



# **Kebijakan Pemda, Undang-Undang Desa, dan Kedaulatan Pangan di Nusa Tenggara Timur**

Lembar Kajian Kebijakan

# Kebijakan Pemda, Undang-Undang Desa, dan Kedaulatan Pangan di Nusa Tenggara Timur

## PENDAHULUAN

Bicara pangan mau tidak mau bicara gizi. Itu karena yang dibutuhkan tubuh sebenarnya adalah kandungan gizi dari pangan yang dikonsumsi. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan merumuskan konsep ketahanan pangan sebagai “kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.” Selanjutnya dinyatakan, “mutu Pangan adalah nilai yang ditentukan atas dasar kriteria keamanan dan kandungan Gizi Pangan,” sementara “Gizi adalah zat atau senyawa yang terdapat dalam Pangan yang terdiri atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin, mineral, serat, air, dan komponen lain yang bermanfaat bagi pertumbuhan dan kesehatan manusia.” Dengan demikian salah satu ukuran terpenuhinya pangan adalah kecukupan karbohidrat, protein, lemak, vitamin, dan mineral bagi tubuh. Itu sebabnya pada banyak dokumen dan artikel terkait ketahanan pangan sering ditemukan pembahasan tentang kondisi bayi dengan berat badan lahir rendah (BBLR); status gizi balita; status wanita usia subur yang mengalami kekurangan energi kronis (KEK), Anemia akibat kekurangan zat besi pada ibu hamil, serta gangguan akibat kekurangan Yodium (GAKY).

Karena itu adalah menarik ketika banyak lembaga penggiat masalah pangan masih berfokus pada persoalan produksi pangan, pada ukuran jumlah produksi dan ketersediaan --yang umumnya fokus pada-- pangan pokok, Perkumpulan Pikul Kupang justru menyoroti persoalan produksi dan konsumsi gizi di tingkat lokal pedesaan. Ini adalah sebuah langkah maju. Pertama karena persoalan produksi dibawa ke tingkat yang lebih tinggi, yaitu bukan lagi kecukupan jumlah, tetapi kecukupan (dan keseimbangan) kandungan gizinya. Kedua, upaya mendorong pemenuhan gizi seimbang tidak dilakukan dengan semata-mata memberi penyuluhan pangan seimbang gizi sebagaimana lazim dilakukan instansi pemerintah atau kelompok ibu-ibu PKK, tetapi dengan mendorong masyarakat memanfaatkan potensi pangan sumber gizi yang ada di sekitar tempat tinggalnya, sekaligus meningkatkan ketersediaannya dengan berproduksi.

Apa yang dilakukan Perkumpulan Pikul bersandar pada dua keyakinan pokok, yaitu bahwa pemenuhan gizi masyarakat bisa dicapai dengan memperkenalkan pola konsumsi pangan beragam; dan bahwa pola konsumsi pangan beragam itu bisa dilakukan dengan memanfaatkan potensi pangan yang tersedia di lingkungan sekitar tempat tinggal masyarakat. Boleh dibilang Perkumpulan Pikul menggunakan pendekatan “kedaulatan gizi.” Istilah ini sekedar untuk memberi penegasan perbedaannya dengan praktik kampanye dan advokasi kedaulatan pangan yang cenderung berpusat pada aspek produksi pangan pokok atau sumber karbohidrat, belum masuk ke soal keberagaman dan keseimbangan gizi.

### **PROBLEM PANGAN DAN GIZI DI NUSA TENGGARA TIMUR**

Untuk urusan pangan dan gizi, Nusa Tenggara Timur adalah jawara prestasi negatif. Ini bisa dilihat dari berbagai indikator kecukupan gizi masyarakat, terutama pada anak-anak dan perempuan yang dihasilkan Riset Kesehatan Dasar tahun 2007 dan 2010.<sup>1</sup> Pada 2010, prevalensi balita gizi buruk di NTT mencapai 9.0 persen, nyaris dua kali lipat kondisi nasional yang sebesar 4,9 persen. Dengan kondisi ini, NTT menempati ranking tiga terburuk dari 33 provinsi. Untuk balita pertumbuhan terhambat, yang diukur dengan membandingkan tinggi badan terhadap umur (*stunting*), prestasi NTT lebih buruk lagi, memiliki angka *stunting* tertinggi se-Nusantara pada 2010, yaitu sebesar 46,7 persen. Sementara rerata nasional sebesar 36,8 persen. Hal serupa berlaku pada indikator bayi berat lahir rendah (BBLR)--kurang dari 2500 gram. Pada 2007, rerata nasional untuk persentasi BBLR sebesar 11,5 persen, sementara NTT mencapai 20 persen. Dengan begitu, NTT termasuk 5 besar provinsi terburuk dalam hal BBLR.

Kondisi perempuan, terutama ibu hamil tak jauh berbeda. Pada 2010, 24 persen wanita usia subur dan 21.6 persen ibu hamil menderita kekurangan energi kronis (KEK). Gara-gara itu, 13.2 persen ibu hamil di NTT tergolong ibu hamil berisiko tinggi.

Kondisi serupa terjadi di tingkat kabupaten, termasuk Kabupaten Kupang. Di Kabupaten ini, 8,8 persen balita menderita gizi buruk dan 9,4 persen gizi kurang. Angka BLBR sebesar 24.3 persen, sementara *stunting* bahkan mencapai 51,40 persen.

#### **Ketersediaan**

Biasanya, ketika diskusi maju ke soal akar masalah tingginya tingkat kurang gizi di NTT, orang akan mudah menyodorkan faktor ketersediaan pangan. Hal ini disebabkan oleh dua hal. Yang pertama

---

<sup>1</sup> Data disarikan dari “Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Rencana Aksi Daerah Percepatan Pemenuhan Pangan Dan Gizi Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2012-2015.”

berdasarkan logika yang dikembangkan dari empirisme sederhana, dan yang kedua berlatarbelakang persepsi atau ideologi pangan *mainstream* yang menyejarah, berkembang sejak masa orde baru. Cara pandang yang pertama menghubungkan tingkat produksi pangan dengan pengamatan empiris kondisi iklim di NTT yang kering dan karena itu defisit sumber air. Tanpa sumber air memadai, pertanian pangan bersandar pada kebaikan musim penghujan. Hal ini menyebabkan panen hanya bisa setahun sekali. Jika musim hujan teramat singkat, dan sebaliknya ketika curah hujan terlalu banyak, panen akan gagal. Pandangan yang kedua melihat hal yang pertama dalam kaca mata beras sebagai pangan pokok. Padi adalah tanaman yang butuh banyak air. Benar bahwa ada padi ladang, tetapi produktivitas padi ladang tak sebanding sawah. Maka daerah minus hujan, minus sumber air seperti di NTT tentu defisit produksi beras.

Tetapi jika kedua kaca mata di atas dilepas, kita akan menemukan kenyataan bahwa ketersediaan pangan, terutama dalam konteks pangan pokok (sumber karbohidrat) di NTT tersedia cukup. Itu jika ubi kayu, ubi jalar, dan jagung turut dimasukkan dalam perhitungan. Lassa (2009) mengutip pemberitaan media tentang surplus produksi ubi kayu, ubi jalar, jagung, dan beras sebesar 20 persen ekuivalen beras pada 2002. Bahkan menurut data Dinas Pertanian NTT tahun 2007 (Kuswardono, 2008), selama kurun waktu 2002-2006 produksi karbohidrat selalu di atas tingkat konsumsi.

Jika dengan memasukkan jenis pangan pokok yang *mainstream* dalam pendataan BPS saja (Beras, ubi kayu, ubi jalar, dan jagung) ketersediaan pangan pokok di NTT bisa mencukupi, bagaimana jika seluruh potensi sumber pangan turut diperhitungkan? Banyak ahli dan pemerhati isu pangan dan pertanian sering lupa bahwa selain beras, ubi kayu, ubi jalar, dan jagung, terdapat begitu banyak jenis pangan yang tersedia di dalam "lumbung hidup," hutan dan pekarangan masyarakat pedesaan di NTT. Pemetaan Pangan di Pulau Timor (bagian barat), Pulau Rote-Ndao, Pulau Sabu dan Pulau Lembata tahun 2013 menemukan sekitar 36 jenis sumber pangan nabati, baik berupa sereal, umbi-umbian, dan kacang-kacangan yang masih dikenali masyarakat dan tumbuh di pekarangan, bekas kebun, pun hutan yang tidak jauh dari pemukiman. Masing-masing jenis memiliki varietas beragam.

Tetapi angka statistik di atas adalah hitungan agregat produksi sekawasan Nusa Tenggara Timur. Jika ruang provinsi itu dipilah-pilah berdasarkan wilayah yang lebih kecil, akan kita temukan bahwa untuk suatu masa tertentu ketika di suatu wilayah kabupaten terdapat surplus produksi, di wilayah lain bisa jadi jumlah produksi pangan sangat terbatas. Adanya perbedaan daerah surplus dan daerah defisit bisa disebabkan oleh perbedaan kondisi fisik tanah dan curah hujan, atau serangan hama dan kejadian alam yang menyebabkan gagal panen di daerah tertentu.

Pada masyarakat dengan sistem produksi pangan berorientasi subsisten, kegagalan produksi pada suatu daerah akan menjadi kondisi krisis pangan karena tidak serta merta kondisi defisit itu ditutupi oleh aliran pangan dari daerah surplus.

## Akses

Persoalan keterbatasan akses juga menjadi frasa yang mendominasi wacana pangan di NTT. Pandangan yang menempatkan problem pangan di NTT sebagai masalah akses ini tampak kuat di dalam berbagai dokumen perencanaan Pemerintah Provinsi NTT.

