaimana masyarakat adat tersebut terikat dengan budaya pangan, serta menanggapi proses

---

<sup>2</sup> Mata pencaharian berkelanjutan: Menempatkan orang-orang pada sentra pembangunan (diambil dari Chambers, R. dan G. Conway (1992). Mata Pencaharian berkelanjutan di Pedesaan: Konsep praktis untuk abad ke-21. Makalah Diskusi IDS 296. Brighton: IDS) menyiratkan bahwa; pendekatan dalam mata pencaharian merupakan cara berpikir mengenai tujuan, ruang lingkup dan prioritas untuk pembangunan. Kerangka kerja dan tujuan mata pencaharian tertentu telah dikembangkan sebagai dampingan dalam mengimplementasikan, akan tetapi pendekatan ini lebih dari itu. Pada dasarnya pendekatan ini merupakan cara untuk menempatkan orang-orang pada sentra pembangunan, sehingga mampu meningkatkan efektivitas dampingan dalam pembangunan.

peralihan dari sagu ke beras dalam kehidupan sehari-hari masyarakat adat di Mentawai.

### **1. Ketahanan Pangan di Indonesia**

Masalah ketahanan pangan selalu berkaitan dengan berbagai aspek, seperti aspek pertanian, aspek sosial, aspek ekonomi, dan bahkan aspek hukum. Ketahanan pangan adalah masalah yang rumit dan banyak faktor penyebab terjadinya masalah ketahanan pangan di negara-negara berkembang. Di Asia Tenggara, terutama di Indonesia, masalah ini merupakan kondisi yang sangat jelas, ada begitu banyak orang-orang miskin yang mengalami masalah kemiskinan dan kelaparan. Di Indonesia, pangan adalah hak paling mendasar bagi semua orang dan harus dipenuhi setiap saat. Hal itu dengan jelas dinyatakan pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan. Kurangnya pangan dapat berdampak buruk pada kehidupan manusia (Purwaningsih, 2008).

Di Indonesia, pangan selalu diidentifikasi sebagai beras. Diasumsikan demikian karena beras adalah pangan pokok bagi orang Indonesia. Banyak pengalaman telah membuktikan bahwa jika ketidakstabilan pangan terjadi, maka hal itu merupakan cerminan sebagai krisis ekonomi. Sebagai contoh pada tahun 1997/1998, seperti yang kita ketahui bahwa pada masa itu Indonesia terjebak pada krisis multidimensi, yang berdampak luar biasa bagi lingkungan sosial dan nasional. Hal itu bertentangan dengan tujuan pembangunan nasional Indonesia, yang dengan jelas mendefinisikan 'ketahanan pangan' sebagai salah satu hal penting yang harus dicapai.

Selanjutnya, Indonesia memiliki diversifikasi pangan; terdapat sekitar 400 varietas buah, 370 varietas sayuran, 70 varietas umbi-umbian dan 55 varietas

rempah-rempah. Namun pangan pokok utama di seluruh Indonesia adalah beras; walaupun di beberapa tempat lain di Indonesia ada orang yang menjadikan kentang, jagung, singkong, talas dan sagu sebagai pangan pokok utama. Mengenai masalah ini, Indonesia telah menetapkan kebijakan pangan guna mencapai swasembada dalam produksi pangan, terutama beras, jagung, dan kedelai. Kebijakan ini bertujuan untuk mempromosikan produksi pertanian dan meningkatkan produktivitas petani. Berdasarkan data dari Kementerian Pertanian, sektor pertanian telah memberikan kontribusi 14,71% terhadap produk domestik bruto Indonesia (Kementerian Pertanian, 2015).