Persoalan akses adalah persoalan komunitas perkotaan. Masyarakat urban yang mayoritas berprofesi di bidang non-pertanian umumnya mendapatkan pangan dari pasar. Maka untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka jalan yang ditempuh adalah meningkatkan penghasilan mereka atau menjaga agar pangan tersedia di pasar dengan harga memadai.

Tetapi mayoritas masyarakat Nusa Tenggara Timur adalah penduduk pedesaan dan berprofesi sebagai petani. Struktur ekonomi NTT adalah pertanian pangan, dalam makna sektor ini lah yang menyerap porsi terbesar angkatan kerja.

Berstruktur ekonomi pertanian (pangan) tidak lantas berarti pertanian pangan di NTT diabdikan kepada kepentingan menghasilkan komoditas pangan. Di banyak wilayah pedesaan, selain di sejumlah sentra penghasil beras, pangan ditanam untuk kepentingan subsistens. Studi Baseline Pemenuhan gizi oleh Perkumpulan Pikul di Desa Oelnaineno Kecamatan Takari dan Desa Ohaem Kecamatan Amfoang di Kabupaten Kupang menemukan bahwa padi dan jagung diproduksi untuk kepentingan subsisten rumah tangga. Hanya ketika produksi melimpah melampaui kebutuhan pencadangan konsumsi setahun, masyarakat menjual sebagian produksinya. Selain itu, penjualan sebagian produksi (terutama jagung) ke pasar ditujukan untuk membeli beras sebagai pencampur jagung.<sup>2</sup> Temuan serupa dihasilkan oleh Pemetaan Sistem Sumber Daya Alam di sejumlah desa di Pulau Semau, Kabupaten Kupang pada Oktober-November 2014.<sup>3</sup>

Dalam *"Catatan Baseline Dan Visioning Gizi Di Desa Oh'aem Kecamatan Amfoang Dan Desa Oelnaineno Kecamatan Takari"*, kami menulis,:

"Sumber pemenuhan pangan pokok masyarakat di kedua desa itu adalah hasil panen di kebun sendiri. Istilah *amnahas* yang berpadanan dengan kelaparan dalam bahasa

---

<sup>2</sup> Hormat, *Catatan Baseline Dan Visioning Gizi Di Desa Oh'aem Kecamatan Amfoang Dan Desa Oelnaineno Kecamatan Takari*.

<sup>3</sup> Hormat et al., *Profil Sistem Sumber Daya Alam Di Desa Uiboa, Desa Uitius Tuan, Desa Batuinan, Dan Desa Uitius Ana Di Pulau Semau*.

Indonesia merujuk pada kondisi dimana persediaan pangan di “rumah bulat” atau *ume kabubu* telah habis. Menariknya, istilah ini masih digunakan dengan arti yang masih seperti sebelumnya, meski dengan kehadiran kios-kios yang menjual beras hal itu tidak lagi berarti krisis pangan, karena masyarakat bisa membelinya dengan uang hasil bekerja upahan atau menjual ternak dan hasil kebun lainnya. Ketidaktegasan makna kata *amnahas* menunjukkan masyarakat yang berada di persimpangan, antara bertahan pada pertanian subsistens atau beralih ke meng-komoditas-kan hasil pertanian dan menggantungkan ketahanan pangan mereka pada pasar.”

Persimpangan antara subsistens dan pertanian komoditas yang kami maksudkan di atas tidak berarti pasca fase ini *automatis* masyarakat beralih menggantungkan sepenuhnya kebutuhan pangan mereka pada pasar. Dibutuhkan sejumlah faktor sebagai syarat kondisi tersebut. Pasar, pada kondisi ini, hanya menggeser peran hutan (umbi dan kacang-kacangan liar) sebagai cadangan pangan, sementara sumber pangan utama tetap berasal dari kebun sendiri.

Temuan ini memperkuat ulasan Ofong (2007):

“Secara sederhana, ketahanan pangan di mata masyarakat NTT dapat dirumuskan sebagai ketersediaan pangan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan seluruh anggota keluarga sampai musim panen berikutnya. Itu berarti, ketahanan pangan masyarakat NTT, umumnya, berkaitan dengan kecukupan persediaan pangan (1), dalam lingkup keluarga (2), yang diproduksi sendiri dari kebun/ladang mereka (3), dalam satu periode musim panen (4).”

Maka secara agregat, penempatan keterbatasan akses sebagai seolah-olah persoalan utama pemenuhan pangan di NTT—sebagaimana dicerminkan oleh pendekatan peningkatan pendapatan di dalam dokumen perencanaan pembangunan pemerintah provinsi—adalah keliru. Kekeliruan ini bisa merupakan bias pandangan masyarakat perkotaan, bisa pula dilatarbelakangi oleh hegemoni “ideologi beras.”

Tetapi jika cakupan perhatian kita arahkan pada level rumah tangga, persoalan akses tidak dapat diabaikan begitu saja. Pada 2007 silam, Perhimpunan Masyarakat untuk Penanggulangan Bencana (PMPB) menerapkan *food and Livelihood Monitoring System* terhadap 349 KK sebagai sample di di Kabupaten Kupang (3 desa), Kabupaten TTS (3 desa), dan Kota Kupang (1 kelurahan). Kegiatan itu menghasilkan temuan berupa pengelompokan masyarakat berdasarkan kategori kemampuan pemenuhan pangan selama setahun.

Kelompok yang pertama, digolongkan sebagai penduduk kaya. Mereka memiliki lahan pertanian yang luas, sumber penghasilan lain seperti tanaman komoditas umur panjang, ternak, dan aset.

Rumah tangga pada golongan ini mengalami sedikit penurunan status pemenuhan pangan pada bulan November hingga Januari. Itu pun masih di dalam kategori sedang, tergolong aman pangan.

Kelompok kedua digolongkan sebagai penduduk menengah. Selain memiliki kebun bercocok tanam pangan, rumah tangga pada kelompok ini juga memiliki ternak sebagai tabungan ketika kondisi ketersediaan pangan di lumbung keluarga menipis atau ketika menghadapi kebutuhan mendesak. Pada rumah tangga golongan ini, skor keamanan pangan turun menjadi tidak aman ketika masuk bulan September.

Kelompok ketiga yang tergolong penduduk miskin memiliki lahan pertanian pangan yang relatif sempit. Bahkan ada yang tidak memiliki lahan dan mengandalkan perolehan pangan dari pendapatan sebagai buruh tani. Mereka juga tidak memiliki ternak sebagai bantalan pengaman pangan. Pada rumah tangga yang termasuk golongan ini, status bebas dari ketidakamanan pangan hanya selama 5 bulan, Mei-September.

Kondisi ketidakamanan pangan pada keluarga miskin seharusnya tidak terlampau mengkuatirkan jika saja masyarakat masih akrab dengan pemanfaatan sumber pangan yang tumbuh liar di pekarangan dan hutan mereka. Dalam wawancara personal pun FGD di Desa Oelnaineno dan Desa Ohaem (Baselining Pangan dan Gizi, 2013), ditemukan, meski masih mengenali dan sesekali masih memanfaatkan tumbuhan hutan sebagai pangan selingan –makanan saat bersantai– masyarakat tidak lagi menjadikan hutan sebagai sandaran ketika persediaan pangan di lumbung rumah tangga (*ume kabubu*) telah habis. Sejak pasar mudah diakses, dan kios-kios kecil di pedesaan menjual beras, masyarakat lebih memilih membeli beras dari pendapatan mereka sebagai buruh harian di musim paceklik.

### **Keberagaman Produksi dan Konsumsi Gizi**

Produksi pangan dan akses pangan memang masih menjadi masalah di Nusa Tenggara Timur. Tetapi masalah ini sebenarnya tidak separah yang diberitakan media. Jika pangan sumber karbohidrat non-beras, yaitu ubi kayu, ubi jalar, jagung; apalagi tumbuhan liar umbi-umbian, sereal, dan kacang-kacangan di pekarangan, bekas kebun, dan hutan ikut diperhitungkan, soal ketersediaan pangan seharusnya tidak terlampau menjadi masalah. Demikian pula soal akses, karena di banyak komunitas, tumbuhan di hutan –sebagaimana hasil hutan non kayu lainnya--masih merupakan *common goods*, siapapun boleh masuk mengambilnya. Memanfaatkan sumber pangan liar di hutan ketika paceklik tidak membutuhkan uang, karenanya tidak berpersoalan dalam hal akses.

Masalah yang justru sering lolos dari pengamatan adalah soal keberagaman dalam produksi dan konsumsi pangan, terutama sumber gizi di luar karbohidrat.

Di wilayah Kabupaten Kupang, sebagaimana informasi dalam wawancara warga desa Oelnaineno Kecamatan Takari, Desa Ohaem Kecamatan Amfoang, dan empat desa di Pulau Semau, meski menanam tanaman kacang-kacangan, sayur, dan buah-buahan, masyarakat tidak memosisikan tanaman-tanaman tersebut sestrategis beras dan jagung. Pertama, luas lahan yang diperuntukan bagi tanaman pangan di luar beras dan jagung relatif terbatas, maka demikian pula hasil panennya. Kedua, hasil panen pangan non-beras dan jagung diprioritaskan untuk dijual ke pasar. Ketiga, meski kacang-kacangan --seperti halnya jagung dan padi--dapat disimpan lama, nyatanya tidak dihitung jumlah panennya.

Masyarakat di Kabupaten Kupang mengasosiasikan keamanan pangan mereka dengan jagung. Ukuran yang dipakai adalah jumlah ikat jagung yang masih tersedia. Maka ketika panen, hasil panen jagung ini lah yang dihitung. Tetapi tidak demikian dengan kacang-kacangan. Nyaris tak ada warga yang bisa menjelaskan berapa rata-rata panen kacang-kacangan per satuan luas lahan.

Hal ini menunjukkan bahwa pemenuhan gizi belum jadi prioritas masyarakat. Yang dibutuhkan adalah kuantitas pangan sumber karbohidrat. Selama ada beras, atau jagung, persoalan selesai.

#### **KEDAULATAN PANGAN, ENAM PRINSIP DEKLARASI NYÉLÉNI**

Istilah kedaulatan pangan (food sovereignty) pertama kali dipopulerkan La Via Campesina (.Jelaskan apa itu La Via Campesina) dalam World Food Summit di tahun 1996. Konsep ini diperkenalkan sebagai antitesis dari konsep keamanan pangan (food security) dalam aspek pendekatan dan politik. Editorial Nyeleni Newsletter (March 2013 ) menulis, konsep kedaulatan pangan *“challenged the corporate dominated, market driven model of globalised food production and distribution, as well as offering a new paradigm to fight hunger and poverty by developing and strengthening local economies.”*

Sejak disuarakan La Via Campesina, konsep kedaulatan pangan terus mengalami perkembangan. Berbagai pertemuan di internasional diselenggarakan, melibatkan para pihak yang peduli pada isu pemenuhan pangan, terutama yang mewakili sektor-sektor rakyat dan kelompok kritis. Misalnya pada tahun 2001, delegasi petani, nelayan, masyarakat adat, aktivis, dan organisasi akademisi bertemu dalam World Forum on Food Sovereignty di Havana, Kuba untuk yang mengelaborasi berbagai elemen kedaulatan pangan; atau pada 2007 dimana 500an orang dari 80 negara berkumpul di dalam *The International Forum on Food Sovereignty* di Mali untuk berbagai ide, strategi, dan tindakan bersama dalam memperkuat gerakan global mewujudkan kedaulatan pangan.

The International Forum on Food Sovereignty ini menghasilkan Deklarasi Nyeleni, yang di dalamnya terdapat definisi dan enam prinsip kedaulatan pangan. Keenam prinsip ini merupakan satu kesatuan tak terpisahkan di dalam mengimplementasikan kerangka kerja kebijakan kedaulatan pangan.

Definisi Kedaulatan Pangan di dalam Deklarasi Nyeleni adalah

*“... the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems. It puts the aspirations and needs of those who produce, distribute and consume food at the heart of food systems and policies rather than the demands of markets and corporations. It defends the interests and inclusion of the next generation. It offers a strategy to resist and dismantle the current corporate trade and food regime, and directions for food, farming, pastoral and fisheries systems determined by local producers and users. Food sovereignty prioritises local and national economies and markets and empowers peasant and family farmer-driven agriculture, artisanal - fishing, pastoralist-led grazing, and food production, distribution and consumption based on environmental, social and economic sustainability. Food sovereignty promotes transparent trade that guarantees just incomes to all peoples as well as the rights of consumers to control their food and nutrition. It ensures that the rights to use and manage lands, territories, waters, seeds, livestock and biodiversity are in the hands of those of us who produce food. Food sovereignty implies new social relations free of oppression and inequality between men and women, peoples, racial groups, social and economic classes and generations.”*

Sementara enam prinsip tak terpisahkan dari kedaulatan pangan terjadi di dalam Tabel-1 berikut.

**Tabel 1. Enam Prinsip Kedaulatan Pangan di dalam Deklarasi Nyeleni**

	Food Sovereignty:	is FOR	is AGAINST
1.	<b>Focuses on Food for People:</b>	Food sovereignty puts the right to sufficient, healthy and culturally appropriate food for all individuals, peoples and communities, including those who are hungry, under occupation, in conflict zones and marginalised, at the centre of food, agriculture, livestock and fisheries policies;	and <i>rejects</i> the proposition that food is just another commodity or component for international agri-business
2.	<b>Values Food Providers:</b>	Food sovereignty values and supports the contributions, and respects the rights, of women and men, peasants and small scale family farmers, pastoralists, artisanal fisherfolk, forest dwellers, indigenous peoples and agricultural and fisheries workers, including migrants, who cultivate, grow, harvest and process food;	and <i>rejects</i> those policies, actions and programmes that undervalue them, threaten their livelihoods and eliminate them.
3.	<b>Localises Food Systems:</b>	Food sovereignty brings food providers and consumers closer together; puts providers and consumers at the centre of decision-making on food issues; protects food providers from the dumping of food and food aid in local markets; protects consumers from poor quality and unhealthy food, inappropriate food aid and food tainted with genetically modified organisms;	and <i>rejects</i> governance structures, agreements and practices that depend on and promote unsustainable and inequitable international trade and give power to remote and unaccountable corporations.
4.	<b>Puts Control Locally:</b>	Food sovereignty places control over territory, land, grazing, water, seeds, livestock and fish populations on local food providers and respects their rights. They can use and share them in socially and environmentally sustainable ways which conserve diversity; it recognizes that local territories often cross geopolitical borders and ensures the right of local communities to inhabit and use their territories; it promotes positive interaction between food providers in different regions and territories and from different sectors that helps resolve internal conflicts or conflicts with local and national authorities;	and <i>rejects</i> the privatisation of natural resources through laws, commercial contracts and intellectual property rights regimes.
5.	<b>Builds Knowledge and Skills:</b>	Food sovereignty builds on the skills and local knowledge of food providers and their local organisations that conserve, develop and manage localised food production and harvesting systems, developing appropriate research systems to support this and passing on this wisdom to future generations;	and <i>rejects</i> technologies that undermine, threaten or contaminate these, e.g. genetic engineering.
6.	<b>Works with Nature:</b>	Food sovereignty uses the contributions of nature in diverse, low external input agroecological production and harvesting methods that maximise the contribution of ecosystems and improve resilience and adaptation, especially in the face of climate change; it seeks to <i>“heal the planet so that the planet may heal us”</i> ;	and <i>rejects</i> methods that harm beneficial ecosystem functions, that depend on energy intensive monocultures and livestock factories, destructive fishing practices and other industrialised production methods, which damage the environment and contribute to global warming.

Pada prinsip yang pertama, fokus pada pangan untuk masyarakat, kedaulatan pangan secara tegas menyatakan pangan sebagai hak dan karena itu dipertentangkan dengan pangan sebagai komoditas. Sebagai hak, pangan terutama diproduksi sebagai pangan, yang bisa berarti ia subsistens terhadap kebutuhan produsernya –petani, nelayan, peternak— bisa juga sebagaian hasil dilempar ke pasar lokal. Konsekuensinya, pangan yang dihasilkan tidak sekedar *sufficient*, tetapi juga memenuhi syarat *healthy and culturally appropriate* bagi konsumennya. Hal ini berbeda dengan pangan sebagai komoditas. Ketika pangan ditempatkan sebagai komoditas, pertimbangan utama adalah produktivitas dan ke-ekonomis-annya. Produksi pangan yang berorientasi komoditas tidak

mempertimbangkan aspek kesehatan dan budaya dari konsumennya. Hal ini bukan saja dilakukan *cooperate farming* tetapi juga oleh para petani pedesaan, produsen kecil yang mengorientasikan kebun pangan mereka untuk semata-mata memenuhi permintaan pasar.

Produksi pangan sebagai pangan menuntut penilaian terhadap apa yang dibutuhkan pasar lokal, yaitu komunitas-komunitas setempat yang berbagai ruang yang sama dengan para produsen. Sementara pangan sebagai komoditas sebaliknya lebih mempehitungkan ketebalan *margin*, selisih antara harga pasar dengan biaya produksi *plus* distribusi dari produk pangan. Pangan sebagai komoditas menjadikan *opportunity cost* sebagai salah satu timbangan utama. Pengabdian dari produksi pangan untuk komoditas adalah pada jenis pangan yang paling menguntungkan di pasar paling potensial, bukan pada jenis pangan yang paling dibutuhkan oleh masyarakat di sekitarnya.

Prinsip yang kedua *Values Food Provider*. Konsep kedaulatan pangan memberi penghargaan terhadap para produsen langsung, baik itu petani, nelayan, peternak, dan semua aktor yang terlibat di dalam budidaya, panen, hingga pemrosesan pangan. Hak dan kesejahteraan para pekerja ini perlu mendapat perhatian serius. Dalam kebijakan publik yang tidak berlandaskan penghargaan terhadap para produsen non-korporasi, sering dijumpai kenyataan di mana petani, nelayan, peternak, buruh industri pangan tidak sejahtera. Di Indonesia kita jumpai kenyataan bahwa mayoritas petani adalah *net consumer* beras. Para penghasil pangan ini di bulan-bulan paceklik, ketika panen baru belum tiba, tidak lagi memiliki cadangan pangan di lumbung atau dapur mereka. Mereka juga kesulitan mengakses pasar karena tingginya disparitas antara harga pangan di musim panen, ketika pangan dibeli dari mereka, dengan harga di musim paceklik, ketika sebaliknya mereka harus membeli pangan.

Prinsip *Localises Food System* menuntut pelibatan produsen dan konsumen pangan sebagai pusat pengambilan keputusan kebijakan pangan. Dengan prinsip ini, para produsen lokal dilindungi dari politik *dumping* dan bantuan pangan –operasi pasar murah pangan impor– di pasar lokal. Sebaliknya para konsumen dilindungi dari pangan yang buruk kualitas dan tidak sehat. Kebijakan ini juga menghindari bantuan pangan hasil rekayasa genetik. Prinsip ini menentang kebijakan pangan yang bersandar pada import pangan yang diusahakan secara tidak berkelanjutan dan didatangkan dari perdagangan internasional yang tidak adil, serta menolak dominasi korporasi pangan multinasional.