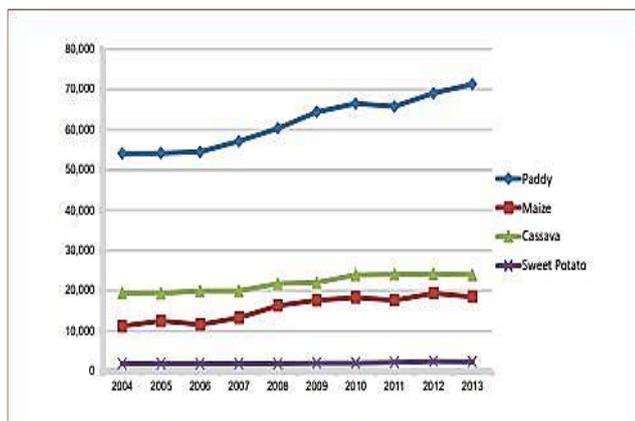
Beras, sebagai pangan pokok di seluruh dunia, merupakan tanaman dominan yang tumbuh di lebih dari 13 juta hektar lahan di Indonesia. Dikarenakan produksinya yang sangat besar, pemerintah telah mencoba mengurangi kebutuhan impor dan memenuhi konsumsi beras lokal. Di sisi lain, Indonesia juga memiliki singkong, jagung dan sagu sebagai pangan pokok, terutama di bagian timur dan beberapa di bagian barat (seperti Nias dan Mentawai). Namun sayangnya, hanya ada sedikit data yang tersedia tentang produksi singkong, jagung dan sagu.

Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), produksi beras atau padi terbesar di Indonesia berada di Jawa dan Sumatra. Kedua pulau ini memiliki variasi iklim dan intensitas curah hujan yang besar sehingga sesuai dengan tanaman padi. Dari 2004 hingga 2013, produksi beras di Jawa meningkat pesat dari 5,71 juta ha menjadi 6,47 juta ha, sementara di Sumatra jumlahnya meningkat dari 3,16 juta ha menjadi 3,52 juta ha selama satu dekade (BPS, 2018).

Di Sumatera, produksi beras atau padi mencapai puncak tertinggi pada tahun 2013,

sementara pangan pokok lainnya seperti jagung, singkong dan ubi jalar tetap stabil. Seperti yang telah dipaparkan pada paragraf sebelumnya, konsumsi sagu tidak dapat diukur karena hanya dikonsumsi di Nias dan Mentawai. Data tentang produksi pangan pokok di Sumatera seperti ditunjukkan dalam grafik di bawah ini:

Gambar 2. Produksi pangan pokok di Sumatera dari 2004 - 2013 (ha)



\*Sumber : data BPS

Meskipun produksi pangan meningkat setiap tahun, namun sektor pertanian di Indonesia harus menghadapi tantangan yang luar biasa seperti perubahan iklim, cuaca yang tidak terduga dan juga bencana alam (banjir, kekeringan, dan bencana alam lainnya) yang dapat mengancam kemajuan ketahanan pangan (LIPI, 2016).

Selama lebih dari satu dekade, tak dapat dipungkiri, Indonesia telah mencapai swasembada beras sehingga membuat ketergantungan akan beras sebagai sumber pangan utama sangatlah signifikan. Meskipun di beberapa bagian Indonesia, orang-orang masih mengkonsumsi singkong, jagung dan sagu tetapi pemerintah ingin mengubah budaya pangan. Peralihan budaya pangan atau preferensi pangan menjadi agenda besar bagi para pemangku kebijakan. Mereka benar-benar lupa bahwa ada beberapa

tantangan yang perlu diatasi terkait dengan produksi pangan (terutama produksi beras):

- Masalah konversi lahan telah menjadi tantangan terbesar, terutama di Jawa, di mana orang berusaha mengubah lahan pertanian menjadi penggunaan non-pertanian (seperti untuk industri, pemukiman, dan lain-lain).
- Masalah degradasi lahan yang disebabkan oleh kerusakan atau perusakan lingkungan.
- Masalah keterbatasan sumber air yang disebabkan oleh degradasi hutan.
- Masalah sistem irigasi yang tidak memadai untuk sawah atau padi.
- Masalah bencana alam seperti banjir dan kekeringan yang mungkin berdampak pada panen pangan.
- Masalah sistem pertanian di Indonesia masih belum memprioritaskan petani kecil.