Prinsip *Puts Control Locally* menekankan hak atas akses dan kontrol terhadap wilayah, lahan, ladang penggembalaan, sumber air, benih, dan populasi ikan pada para produsen langsung, yaitu petani, nelayan, dan peternak. Prinsip ini menolak privatisasi sumber daya alam, kontrak komersial, dan rejim hak kekayaan intelektual.

Konsep Kedaulatan pangan mengakui peran penting pengetahuan dan organisasi lokal para pihak yang terlibat langsung di dalam penyediaan pangan (*builds knowledge and skills*). Konsep ini juga mengutamakan kontribusi input alamiah di dalam budidaya pangan, serta mengutamakan metode budidaya yang memaksimalkan kontribusi ekosistem dan meningkatkan ketahanan dan adaptasi, terutama menghadapi perubahan iklim (*works with nature*).

## **GARIS BESAR KEBIJAKAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH**

Untuk memahami persepsi Pemerintah Provinsi NTT di dalam mengatasi persoalan pemenuhan pangan masyarakat, kita dapat memeriksa kebijakan atau program terkait pangan di dalam dokumen perencanaan, terutama dokumen induk seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dengan memeriksa RPJMD, selain dapat mengambil kesimpulan tentang perspektif atau pendekatan yang digunakan pemerintah, kita juga dapat melihat seberapa strategis persoalan pemenuhan pangan ditempatkan dalam perbandingannya dengan isu pembangunan lainnya. Di sini, kita akan membandingkan dokumen RPJMD NTT 2009-2013 dan RPJMD 2013-2018 untuk melihat perkembangan atau perubahan paradigma. Selain itu, ada juga dokumen Rencana Aksi Daerah Percepatan Pemenuhan Pangan dan Gizi Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2012-2015 (RAD-PG).

Tetapi sebelum masuk ke analisis berbagai dokumen perencanaan dan kebijakan Pemprov. NTT adalah baik jika sekilas kita melihat bagaimana Pemerintah RI memandang persoalan pemenuhan pangan. Artikel Torry Kuswardono yang belum diterbitkan, "Seberapa jauh gagasan Kedaulatan Pangan termuat dalam UU no 18 tahun 2012" akan sangat membantu kita memahami karakter progresif setengah hati dari cara pandang pemerintahan (saat itu di bawah kepemimpinan SBY-Budiono) terhadap persoalan pangan.

#### **UU Nomor 18 Tahun 2012: Di Tengah Persimpangan Kedaulatan Pangan dan Ketahanan Pangan**

Dalam UU No. 18 Thn 2012 tampak bahwa Pemerintah RI mulai melangkah lebih maju dengan berupaya mengadopsi konsep Kedaulatan Pangan. Di dalam Bagian Ketentuan Umum disebutkan Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Pengertian ini sejalan dengan yang dinyatakan di dalam deklarasi Nyeleni:

"the right of each nation to maintain and develop their own capacity to produce foods that are crucial to national and community food security, respecting cultural diversity and diversity of production methods"

Tetapi sekedar mengadopsi pernyataan Deklarasi Nyeleni tentang kedaulatan pangan tidak membuat Undang-Undang Pangan disebut menganut paradigma kedaulatan pangan. Kuswardono menilai UU No. 18 Thn 2012 tentang Pangan bersifat ambigu.

"Di satu sisi, UU ini ingin mengadopsi kedaulatan pangan dengan melibatkan masyarakat, tetapi memiliki kelemahan-kelemahan mendasar tentang bagaimana cara mewujudkannya. Kerangka pikir yang mekanistik dan birokratik jelas akan

menghambat terwujudnya KP. Kemudian, pendekatan pasar yang masih ada, sentra produksi, rekayasa genetik, dan perencanaan *top-down* akan menghambat perwujudan KP. “<sup>4</sup>

Berikut adalah beberapa dari kritikan Kuswardono terhadap UU Pangan 8/2012.

Pada pasal 4, beberapa tujuan penyelenggaraan pangan yang disebutkan adalah mewujudkan tingkat kecukupan Pangan, terutama Pangan Pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat; meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas Pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri; dan melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya Pangan nasional.

Kuswardono mencemaskan penentuan harga wajar dan terjangkau dilakukan dengan mekanisme Harga Pembelian Pemerintah (HPP) yang berpotensi menekan harga beli di tingkat petani. Sementara tujuan meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas pasar dinilai sangat berbau pendekatan pangan sebagai komoditi. Ia juga mempertanyakan cara pemerintah untuk melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya pangan nasional, apakah dengan mekanisme Hak atas kekayaan intelektual (HAKI) yang dalam kenyataannya merugikan kaum tani.

Kritikan selanjutnya adalah pada pengaturah tentang perencanaan pangan sebagai salah satu lingkup Penyelenggaraan Pangan yang di dalam UU Pangan dibahas di dalam Bab III. Pada pasal 8 disebutkan bahwa Perencanaan Pangan harus terintegrasi dalam rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah; dilaksanakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dengan melibatkan peran masyarakat; serta ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana kerja tahunan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-undang Pangan tidak menjelaskan secara memadai bagaimana bentuk dan kualitas keterlibatan masyarakat yang dimaksud. Sementara kenyataan yang berlangsung hingga kini, perencanaan pembangunan nasional dan daerah bukanlah sebuah proses demokratis yang menjamin kualitas partisipasi publik. Kewajiban pemerintah sebagai penanggung jawab rencana hanyalah sebatas mengonsultasikan dan menerima masukan dari masyarakat. Tidak ada jaminan apakah keputusan –yang sepenuhnya berada di tangan pemerintah—harus sesuai dengan masukan dari masyarakat. Demikian pula Undang-Undang Perencanaan Pembangunan dan berbagai produk hukum operasionalnya tidak pernah mendefinisikan secara tegas dan jelas apa dan bagaimana partisipasi masyarakat di dalam proses perencanaan. Yang selama ini berlaku, partisipasi warga hanya sebatas mengusulkan lokasi bagi program-program yang telah direncanakan pemerintah.

Sementara di sisi lain, menurut Kuswardono –mengacu Avis, et all (2011)-- Kedaulatan pangan adalah sebuah sistem yang demokratis dimana produsen dan konsumen dilibatkan secara penuh untuk menentukan sistem pangan.

Masih terkait perencanaan pangan, Kuswardono juga mengeritiki pasal 9 yang menyatakan “Perencanaan Pangan tingkat nasional dilakukan dengan memperhatikan rencana pembangunan nasional serta kebutuhan dan usulan provinsi.”

---

<sup>4</sup> Kuswardono, (*Draft*) *Kajian Undang-Undang Pangan Nomor 18 Tahun 2012*.

Menurutnya, hubungan hirarkis pada pasal ini dapat dapat mengancam kedaulatan pangan lokal jika tidak disertai rambu-rambu yang kuat sejak awal. Kebanyakan kegagalan pengembangan produksi pangan lokal disebabkan arahan kebijakan nasional selalu berfokus pada satu dua jenis komoditi pangan. Secara nasional dan provinsi, arah dan besaran anggaran cenderung mengacu pada area pesawahan dan irigasi, sementara umbi-umbian dan sagu tidak mendapat tempat dalam politik anggaran dan program.

Pada Bab IV undang-undang ini, yaitu bagian yang mengatur tentang ketersediaan pangan, Kuswardono mengeritik jalan peningkatan produksi pangan dalam negeri, di antaranya melalui pengembangan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pascapanen, pengolahan, dan penyimpanan Pangan; serta membangun kawasan sentra Produksi Pangan (pasal 12 ayat 4).

Menurut Kuswardono, tidak dinyatakannya syarat-syarat teknologi yang boleh digunakan dapat berdampak pada pengembangan dan penerapan penggunaan teknologi yang merusak dan berbahaya bagi lingkungan dan menghilangkan kontrol produksi oleh produsen. Hal ini bertentangan dengan pilar-pilar kedaulatan pangan. Demikian pula kebijakan kawasan sentra produksi pangan, menurutnya dapat berujung pada hilangnya kontrol lokal. Sebuah sentra dapat mengadopsi gagasan tentang *estate* yang dikelola secara industrial dan meletakkan petani hanya sebagai penggarap dan pemilik lahan.

Meskipun UU Pangan membatasi impor pangan hanya dapat dilakukan apabila Produksi Pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri (Pasal 36), Kuswardono mempertanyakan siapa dan bagaimana cara menghitung dan menentukan produksi di dalam negeri cukup atau tidak. Hal ini didasari kenyataan bahwa selama ini, Dinas Pertanian hampir selalu memiliki data yang berbeda dengan sejumlah pihak yang konsen pada isu produksi pangan. Ketika Kementan menilai produksi pangan nasional defisit, Kelompok-kelompok pengkritik impor pangan menghitung bahwa pangan cukup sehingga menyulut polemik terkait kebijakan impor beras.

### **Pangan di dalam RPJMD NTT 2009-2013**

Di dalam RPJMD NTT 2008-2013, persoalan pangan disebut di dalam 1 dari 4 Strategi Pokok Pembangunan Daerah, dan di dalam 2 dari 8 Agenda Pembangunan Daerah. Pada Strategi Pokok Pembangunan Daerah yang kedua, "Peningkatan Kualitas Kehidupan Masyarakat," disebutkan bahwa "...diarahkan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat NTT dalam segala aspek terutama yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan dasar yaitu kebutuhan akan **pangan** (cetak tebal dari penulis), kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki." Pada Agenda Pembangunan Daerah, urusan pangan disebut di dalam rumusan Arah Kebijakan Agenda Pembangunan Kesehatan dan Agenda Pembangunan Ekonomi.

Tetapi jika pembangunan pertanian di dalam arti luas dipandang sebagai mencakup pula pangan, maka pembahasan tentang ini banyak terdapat di dalam rumusan Arah Kebijakan Agenda Pembangunan Ekonomi dan Agenda Pembangunan Infrastruktur, sebagaimana tampak pada tabel 2 berikut.

**Tabel 2 Arah Kebijakan Pembangunan Daerah Agenda Pembangunan Ekonomi dan Agenda Pembangunan Infrastruktur pada RPJMD NTT 2008-2013**

Agenda Pembangunan Ekonomi	Agenda Pembangunan Infrastruktur
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membuka lapangan kerja baru pada sektor-sektor ekonomi yang dapat menyerap tenaga kerja</li> <li>2. Membuka dan memperluas pemasaran bagi produk-produk pertanian dan perikanan serta hasil industrinya.</li> <li>3. Menciptakan iklim investasi dan usaha yang kondusif dalam sektor ekonomi unggulan</li> <li>4. Mengurangi ekonomi biaya tinggi dalam perdagangan dan distribusi produk-produk pertanian dan olahannya.</li> <li>5. Merevitalisasi institusi ekonomi</li> <li>6. Meningkatkan kapasitas dan kerjasama kelembagaan petani/nelayan untuk melindungi petani dari permainan harga.</li> <li>7. Mengembangkan produk unggulan daerah berbasis klaster dan pemberdayaan ekonomi lokal.</li> <li>8. Meningkatkan daya saing dan nilai tambah produk pertanian, perikanan dan kehutanan</li> <li>9. Meningkatkan akses masyarakat terhadap pangan, baik sumber energi maupun protein hewani (ternak dan ikan).</li> <li>10. Mengembangkan diversifikasi produk pangan pokok untuk menurunkan ketergantungan pada beras.</li> <li>11. Mempertahankan areal lahan hutan dan pengelolaan pemanfaatan hasil hutan secara berkelanjutan.</li> <li>12. Mencegah konversi lahan pertanian produktif.</li> <li>13. Meningkatkan pengawasan dan pengamanan sumberdaya ikan.</li> <li>14. Mengembangkan industri pariwisata berbasis pariwisata bahari dan kepulauan (coastal tourism).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan dan mengembangkan prasarana dan sarana perhubungan dan membuka isolasi fisik antar daerah.</li> <li>2. Mengupayakan ketersediaan alat angkutan dan keselamatan transportasi untuk mempermudah pendistribusian barang dan jasa.</li> <li>3. Mengembangkan dan memelihara sarana dan prasarana yang tersedia untuk mempertahankan dan menggerakkan sektor unggulan daerah.</li> <li>4. Meningkatkan upaya keserasian antara konservasi dan pendayagunaan, antara hulu dan hilir, antara pemanfaatan air permukaan dan air tanah.</li> <li>5. Meningkatkan dan mendorong pembangunan prasarana air, irigasi, embung dan bendungan ke arah tersedianya pelayanan yang berbasis masyarakat.</li> <li>6. Pendayagunaan sumber daya air untuk pemenuhan kebutuhan air baku diprioritaskan pada pemenuhan kebutuhan produksi pertanian dan masyarakat terutama di wilayah rawan kekeringan, wilayah tertinggal, dan wilayah strategis.</li> <li>7. Meningkatkan pembangunan perumahan rakyat yang layak dan terjangkau; menata dan memperbaiki permukiman masyarakat.</li> <li>8. Mengembangkan dan meningkatkan pembangunan sarana dan prasarana pendidikan yang merata dan berimbang; mengembangkan dan memelihara sarana dan prasarana kesehatan; Meningkatkan bantuan pelayanan dan pembangunan rumah ibadah yang merata di daerah bagi peningkatan kualitas kehidupan umat beragama; memberdayakan dan memperbaiki fasilitas olahraga untuk meningkatkan pembinaan pemuda dan olahraga.</li> <li>9. Mengembangkan pembangunan sarana dan prasarana kelistrikan dengan memanfaatkan potensi daerah melalui pengembangan energi alternatif ; mengembangkan sarana dan prasarana untuk menuju program desa mandiri energi listrik dengan memanfaatkan sumberdaya lokal.</li> <li>10. Mengembangkan prasarana jasa perdagangan, mengembangkan pasar desa sebagai upaya</li> </ol>

	merangsang berkembangnya pemasaran produksi petani, peternak, nelayan dan pengrajin; mengembangkan pembangunan sarana dan prasarana pariwisata.
--	---

### **RAD – PG 2012-2015**

Pada awal 2012, Gubernur NTT mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 6 tentang Rencana Aksi Daerah Percepatan Pemenuhan Pangan dan Gizi Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2012-2015. RAD-PG, demikian dokumen ini disingkat, merupakan penjabaran operasional di tingkat Provinsi NTT dari dokumen Rencana Aksi Nasional Pemenuhan Pangan dan Gizi.

Di dalam RAD-PG NTT disebutkan strategi pemenuhan pemenuhan kebutuhan pangan dan gizi di Provinsi Nusa Tenggara Timur sebagaimana dalam tabel-3 berikut.

**Tabel-3 Strategi Rencana Aksi Daerah Pemenuhan Pangan dan Gizi**

Ketersediaan Pangan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan koordinasi dan sinergi perumusan kebijakan ketahanan pangan;</li> <li>2. Mengkoordinasikan pengembangan cadangan pangan;</li> <li>3. Melakukan pencegahan dan penanggulangan kerawanan pangan;</li> <li>4. Mengalokasikan ruang/lahan untuk produksi pangan yang cukup dan berkelanjutan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi dan Kabupaten/Kota;</li> <li>5. Menyiapkan dan memperkuat sistem informasi iklim/perubahan iklim secara berkala;</li> <li>6. Penanganan masalah-masalah produksi pangan secara terpadu (sarana dan prasarana pertanian serta pemberantasan hama terpadu).</li> </ol>
Distribusi Pangan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan koordinasi dan sinergi kebijakan sistem distribusi pangan;</li> <li>2. Mendorong dan memberikan kontribusi terhadap kelancaran distribusi pangan melalui kerjasama antar daerah;</li> </ol>
Konsumsi Pangan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan koordinasi dalam pengembangan pola konsumsi pangan;</li> <li>2. Mensinergiskan upaya pemantapan pola konsumsi pangan masyarakat yang beragam, bergizi, berimbang dan aman;</li> <li>3. Mendorong peningkatan dan pengembangan penganeekaragaman konsumsi pangan lokal non beras;</li> <li>4. Mendorong peran serta ibu-ibu rumah tangga dalam pengolahan pangan yang beragam, bergizi dan berimbang serta aman di konsumsi.</li> </ol>
Perbaikan gizi masyarakat.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan kerja posyandu melalui kerjasama lintas sektor dan program untuk penyediaan dukungan operasional, meningkatkan kapasitas kader dan dukungan sarana dan prasarana lainnya;</li> <li>2. Meningkatkan cakupan ASI eksklusif dilaksanakan melalui peyusunan RPP ASI eksklusif, pelatihan konselor ASI, peningkatan kapasitas petugas dan institusi dan peningkatan KIE, penerapan 10 keberhasilan menyusui;</li> <li>3. Pemberian makanan tambahan sebagai pemulihan diberikan kepada balita gizi kurang dan ibu hamil dari keluarga miskin yang mengalami KEK. Program ini diprioritaskan pada daerah yang mengalami rawan gizi tinggi;</li> <li>4. Meningkatkan kapasitas masyarakat, puskesmas (perawatan dan non perawatan), serta rumah sakit untuk tata laksana gizi buruk;</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Pelayanan gizi pada ibu hamil berupa pemberian tablet Fe, bubuk tabur gizi dan skrining ibu hamil KEK diintegrasikan dengan pelayanan kesehatan ibu (ANC);</li> </ol>
Kerawanan Pangan dan Kemiskinan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Merevitalisasi lumbung pangan masyarakat;</li> <li>2. Melakukan koordinasi yang intensif dalam penanganan deteksi dini terhadap situasi pangan masyarakat.</li> <li>3. Melakukan intervensi cepat terhadap kondisi kerawanan pangan masyarakat;</li> <li>4. Menyiapkan bantuan sosial untuk Penanggulangan Daerah Rawan Pangan (PDRP);</li> <li>5. Peningkatan ketrampilan, bantuan peralatan, modal dan pendampingan untuk menciptakan lapangan kerja dan penambahan penghasilan bagi keluarga yang rawan pangan kronis.</li> <li>6. Mengkoordinasi peningkatan pemberian makanan tambahan bagi anak sekolah.</li> </ol>
Kelembagaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melibatkan stakeholder yang bekerja untuk pemberdayaan perempuan dan isu PUG dalam struktur dewan ketahanan pangan. Stakeholder PUG ini selanjutnya menjadi Gender Focal Point (GFP) dalam kegiatan perbaikan sistem ketahanan pangan dan gizi di NTT. Keterlibatan GFP ini dimulai di tingkat provinsi sampai ke tingkat desa;</li> <li>2. Meningkatkan kapasitas GFP dalam pangan dan gizi. Kapasitas yang dikembangkan meliputi penguasaan materi, kapasitas pengelolaan dan penggunaan data terpilah, pengembangan teknik advokasi dan teknik kampanye dan pendidikan masyarakat;</li> <li>3. Melakukan penelitian tentang dampak peran gender di masyarakat terhadap status gizi masyarakat, khususnya status ibu hamil dan menyusui dan balita. Data status gizi ibu, terlebih bagi ibu hamil dan menyusui penting dipantau mengingat gizi mereka sangat berpengaruh pada status gizi anak;</li> <li>4. Mengembangkan materi informasi pangan dan gizi guna mendorong keterlibatan semua pihak, termasuk lelaki, perempuan, kaum muda dan anak-anak, untuk mendukung ketahanan pangan dan gizi serta informasi yang dapat mengklarifikasi makanan tabu bagi ibu hamil dan menyusui; dan</li> <li>5. Menyampaikan informasi tentang pangan dan gizi kepada seluruh kelompok masyarakat, lelaki, perempuan dan organisasi kepemudaan. Sosialisasi secara menyeluruh ini diharapkan mampu mendorong masyarakat secara keseluruhan guna mendukung ketahanan pangan dan gizi seluruh anggota keluarga. Seperti memberi perhatian pada ibu hamil dan menyusui, mengutamakan pemenuhan gizi mereka, tidak merokok di samping mereka, perilaku hidup bersih dan bekerja bersama menyelesaikan pekerjaan rumah tangga.</li> </ol>