Karena banyak kendala masalah ketahanan pangan, pemerintah Indonesia kemudian membentuk Sembilan Agenda Prioritas (Nawa Cita) pada tahun 2014 yang menekankan pada kedaulatan pangan sebagai prinsip panduan untuk mencapai ketahanan pangan. Kemudian prioritas tersebut diatur dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019 dengan lima strategi utama:

---

### Lima Strategi Ketahanan Pangan

---

Meningkatkan ketersediaan pangan dengan menguatkan produksi pangan lokal utama (beras, jagung, kedelai, daging, gula, cabe dan bawang)

Meningkatkan kualitas distribusi pangan dan akses pangan

Meningkatkan kualitas dan nilai gizi secara menyeluruh pada konsumsi masyarakat

Menjaga ketahanan pangan melalui kesiagaan terhadap bencana alam, mitigasi dampak perubahan iklim dan pencegahan infeksi dan penyakit pada hewan dan ternak

Memperbaiki penghidupan dan kesejahteraan pada petani, nelayan dan penghasil pangan lainnya

Akses pangan juga sangat penting dalam masalah ini. Akses pangan ditentukan oleh hak pangan (Sen, 1981), jumlah aset - manusia, fisik atau keuangan - yang dapat digunakan individu atau rumah tangga untuk memperoleh pangan, dan tingkat di mana aset tersebut dapat dikonversi menjadi pangan, baik melalui barter ataupun produksi. Keamanan akses adalah kebalikan dari risiko kegagalan hak; semakin tinggi bagian sumber daya rumah tangga yang dikhususkan untuk pengadaan pangan, semakin besar risiko kegagalan (Maxwell dan Frankenberger, 1992). Ini berarti bahwa mengakses pangan melekat pada kemampuan rumah tangga untuk mendapatkan pangan yang cukup, aman dan bergizi berdasarkan kombinasi sumber termasuk produksi sendiri, stok, pembelian, barter, pemberian, pinjaman dan bantuan pangan.

Pangan mungkin secara fisik berada dalam suatu wilayah, tetapi tidak dapat diakses oleh rumah tangga tertentu karena beberapa keterbatasan seperti: a) akses fisik - infrastruktur pasar, cara menjangkau pasar, dan fungsi pasar; b) akses ekonomi - kapasitas finansial untuk membeli pangan yang cukup dan bergizi; dan / atau c) akses

sosial - modal sosial yang diperlukan untuk terlibat dalam mekanisme dukungan informal seperti barter atau meminjam, ataupun adanya program dukungan sosial.

Meningkatkan dan mencapai ketahanan pangan sama dengan menjaga daya beli rumah tangga. Untuk meningkatkan daya beli merupakan upaya beragam. Mempertahankan harga pangan dan mengendalikan inflasi - terutama untuk produk pangan - adalah faktor penting. Namun, tinjauan holistik pada kebijakan pertanian menemukan bahwa dengan menekankan pada produksi pangan domestik dan penyediaan berbagai jenis bantuan kepada produsen pangan memiliki dampak signifikan terhadap akses masyarakat pada pangan, tak terkecuali dengan mempertahankan harga pangan yang relatif tinggi (OECD, 2015). Tinjauan holistik terhadap kebijakan pertanian sangat berguna untuk menganalisis ketidakseimbangan antara penguatan produksi pangan domestik dan perlindungan pada konsumen miskin. Namun tetap saja, ada kesadaran bahwa permintaan global bisa menjadi hambatan besar lainnya dalam masalah ketahanan pangan.

Selain itu, indikator lain untuk memastikan ketahanan pangan adalah pemanfaatannya. Pemanfaatan pangan mengacu pada penggunaannya oleh rumah tangga yang dapat diakses; dan kemampuan seseorang untuk menyerap nutrisi. Pemanfaatan pangan biasanya tergantung pada:

- Fasilitas yang tersedia untuk penyimpanan dan pengolahan pangan
- Pengetahuan dan praktik dalam mempersiapkan pangan dan pemberian pangan pada anak-anak kecil dan individu yang tergantung lainnya - termasuk orang tua dan orang sakit - yang mungkin saja gagal karena rendahnya pendidikan ibu atau

pengasuh lainnya, kepercayaan budaya dan tabu

- Kebiasaan berbagi pangan di dalam rumah tangga
- Status kesehatan individu, yang mungkin terganggu oleh penyakit, kebersihan yang buruk, air dan sanitasi dan kurangnya akses ke fasilitas kesehatan dan perawatan kesehatan.