### **Pangan di dalam RPJMD 2013-2018**

Di dalam dokumen RPJMD 2013-2018, hal-hal terkait pangan dirumuskan eksplisit dan cukup banyak di dalam tujuan, sasaran, strategi, dan arah kebijakan. Dua dari empat tujuan misi ketiga ini berkaitan erat dengan pemenuhan pangan, sebagaimana tampak di dalam tabel-4 berikut

**Tabel-4 Tujuan, Sasaran, Strategi, dan Arah Kebijakan Misi Pembangunan Daerah Nusa Tenggara**

**Timur di Dalam RPJMD 2013-2018**

Misi 3: Memberdayakan ekonomi rakyat dan mengembangkan ekonomi keparawisataan dengan mendorong pelaku ekonomi untuk mampu memanfaatkan keunggulan potensi lokal			
Tujuan	Sasaran	Strategi	Arah Kebijakan
Peningkatan kapasitas ekonomi unggulan berbasis pertanian	Meningkatnya pendapatan petani	Meningkatnya produktivitas petani	Peningkatan skala usaha petani
	Meningkatnya ketahanan pangan Daerah	Meningkatkan Diversifikasi pangan	1. Peningkatan Produksi pangan 2. Pengembangan pangan khas daerah
	Meningkatnya hasil hutan	Meningkatkan pengelolaan potensi hasil hutan kayu dan non kayu	Peningkatan Pengelolaan kawasan hutan produksi
2. Mewujudkan NTT sebagai Provinsi jagung, ternak, cendana, destinasi utama pariwisata dunia dan NTT sebagai provinsi koperasi	Terwujudnya komoditas jagung sebagai pendukung ketahanan pangan nasional	Peningkatan produksi dan produktivitas komoditas jagung	Meningkatkan Peranan komoditas jagung sebagai pendukung ketahanan pangan nasional sesuai kebijakan MP3EI
	Meningkatnya pendapatan peternak	Meningkatkan jenis dan Populasi ternak	1. Pengembangan pemembibitan ternak 2. Peningkatan skala kepemilikan ternak 3. Pencegahan penyakit terpadu
	Meningkatnya perbaikan lingkungan dan potensi ekonomi masyarakat berbasis cendana	Pengembangan cendana berbasis masyarakat	1. Pengembangan cendana sistem kontrak hidup 2. Kerjasama terpadu lintas pelaku Pengembangan cendana
	Meningkatnya kunjungan wisata dan rata-rata lama tinggal wisatawan	1. Meningkatkan kualitas dan keterjangkauan akses seluruh destinasi wisata 2. Peningkatan kualitas pelayanan wisata	1. Penataan Destinasi dan pelayanan wisata berbasis Desa Wisata 2. Peningkatan investasi dan daya serap tenaga kerja keparawisataan 3. Pengembangan SDM pariwisata 4. Pembentukan BadanbPromosi Wisata
	Meningkatnya Jumlah, jenis dan sebaran Koperasi	1. Meningkatkan daya tarik masyarakat 2. Meningkatkan daya dukung koperasi dalam pembangunan ekonomi daerah	1. Peningkatan advokasi dan pelatihan Koperasi 2. Meningkatkan jumlah koperasi baru dan koperasi aktif 3. Meningkatkan skalab dan daya serap tenaga kerja usaha koperasi

## Perspektif Pemprov NTT: Pendekatan Ketahanan Pangan dan Pangan Sebagai Komoditas

Pada arah kebijakan Agenda Pembangunan Ekonomi dan Agenda Pembangunan Infrastruktur RPJMD 2008-2013 (tabel-2, kita temukan beberapa poin yang secara eksplisit menyinggung soal pangan, atau sedikitnya pertanian secara umum. Poin-poin tersebut adalah poin 2, 4, 6, 8, 9, 10, 12, dan 13 untuk Agenda Pembangunan Ekonomi) serta poin 5, 6, dan 10 untuk Agenda Pembangunan Infrastruktur. Pada poin-poin tersebut tampak pangan dipandang dari dua sisi, yang pertama sebagai kebutuhan dasar masyarakat, dan yang kedua sebagai komoditas atau subsektor ekonomi pertanian.

Tetapi jika ditelaah bagian lain dokumen RPJMD ini, yaitu pada bagian indikator makro sosial dan ekonomi, terutama indikator keberhasilan misi pembangunan 2009-2013, kita akan temukan pendekatan yang lebih berat pada pangan sebagai komoditas atau usaha pangan sebagai subsektor industri pertanian. Artinya, pertama, produksi pangan ditujukan untuk meningkatkan pendapatan petani dari transaksi di pasar; kedua, untuk meningkatkan akses terhadap pangan, penghasilan rakyat lah yang ditingkatkan. Hal ini senada dengan kesimpulan Silvi Fanggalda, "RPJMD menekankan pada aspek akses terhadap pangan, dengan menekankan pada peningkatan daya beli agar masyarakat bisa membeli pangan."<sup>5</sup>

Untuk lebih jelas, tabel-5 menampilkan indikator misi ketiga pembangunan NTT di dalam RPJMD 2009-2013, "*Memberdayakan ekonomi rakyat dengan mengembangkan pelaku ekonomi yang mampu memanfaatkan keunggulan potensi lokal.*" Agenda Pembangunan Ekonomi pada tabel 2 di mana soal pangan disebut eksplisit merupakan penjabaran dari misi ketiga ini.

**Tabel-5 Indikator Misi RPJMD NTT 2009-2013**

<b>Misi Ketiga</b> <i>Memberdayakan ekonomi rakyat dengan mengembangkan pelaku ekonomi yang mampu memanfaatkan keunggulan potensi lokal</i>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Utilisasi tenaga kerja <i>under employment</i>, sehingga menurun dari 70,6% menjadi 30%;</li><li>2. Meningkatnya produktivitas perkapita tenaga kerja pertanian dari Rp.260.000/tenaga kerja menjadi minimal sama dengan standar kebutuhan minimum di tahun 2013.</li><li>3. Meningkatnya tingkat pertumbuhan ekonomi sektor pertanian dari rata-rata 3,5%/tahun menjadi rata-rata 5%/tahun dalam lima tahun selama periode pelaksanaan RPJMD.</li><li>4. Meningkatkan pendapatan per kapita NTT dari hanya 25% menjadi minimal 50% dari pendapatan per kapita nasional.</li><li>5. Menurunkan tingkat pengangguran terbuka dari 5,59% menjadi maksimal 2,5%;</li><li>6. Meningkatnya volume dan nilai Ekspor dengan pertumbuhan minimal 1% per tahun Mengembangkan produk unggulan daerah berbasis klaster dan pemberdayaan ekonomi lokal.</li><li>7. Meningkatnya peran sektor industri dalam PDRB dari sekitar 4,21% menjadi minimal 6%</li><li>8. Menguatnya peran institusi ekonomi masyarakat dalam peningkatan kinerja ekonomi daerah.</li><li>9. Meningkatnya kapasitas institusi pemerintah dalam fasilitasi pengembangan institusi ekonomi rakyat</li></ol>

<sup>5</sup> Laporan Riset Silvi

Pada bagian ini, tampak jelas bahwa indikator keberhasilan yang hendak dikejar oleh berbagai program pembangunan dalam agenda ekonomi adalah peningkatan pendapatan masyarakat. Soal pangan sama sekali tidak lagi disebutkan.

Adalah tidak mungkin pemerintah tidak memandang penting urusan pemenuhan pangan. Karena itu, kenyataan bahwa pemenuhan pangan tidak menjadi indikator keberhasilan misi pembangunan RPJMD 2009-2013 lebih mungkin disebabkan paradigma ketahanan pangan, di mana di dalam paradigma ini salah satu aspek terpenting adalah akses masyarakat, dan persoalan akses berkaitan erat dengan tingkat pendapatan masyarakat. Bagi Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur, pemenuhan pangan masyarakat ditempuh dengan jalan meningkatkan daya beli masyarakat terhadap pangan yang tersedia di pasar.

Hal ini mirip kesimpulan Silvi Faggidae (2012) dalam menganalisis kebijakan pangan Pemprov NTT di dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi NTT 2008-2013, rencana strategis (Renstra) sejumlah SKPD, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah NTT (Murni, Perubahan dan Rincian) 2010, 2011, 2012, 2013. Di dalam laporannya (Laporan Analisis Kecenderungan Anggaran Kedaulatan Pangan Propinsi NTT 2010- 2013) Faggidae memberikan tiga kesimpulan penting tentang kebijakan pangan pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur pada masa 2010-2013. Yang pertama perspektif program pemenuhan pangan yang dianut Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur masih didominasi oleh perpektif ketahanan pangan, belum kedaulatan pangan. Yang kedua, ketergantungan pemerintah provinsi NTT pada alokasi anggaran dari pemerintah pusat berdampak pada kebijakan pembangunan daerah yang juga bergantung pada design kebijakan pemerintah pusat, termasuk soal pangan. Hal ini menyebabkan kebijakan pangan Pemda menjadi tidak kontekstual, dan terdapat terdapat perbedaan antara program dan kegiatan di dalam dokumen-dokumen perencanaan dengan penganggaran. Anggaran program terkait pangan, baik yang berdimensi ketahanan pangan maupun kedaulatan pangan cenderung menurun selama periode 2010-2013.

Berbeda dengan RPJMD, dokumen RAD – PG jauh lebih banyak mengakomodir unsur-unsur paradigma kedaulatan pangan. Misalnya di dalam strategi ketersediaan pangan, 3 dari 6 poin (poin 4, 5, 6--lihat tabel-3) secara jelas menunjukkan pentingnya peningkatan produksi pangan lokal. Strategi itu meliputi pengalokasian ruang produksi pangan berkelanjutan di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi dan Kabupaten/Kota; penyiapan dan penguatan sistem informasi iklim dan perubahannya secara berkala; hingga peningkatan sarana dan prasarana pertanian serta pemberantasan hama terpadu. Demikian pula di dalam strategi konsumsi pangan yang memasukan upaya penganekaragaman konsumsi pangan non beras, serta mendorong peran serta ibu rumah tangga di dalam upaya menyebarluaskan pengetahuan pengolahan pangan beragam, imbang gizi,

dan aman. Sementara revitalisasi lumbung pangan rumah tangga merupakan bagian dari strategi mengatasi rawan pangan dan kemiskinan.

Idealnya RAD-PG turut menjadi acuan penyusunan kebijakan pangan di dalam RPJMD 2013-2019. Tetapi hal ini sepertinya tidak terjadi. Urusan pangan memang masih merupakan bagian dari misi pembangunan ekonomi, “memberdayakan ekonomi rakyat dan mengembangkan ekonomi keparawisataan dengan mendorong pelaku ekonomi untuk mampu memanfaatkan keunggulan potensi lokal.”

Dibandingkan RPJMD sebelumnya, RPJMD 2013-2018, perhatian terhadap urusan pangan tampak lebih baik. Aspek peningkatan produksi pangan mendapat perhatian lebih besar. Pada tabel-4, disebutkan salah satu sasaran dari tujuan “peningkatan kapasitas ekonomi unggulan berbasis pertanian” adalah “meningkatnya ketahanan pangan daerah”. Strategi yang ditempuh untuk itu adalah “meningkatkan diversifikasi pangan” dengan arah kebijakan berupa 1) peningkatan produksi pangan dan 2) pengembangan pangan khas daerah.

Ini merupakan kecenderungan menggembirakan andai saja peningkatan produksi pangan dan pengembangan khas daerah itu tidak diabdikan bagi peningkatan kapasitas ekonomi unggulan. Kenyataannya, produk pangan ditempatkan sebagai komoditas unggulan. Produksi pangan diabdikan pada kebutuhan pasar, sementara arus utama pendekatan pemenuhan pangan masyarakat masih melalui peningkatan daya beli terhadap komoditas pangan di pasar.

Ada beberapa hal yang justru berpotensi membahayakan pemenuhan pangan masyarakat dari pendekatan pangan sebagai komoditas ekonomi unggulan ini.

Pertama, ketika pangan dijadikan komoditas, maka produksinya harus ditingkatkan pada skala ekonomis. Untuk meningkatkan produksi pada skala ekonomis, selain meningkatkan luas areal tanam, juga meningkatkan produktivitas. Peningkatan produktivitas sering lebih sesuai jika pengusahaan lahan dilakukan secara monokultur. Pengusahaan lahan secara monokultur bertolak belakang dengan corak bertani masyarakat NTT yang tumpang sari. Sistem tumpang sari ini dinilai lebih cocok menghadapi perubahan iklim yang kian tidak menentu dan serangan hama.

Kedua, produksi komoditas mengabdikan kepada selera pasar. Ketika kebijakan pangan di NTT berorientasi komoditas unggulan dikuatkan tanaman pangan yang diusahakan petani adalah tanaman yang laku di pasar, tidak peduli cocok atau tidak dengan kondisi daya dukung alam setempat. Lebih lanjut, pertanian yang seperti ini menuntut biaya produksi lebih tinggi karena membutuhkan input eksternal dan non-organik lebih tinggi.

Ketiga, demi produktivitas yang mencapai skala produksi ekonomis, penggunaan bibit unggul pabrikan didorong lebih masif. Dampak jangka panjangnya adalah hilangnya kekayaan benih lokal dan pengetahuan lokal pembenihan di kalangan petani.

Keempat, produksi pangan berorientasi komoditas unggulan memindahkan manajemen ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, dari menjaga ketersediaan di lumbung menjadi mengatur manajemen keuangan agar selalu tersedia uang untuk membeli pangan. Ketika masyarakat tidak terbiasa dengan manajemen keuangan rumah tangga, apalagi di tengah-tengah serbuan barang pabrikan ke desa-desa, mereka akan kehilangan daya beli terhadap pangan. Kondisi ini diperparah oleh tingginya disparitas harga beli dari petani di musim panen dan harga jual oleh pedagang di musim paceklik.

Empat poin di atas menunjukkan bahwa kebijakan produksi pangan berorientasi komoditas unggul bertentangan dengan paradigma kedaulatan pangan. Pertentangan atau potensi pertentangannya bukan saja pada jenis pangan yang akan dikembangkan, tetapi juga pada kultur produksi dan konsumsi masyarakat di Nusa Tenggara Timur.

### **PANGAN DI DALAM UNDANG-UNDANG DESA**

Perubahan positif signifikan yang memberikan peluang besar bagi pembangunan desa dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah tentang pendapatan desa. Pada pasal 72 ayat (1) disebutkan sumber pendapatan desa antara lain:

1. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
2. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
3. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
4. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
5. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
6. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
7. lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Selanjutnya dinyatakan (di dalam pasal 72 ayat (2), sumber pendapatan berupa alokasi APBN (poin 2) bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata

dan berkeadilan. Hal ini ditegaskan lagi di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN. Pendapatan Desa yang bersumber dari APBN ini lah yang disebut sebagai Dana Desa. PP 60 Tahun 2014 menyatakan Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Pada Dana Desa ini lah keberpihakan pada desa sangat terasa, terutama karena besarnya nilai anggaran untuk pembangunan desa. Di dalam penjelasan pasal 72 ayat (2) disebutkan besaran alokasi anggaran yg peruntukannya langsung ke desa ditentukan 10% dari dan diluar dana transfer ke daerah (on top) setelah dikurangi dana alokasi khusus (DAK). Jika hal ini sungguh dilaksanakan maka untuk tahun 2015, total Dana Desa sekitar Rp 60 triliun atau diperkirakan Rp 1 – 1,4 miliar per desa.

Sayangnya realisasi Dana Desa ini belum sesuai amanat UU Desa. Pada APBN 2015 yang diputuskan DPR periode sebelumnya, Dana Desa hanya sebesar Rp 9,07 triliun.<sup>6</sup> Jumlah ini hanya setara 1,5 persen dari nilai transfer daerah.<sup>7</sup> Jika dibagi kepada 73.000-an desa, rata-rata tiap desa mendapat Rp150 juta. Jika ditambah Rp 400an juta per desa dari Alokasi Dana Desa (ADD) jumlahnya menjadi Rp 550 juta per desa.<sup>8</sup> Pada APBN-P 2015 alokasi ini dinaikan menjadi Rp 20,8 triliun.<sup>9</sup>

Kehadiran UU Desa membuka peluang bagi kebijakan kedaulatan pangan di level desa. Hal karena karena, yang pertama, besarnya dana desa itu sendiri. Selama ini masyarakat dan pemerintah desa kurang antusias dalam perencanaan program dan kegiatan di tingkat desa karena terbatasnya anggaran yang masuk ke desa. Perencanaan yang dibuat di dalam musrembangdes sering kali tidak bisa diimplementasikan karena ketidaan anggaran yang dialokasikan pemerintah kabupaten/kota.

Kedua soal wewenang desa. Selama ini desa mengusulkan program dan rencana kegiatan yang dihasilkan di dalam musrembangdes kepada musrembang di tingkat yang lebih tinggi. Tidak semua usulan musrembangdes bisa lolos di dalam rangkaian musrebang di atasnya (Kecamatan dan Kabupaten/Kota).

Di dalam UU Desa disebutkan bahwa kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. (Pasal 18). Pembangunan desa didefinisikan sebagai sebagai upaya peningkatan

---

<sup>6</sup> "Anggaran Dana Desa Naik Menjadi Rp 20,8 Triliun"

<sup>7</sup> "Pemerintah Tambah Alokasi Dana Desa Dalam APBN-P 2015"

<sup>8</sup> "DANA DESA: Mulai 2015 Setiap Desa Digelontor Rp550 Juta"

<sup>9</sup> "Anggaran Dana Desa Naik Menjadi Rp 20,8 Triliun"

kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Sementara yang dimaksud dengan pemberdayaan masyarakat desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.

Di dalam pasal 19, kewenangan desa digolongkan berdasarkan: kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala Desa; kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan “hak asal usul” adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa. Sementara yang dimaksud dengan “kewenangan lokal berskala Desa” adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, embung Desa, dan jalan Desa. Di dalam pasal 20 dinyatakan, kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa diatur dan diurus oleh Desa.