Ketiga indikator ini; ketersediaan, akses dan pemanfaatan pangan tidak berlaku dalam kasus di Mentawai karena di daerah itu, indikator-indikator itu tidak selalu menjadi ukuran. Harus ada pengakuan masyarakat dan budaya pangan mereka, sehingga kita dapat menganalisis dan memahami kondisi ketahanan pangan yang mereka alami. Pembahasan selanjutnya adalah penjelasan tentang masyarakat adat di Mentawai dan budaya pangan mereka.

## **2. Masyarakat Adat di Mentawai dan Ketahanan Pangan**

Kepulauan Mentawai terdiri dari empat pulau utama; Siberut, Sipora, Pagai Utara, dan Pagai Selatan. Pulau terbesar adalah Siberut dengan luas mencapai 4.090 km<sup>2</sup> yang terbagi atas dua kecamatan, Siberut utara dan selatan (Persson, 1997). Ibukotanya, Tuapejat terletak di Sipora. Di Mentawai, jumlah penduduk sekitar 70.000 jiwa tetapi sangat sulit untuk mendapatkan informasi statistik yang akurat tentang gugusan pulau di sana (Nordholt, 2007). Mayoritas penduduk adalah orang-orang asli mentawai, yang jumlahnya sekitar 23.000 jiwa di Siberut, terdapat juga orang Minangkabau yang bermigrasi dari daratan Sumatra dengan jumlahnya sekitar 2.000 jiwa.

Pada masa Orde Baru, Mentawai mengalami proyek besar yang disebut 'transmigrasi'. Proyek ini bertujuan untuk merelokasi orang-orang dari pulau-pulau yang kelebihan penduduk, sehingga

pengembangan demografis dapat seimbang. Lebih dari 70% populasi Indonesia tinggal di Jawa, sebagai pulau utama. Dan lebih dari dua dekade, ada 170 juta penduduk dari Jawa, Madura, Lombok dan Bali dipindahkan (Bank Dunia, 1999). Transmigrasi memiliki cerita panjang dan sudah dimulai pada tahun 1950 yang merupakan replikasi pada program pemerintah kolonial Belanda, kemudian dilanjutkan oleh pemerintah Indonesia setelah tahun 1945, sesudah masa kemerdekaan. Sebelumnya, transmigrasi memiliki tujuan positif, (1) untuk merelokasi jutaan orang dari pulau-pulau yang paling padat penduduknya seperti Jawa, Bali dan Madura ke pulau-pulau berpenduduk kurang, (2) untuk mengurangi kemiskinan dengan menyediakan lahan dan peluang kerja bagi Indonesia, dan (3) untuk menemukan sumber daya lain di pulau-pulau yang kekurangan penduduk. Namun sayangnya, program ini nampaknya gagal (DTE Five Years Report, 2011).

Temuan ini juga didukung oleh Aksi Solidaritas Asia dan Pasifik (2019), yang menyatakan bahwa proses transmigrasi di 'pulau-pulau terluar' terutama di Mentawai yang telah memicu konflik antara para transmigran dengan penduduk asli. Penduduk asli atau masyarakat adat mengklaim bahwa pemerintah nasional memberikan akses terbatas bagi mereka atau dengan kata lain bertolakbelakang dengan para trans-migran. Dan di sisi lain, memang masyarakat adat nampaknya tidak memperoleh infrastruktur yang memadai untuk kehidupan mereka (seperti jalan, fasilitas kesehatan, sekolah, dan lain-lain). Selain itu, status kepemilikan tanah juga menjadi sangat penting, karena masyarakat adat merasa bahwa pemerintah daerah tidak memberikan hak dan sertifikat tanah pada mereka meskipun mereka memiliki bukti hukum atas kepemilikan tanah. Lebih

dari 60% hutan hujan di Mentawai telah dialihkan untuk program transmigrasi, sehingga membuat masyarakat asli mentawai kehilangan rumah dan sumber pangan mereka (Laporan Lima Tahun DTE, 2001). Tidak dapat disangkal, tujuan transmigrasi dapat merusak tatanan kehidupan masyarakat asli. Transmigrasi memungkinkan para petani yang tidak

memiliki tanah dari Jawa. Tetapi, dengan tindakan ini, mereka merusak hutan dan didistribusikan ke degradasi lingkungan di Mentawai. Dapat diasumsikan bahwa sejauh ini program transmigrasi telah gagal untuk menurunkan tekanan penduduk di Jawa, dan mengatasi kemiskinan.