Jadi UU Desa secara tegas menyebutkan sejumlah infrastruktur terkait pertanian dan pangan, yaitu saluran irigasi dan embung desa merupakan bagian dari kewenangan lokal berskala desa yang pengaturan dan pengurusannya dilakukan oleh Desa.

Ketiga, dalam hal peruntukan APB Desa (termasuk di dalamnya dana desa). Di dalam UU Desa (pasal 74) disebutkan Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah. Kebutuhan pembangunan tersebut meliputi kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, pada pasal 100 disebutkan paling sedikit 70 persen dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan Pemerintahan Desa,

pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Hanya 30 persen yang diperuntukan bagi gaji dan intensif, serta biaya operasional perangkat desa.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Pasal 19 menyebutkan (1) Dana Desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan (ayat 1), dan diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat (ayat 2). Pada bagian penjelasan disebutkan, “Pada prinsipnya Dana Desa dialokasikan dalam APBN untuk membiayai kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa. Namun, untuk mengoptimalkan penggunaan Dana Desa sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang, penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, antara lain pembangunan pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Dalam rangka pengentasan masyarakat miskin, Dana Desa juga dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan primer pangan, sandang, dan papan masyarakat. Penggunaan Dana Desa untuk kegiatan yang tidak prioritas dapat dilakukan sepanjang kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat telah terpenuhi.”

Sementara di dalam pasal 21, ayat (2) disebutkan penetapan prioritas penggunaan Dana Desa dilakukan setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, Menteri, dan menteri teknis/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian. Di dalam bagian penjelasan dicontohkan:

“Berdasarkan program dan kegiatan kementerian/lembaga yang berbasis Desa Tahun Anggaran 2014 dan sejalan dengan kewenangan Desa sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Dana Desa diprioritaskan untuk mendanai program kegiatan yang meliputi: a. pengentasan masyarakat miskin; b. peningkatan pelayanan kesehatan di Desa; c. infrastruktur Desa; d. pertanian.”

Dengan demikian, terbuka ruang bagi pemanfaatan dana desa untuk program-program kedaulatan pangan di desa.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Pendekatan yang digunakan Pemda NTT di dalam memenuhi kebutuhan pangan masyarakat adalah pendekatan ketahanan pangan yang didasarkan pada pangan sebagai komoditi. Produksi di tingkat petani diabdikan untuk peningkatan nilai ekonomis produk pangan agar dapat meningkatkan pendapatan petani, yang berujung pada peningkatan daya beli petani terhadap produk pangan.

Pendekatan ini belum sepenuhnya dapat menjawab persoalan pemenuhan pangan mayoritas masyarakat di NTT yang berkarakter produksi pangan subsisten dan berfokus pada produksi dan konsumsi pangan pokok penghasil karbohidrat.

Undang-Undang 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan kesempatan yang lebih besar kepada pemerintah dan masyarakat desa di dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan terkait kehidupan masyarakat desa itu sendiri, termasuk di dalamnya kebijakan pemenuhan pangan. Tidak sekedar wewenang, Undang-Undang Desa juga melengkapi desa dengan kemampuan pendanaan yang besar yang bersumber dari APBN (dana desa) dan APBD (dana alokasi desa).

Undang-Undang desa dan sejumlah peraturan pemerintah sebagai landasan operasional UU Desa membuka peluang bagi strategi dan kebijakan pangan berperspektif Kedaulatan Pangan di tingkat desa.

Untuk memanfaatkan peluang ini, rangkaian pendampingan di tingkat desa dibutuhkan untuk:

1. Memperkuat perspektif kedaulatan pangan kepada pemerintah desa, tokoh masyarakat, dan masyarakat desa pada umumnya.
2. Memperkuat kapasitas pemerintah desa dan masyarakat desa di dalam melakukan perencanaan dan penganggaran pembangunan terutama dalam aspek kebijakan pangan yang berperspektif kedaulatan pangan.
3. Meningkatkan kampanye tentang pentingnya keberagaman sumber gizi di dalam konsumsi rumah tangga yang bersumber pada potensi lokal.

Selama ini penyuluhan gizi maupun berbagai program pemberian makanan tambahan pada anak kurang mengeksplorasi ketersediaan sumber pangan lokal. Sumber-sumber pangan yang diperkenalkan pada program-program tersebut bisa jadi tidak ditanami warga (karena tidak cocok iklim setempat) ataupun tumbuh di pekarangan dan hutan sekitar sehingga untuk mendapatkannya masyarakat harus membeli di pasar. Penelitian tentang kandungan gizi yang tersedia pada beragam tumbuhan dan tanaman pangan lokal perlu dilakukan,

diikuti dengan penyebaran informasi kepada masyarakat tentang bagaimana memadukan beragam bahan pangan lokal tersebut hingga memenuhi kebutuhan gizi yang seimbang.

Demikian pola pemberian makan anak, terutama terkait kapan waktu (usia) yang tepat bayi harus diberi makanan tertentu. Forum diskusi kalangan ibu perlu dibentuk untuk mewedahi mereka bertukar pengalaman dan pengetahuan tentang pengolahan beragam jenis makanan yang seimbang gizi.

4. Menemukan dan mengembangkan pertanian pangan berbasis gotong royong antar rumah tangga di pekarangan rumah warga untuk memenuhi kebutuhan gizi di luar karbohidrat.

Langkah ini bisa dilakukan antara lain dengan:

- a. Kebun Sayur di pekarangan rumah  
Karena umumnya tanaman sayur membutuhkan perawatan harian, maka agar tidak menambah beban kerja orang tua, terutama kaum ibu, masyarakat perlu didorong untuk memanfaatkan pekarangan rumah sebagai kebun sayur-mayur. Hal ini akan lebih mudah jika dilakukan melalui kelompok-kelompok petani sayur yang beranggotakan sejumlah rumah tangga yang berdekatan rumah. Dengan memanfaatkan pekarangan rumah, orang tua tidak harus menghabiskan banyak waktu dan tenaga menempuh perjalanan panjang ke kebun mereka.
- b. Mendekatkan sumber air ke rumah melalui program *water harvesting*.  
Kebun sayur pekarangan sulit diwujudkan tanpa akses ke sumber air yang memadai. Untuk itu, agar tersedia air di dekat rumah, perlu digalakan program *water harvesting* berupa pembangunan penampung air hujan dan aliran air permukaan skala kecil di pemukiman penduduk.
- c. Budidaya sumber protein Hewani Murah  
Diversifikasi sumber gizi, terutama sumber protein hewani penting pula diperkenalkan di kedua desa ini. Salah satu alternatifnya adalah peternakan ikan air tawar atau unggas bukan ayam. Ikan air tawar atau unggas bukan-ayam menjadi pilihan cukup baik berkaitan dengan terhindarnya pemanfaatan ternak ini untuk urusan adat. Adalah kenyataan umum di NTT, peruntukan ternak peliharaan untuk beragam urusan adat sering kali lebih besar dibandingkan untuk konsumsi sehari-hari. Hanya saja, untuk peternakan ikan air tawar sebaiknya dilakukan ketika pembangunan sumur tadah hujan atau embung-embung kecil telah berhasil.

Sementara di tingkat Kabupaten/Kota, kampanye, advokasi dan penguatan kapasitas perlu dilakukan dengan sasaran para perencana kebijakan di SKDP-SKPD terkait pangan, Bappeda, dan anggota legislatif agar memiliki perspektif kedaulatan pangan di dalam merencanakan program dan kebijakan pemenuhan pangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- “Definition of Food Sovereignty.” NYÉLÉNI 2007: Forum For Food Sovereignty, 2007.
- Fanggihadae, Silvi. *Laporan Analisis Kecenderungan Anggaran Kedaulatan Pangan Propinsi NTT 2010 – 2013*. Perkumpulan Pikul, Desember 2013.
- Hormat, George. *Catatan Baseline Dan Visioning Gizi Di Desa Oh’aem Kecamatan Amfoang Dan Desa Oelnaineno Kecamatan Takari*. Unpublished. Perkumpulan Pikul, January 2014.
- Hormat, George, Margareth J. Heo, Andry Ratumakin, Yurgen Nubatonis, and Ridholof Hambadina. *Profil Sistem Sumber Daya Alam Di Desa Uiboa, Desa Uitius Tuan, Desa Batuinan, Dan Desa Uitius Ana Di Pulau Semau*. Perkumpulan Pikul, Desember 2014.
- Kuswardono, Tory. “Negeri Kering Itu Tak Pernah Lolos Dari Krisis.” *Pikul Magazine*, Mei 2008.
- . (Draft) *Kajian Undang-Undang Pangan Nomor 18 Tahun 2012*. Kupang: Perkumpulan Pikul, n.d.
- Lassa, Jonatan A. “Memahami Kebijakan Pangan Dan Nutrisi Indonesia: Studi Kasus Nusa Tenggara Timur 1958-2008.” *Journal of NTT Studies* 1 (2009): 28–45.
- Nusa Tenggara Timur. 2012. “Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Tentang Rencana Aksi Daerah Percepatan Pemenuhan Pangan dan Gizi Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2012-2015.” *Berita Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2012 Nomor 06*
- Ofong, Lexand. “Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan Di NTT.” *Institute of Indonesia Tenggara Studies*, November 2007.
- Republik Indonesia. 2014. “Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.” *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227*.
- . 2014. “Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.” *Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360*.
- . 2014. “Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.” *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 17*.
- . 2014. “Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.” *Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495*.
- . 2014. “Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.” *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 168*.
- . 2014. “Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.” *Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5558*.
- . 2014. “Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.” *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123*.
- . 2014. “Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.” *Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539*.

**End**