Tabel 1. Tahapan transmigrasi di Indonesia

Masa Penjajahan	Masa PELITA (Masa Orde Baru) dari 1969 - 1999	Masa Reformasi (2000 - sekarang)
<p><b>Transmigrasi pertama terjadi di Lampung (1905 - 1941) terdapat sekitar 175.867 jiwa pindah dari Jawa ke Lampung, dan perpindahan tersebut dibagi ke dalam lima tahap:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1905-1921</li> <li>• 1921</li> <li>• 1922</li> <li>• 1923</li> <li>• 1932-1941</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelita I (1969/1970 - 1973/1974) pada tahap ini, aturan tentang transmigrasi dibuat (UU No. 3 Tahun 1972)</li> <li>• Pelita II (1974/1975 - 1978/1979) sekitar 65.517 jiwa dari Jawa Tengah pindah ke Jawa Barat</li> <li>• Pelita III (1979/1980 - 1983/1984)</li> <li>• Pelita IV (1984/1985 - 1988/1989) Transmigrasi telah menitikberatkan pada pengolahan kawasan hujan basah menjadi hutan industri</li> <li>• Pelita V (1989/1990 - 1993/1994)</li> <li>• Pelita VI (1994/1995 - 1998/1999)</li> </ul>	<p>Pada tahap ini transmigrasi dititikberatkan pada pembangunan kawasan mandiri dan kota terpadu mandiri sehingga dapat mendorong ekonomi regional dan pembangunan.</p>

Sumber: Kementerian Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi, 2015.

Berdasarkan wawancara lapangan yang dilakukan oleh LIPI (2016), ditemukan hipotesis bahwa bagian tersulit dari proses transmigrasi selalu melekat dengan masyarakat asli Mentawai. Kritik terhadap program transmigrasi, karena masyarakat

adat yang melanggar hak-hak mereka. Para migran menyiratkan bahwa program transmigrasi hanyalah alat dan kekuasaan politik.

Gambar 3. Pemukiman Transmigran di Sipora



Sebagaimana disebutkan di bagian sebelumnya, program transmigrasi telah merusak hutan sebagai sumber pangan masyarakat adat. Hal ini bisa dilihat karena sistem ekonomi di Mentawai tetap saja lambat karena sebagian besar masyarakat adat tidak memiliki uang dan mereka hanya bergantung pada produk pangan yang mereka hasilkan sendiri. Hanya ada beberapa orang yang mampu membeli beras dan ayam, karena kebanyakan mereka memakan makanan dari hasil hutan (seperti sagu) dan laut (seperti ikan). Sagu, sebagai pangan pokok mereka diperoleh dari sagu yang tumbuh liar di sekitar tempat tinggal mereka. Selain itu, di sana juga terdapat tanaman umbi-umbian, pisang, dan tanaman buah-buahan (Persson, 1997). Beras bukanlah bagian umum dalam makanan orang Mentawai, karena beras tidak dibudidayakan di sana. Beras diimpor dari Padang, Ibu Kota Sumatera Barat. Bagi masyarakat miskin harga beras terlalu mahal (Johansen, 2008).

Studi lain yang dilakukan oleh Erwin (2017) berpendapat bahwa sebagian besar orang Mentawai tidak suka mengonsumsi beras, mereka lebih suka mengonsumsi sagu. Beras adalah pangan simbolis yang bergengsi, karena harga dan tantangan untuk mendapatkannya. Di Mentawai, jika seseorang dapat mengonsumsi beras dalam beberapa hari selama seminggu, maka orang tersebut dapat dikategorikan

sebagai 'kaya'. Lebih jauh, masyarakat adat menilai beras bukan hanya sebagai pangan mewah saja, tetapi juga karena mereka menilai beras sebagai sesuatu yang bermakna 'modern' dan 'maju' dan mereka menganggap sagu sebagai pangan 'primitif', yang sebagian besar dikonsumsi oleh orang di pedalaman Papua, Dayak hulu atau oleh orang-orang di pulau-pulau terluar, seperti di Maluku.

Mengenai kondisi ini, pemerintah Indonesia mencoba untuk memperkuat program pangan "Raskin", yang merupakan kependekan dari 'beras miskin' atau 'beras untuk orang miskin'. Di Mentawai, seperti di tempat lain, program itu tidak memasok pangan pokok sagu asli, tetapi beras untuk keluarga miskin. Sinyal sosial yang dikirimkan program ini adalah 'semua orang harus makan nasi', memperkuat pesan bahwa sagu dan talas adalah pangan kelas dua. Sagu tumbuh di tanah basah dan tergenang air. Ketika orang menebang pohon sagu selalu ada beberapa anakan di sekitarnya yang akan menjadi pengganti. Setelah sekitar delapan tahun, pohon-pohon baru siap dipanen. Biasanya, satu pohon sagu matang yang baik dapat menghasilkan pati yang cukup untuk empat atau lima keluarga yang dapat dikonsumsi kira-kira selama delapan hingga sepuluh minggu.

Gambar 4. Tempat pengolahan sagu pada sebuah rumah tangga di Mentawai



Selain menjadi pangan pokok, pohon sagu juga memberi manfaat lain bagi mereka. Daun sagu dapat digunakan sebagai salah satu atap jerami paling kokoh di Indonesia. Tidak hanya itu saja, daun ini dapat menjadi pembungkus untuk memanggang roti sagu atau untuk membuat tapir. Kemudian, batang sagu juga dibuat sebagai dinding yang kokoh dan kulit pohon sagu yang kuat dapat digunakan untuk lantai dan bahan bakar yang baik. Bagian dari pohon sagu seperti mahkota, yang tidak mengandung pati, akhirnya akan jatuh ke tanah dan dikombinasikan dengan serasah pohon lainnya, akan membusuk dan menjadi inang yang sempurna untuk kumbang sagu. Belatung kumbang atau ulat sagu ini merupakan sumber protein yang lezat dan banyak dicari. Singkatnya, pohon sagu adalah tanaman multiguna yang berharga bagi masyarakat Mentawai.

Baru-baru ini, kantor Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian daerah setempat telah membantu memperkenalkan beras sebagai pangan pokok di Mentawai yang membuat keberadaan sagu menjadi semakin kecil. Ketika orang Mentawai menanam padi sebagai pangan, mereka menanggung risiko karena tidak sesuai dengan budaya pangan mereka. Beradaptasi dengan budaya pangan yang baru membutuhkan lebih dari satu dekade, apalagi jika leluhur mereka telah memperkenalkan sagu sebagai pangan dan filosofi kehidupan (Johansen, 2008). Sampai sekarang, sagu masih dihargai di masyarakat. Dalam banyak ritual adat, orang Mentawai masih menggunakan sagu. Hal itu tidak lepas dari kehidupan masyarakat Mentawai, meskipun pemerintah mendorong untuk mengubah budaya pangan mereka. Dan lagi, menggeser atau mengubah budaya pangan dari sagu menjadi beras adalah masalah serius, karena tidak dapat dipisahkan dari

aspek sosial budaya masyarakat. Oleh sebab itu, penting untuk mempertimbangkan implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan Nasional karena harus sejajar dengan budaya pangan suatu masyarakat serta kondisi ekologis masyarakat tersebut karena mempertahankan dan mengamankan pangan harus sepadan dengan kebutuhan masyarakat.

### **Kesimpulan**

Masalah ketahanan pangan di Kepulauan Mentawai sangat pelik walaupun pemerintah berusaha menerapkan intensifikasi pertanian dengan menjadikan beras sebagai pangan pokok, tetapi mereka tidak memperhatikan kebutuhan masyarakat lokal yang masih bergantung pada hasil hutan (sagu). Kesenjangan yang hilang antara keduanya harus diselesaikan dengan menggunakan Analisis Ketahanan Pangan dan Kerentanan (FSVA) untuk memahami masalah pasti ketahanan pangan dari rumah tangga hingga tingkat masyarakat. Bagi masyarakat Mentawai, sagu bukan hanya pangan pokok mereka, tetapi sagu memiliki banyak fungsi untuk mendukung kehidupan mereka. Terlepas dari tujuan baik dan program pemerintah nasional untuk merubah budaya pangan tetap harus dihargai, meskipun pemerintah seharusnya melakukan dan mengkaji secara mendalam terkait dengan budaya pangan dan masyarakat, sehingga tujuan tersebut tidak bertentangan dengan aspek sosial dan budaya dalam suatu komunitas.

### **Daftar Pustaka**

Action in Solidarity with Asia and the Pacific. (1999). Country Reports on Human Rights Practices.

- Badan Pusat Statistik. (2018). Ringkasan Eksekutif Luas Panen dan Produksi Beras di Indonesia
- DTE, Down to Earth. Five Years Report. (2001). Indonesia's Transmigration Program, An Update. Retrieved from <http://www.downtoearth-indonesia.org/sites/downtoearth-indonesia.org/files/Transmigration%20update%202001.pdf>
- Erwin. (2017). Ketahanan Pangan Rumah Tangga dan Wilayah Berbasis Pangan Lokal Sagu, Keladi dan Pisang di Kabupaten Kepulauan Mentawai. *Seminar Nasional Perencanaan Pembangunan Inklusif Desa Kota*. Universitas Andalas.
- Estudillo, J. P., Quisumbing, A. R., & Otsuka, K. (2000). Income distribution in rice-growing villages during the post-Green Revolution periods: the Philippine case, 1985 and 1998. *Agricultural Economics*, 25(1), 71-84.
- Johansen, L. (2008). *A Chance of Self-Reflection Searching for Information Among People of Mentawai*. Master Thesis. Norwegian University of Life Sciences.
- Kementerian Pertanian, (2015). Analisis PDB Sektor Pertanian Indonesia.
- LIPI. (2016). Kajian Kawasan Hutan Mentawai. Pusat Penelitian Kependudukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Maxwell, S., and Frankenberger, T. R. (1992). *Household food security: Concepts, Indicators, Measurements: A technical review*. Rome: International Fund for Agricultural Development/United Nations Children's Fund.
- Nordholt H. S., Klinken G. V. (2007). *Renegotiating Boundaries. indigenous Politics in Post-Suharto Indonesia*. Leiden, The Netherlands: KITLV Press.
- OECD, O. (2015). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation*. Retrieved from <https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>
- Persoon, G. A. (2002). Defining wildness and wilderness: Minangkabau images and actions on Siberut (West Sumatra). *Tribal Communities in the Malay World: Historical, Cultural, and Social Perspectives*. Singapore: ISEAS [Institute of South East Asian Studies], 439-436.
- Purwaningsih, Y. (2008). Ketahanan pangan: situasi, permasalahan, kebijakan, dan pemberdayaan masyarakat. *Jurnal Ekonomi Pembangunan: Kajian Masalah Ekonomi dan Pembangunan*, 9(1), 1-27.
- Quisumbing, M. A. R., & McClafferty, B. F. (2006). *Food security in practice: Using gender research in development*. International Food Policy Research Institute Washington, DC
- Sen. A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- von Braun, J. (2014). Food Demand, Natural Resources and Nature. *Pontifical Academy of Sciences Extra Series*, 41. Retrieved from <http://www.pas.va/content/dam/academia/pdf/es41/es41-vonbraun.pdf>
- World Bank. (1999). Annual Report on Indonesian Transmigration.
- World Food Program. (2009). *Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis*. January 2009. First Edition. Citigroup Foundation.

### **Tentang Penulis**

Lengga Pradipta merupakan peneliti junior pada Kluster Ekologi Manusia, Pusat Penelitian Kependudukan. Bergabung sejak Februari 2015, Lengga memiliki fokus kajian pada bidang Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam serta kajian Gender dan Kebencanaan.. Dia memperoleh gelar Magister Manajemen Sumber Daya Alam Terpadu di Universitas Andalas dan Asian Institute of Technology Thailand (2007-2010).