



KAJIAN KEBIJAKAN KEMANDIRIAN PANGAN LOKAL DI KABUPATEN KUPANG

Paulus Adrianus K. L Ratumakin

Adriana Noemleni

Tory Kuswardono

DAFTAR ISI

| DAFTAR ISI | 2 |
|---|----|
| I. PENDAHULUAN | 3 |
| 1.1. Latar Belakang | |
| 1.2. Tujuan Studi | |
| 1.3. Hasil yang Diharapkan | |
| II. KERANGKA ANALISIS DAN METODOLOGI | |
| 2.1. Kerangka Analisis | 5 |
| 2.2. Metodologi | 11 |
| III. GAMBARAN UMUM LOKASI STUDI | 13 |
| IV. POLITIK DAN KEBIJAKAN PANGAN GLOBAL, NASIONAL, HINGGA DAERAH | 20 |
| 4.1. Politik Pangan Dunia | 20 |
| 4.2. Dampak Politik Pangan dan Kebijakan Pangan di Indonesia | 22 |
| 4.3. Kemandirian Pangan dalam Desain Kebijakan Pemerintah Pusat Hingga Daerah | 23 |
| 4.4. Posisi dan Peran Perempuan dalam Kebijakan Pangan di Kupang | 40 |
| V. PENUTUP | 43 |
| 5.1. Kesimpulan | 43 |
| 5.2. Saran/ Rekomendasi | 43 |
| DAFTAR PUSTAKA | 45 |

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kemiskinan terkait erat dengan kerawanan pangan. Kerawan pangan ini mencakup beberapa faktor, yakni: ketersediaan, daya beli dan aksesibilitas, serta ketergantungan pada satu jenis sumber pangan yaitu beras. Ketergantungan pada satu jenis bahan pangan (beras), berdampak luas di luar kerawanan pangan, karena mengarah pada masalah yang terkait dengan kedaulatan masyarakat, perusakan ekologi, bahkan pergeseran budaya, sikap dan praktik (lokal).

Menurut UU No. 18 tahun 2012, pangan diartikan sebagai segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman. Kemandirian pangan merupakan kemampuan negara dan bangsa untuk menghasilkan berbagai jenis pangan dari dalam negeri yang dapat menjamin terpenuhinya kecukupan kebutuhan pangan pada tingkat individu dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal dengan cara yang bermartabat. Strategi kemandirian pangan perlu melihat kembali keanekaragaman ekologi dan lingkungan di berbagai daerah di Indonesia, serta perbedaan sikap/ praktek /tradisi dalam proses produksi pangan. Keikutsertaan pemangku kepentingan sangat penting dalam menganekaragamkan pangan berbasis kearifan lokal.

Dalam menjalankan program kemandirian pangan lokal ini, organisasi masyarakat sipil hendaknya menggunakan pendekatan "pertanian berbasis lingkungan" (eco-agriculture atau agro-ecology). Agroekologi merupakan pendekatan yang digunakan dalam menjalankan program ini. Eco-agriculture menekankan pada pemahaman para petani mengenai lingkungan lokal usaha tani mereka. Saling keterkaitan antara tanah, air, iklim, jenis tanaman, burung-burung, dan serangga yang membentuk suatu ekosistem pertanian setempat. Penekanannya terdapat pada sedapat mungkin mencoba menirukan dan mengelola proses-proses alamiah ekologi setempat, menggunakan sebanyak mungkin sumberdaya hayati yang ada di lahan yang bersangkutan (on-farm resources), sambil terus berusaha mengurangi penggunaan asupan-asupan dari luar (off-farm inputs) seperti pupuk-pupuk dan bahan-bahan kimia buatan.

Pendekatan ini juga menekankan pada penghematan penggunaan air, tidak menyedot air melebihi cadangan daur alamiahnya. Pusat perhatian utama adalah pada bagaimana secara terus menerus memperbaiki kesehatan tanah dengan menambahkan bahan-bahan organik yang diperlukan oleh kegiatan hayati tanah tersebut. Sistem ini harus mengandung tingkat keberagaman yang tinggi,

yang memadukan berbagai jenis tanaman, pepohonan, hewan ternak (dan kadangkala juga ikan) dalam suatu cara dan daur yang bersifat saling melengkapi (symbiotic). Limbah dari salah satu bagian atau unsur digunakan sebagai asupan gizi bagi bagian atau unsur lainnya. Saling berkaitan erat antar berbagai jenis atau unsur itulah yang akan mengurangi ancaman serangan hama dan penyakit (Mc Mahon, 2019).

Kabupaten Kupang memiliki tingkat kemiskinan dan ketergantungan pada makanan dari luar daerah yang tinggi. Beberapa faktor penyebab tingginya angka kemiskinan di Kabupaten Kupang, yaitu kurangnya lahan pertanian, teknologi yang masih semi tradisional dan produktivitas rendah, sehingga menyebabkan pendapatan masyarakat rendah. Oleh karena itu kebijakan-kebijakan di tingkat kabupaten dan desa diharapkan mampu mendukung terciptanya sistem kemandirian pangan lokal yang responsif gender dan berkelanjutan dengan pendekatan *Eco-Agriculture*. Untuk mengetahui lebih dalam permasalahan kebijakan di Kabupaten Kupang, NTT terkait kebijakan pemerintah untuk mendukung kemadirian sistem pangan lokal maka perlu dilakukan kajian kebijakan.

1.2. Tujuan Studi

Adapun tujuan dari *review* kebijakan sistem pangan lokal sebagai berikut :

- Mengidentifikasi kebijakan terkait dengan sistem pangan lokal (produksi, perdagangan dan konsumsi) di Kabupaten Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk mengetahui peta permasalahan kebijakan yang mendukung kemandirian sistem pangan lokal yang responsif gender
- 2. Menemukan bentuk implementasi kebijakan sistem pangan lokal dan instrumen perencanaan pembangunan (RPJM Daerah) maupun sektoral yang terkait dengan sistem pangan lokal yang responsif gender

1.3. Hasil yang Diharapkan

Secara khusus kegiatan ini akan menghasilkan keluaran sebagai berikut :

- Ada dokumen hasil review kebijakan dan peta permasalahan kebijakan pemeritah dalam mendorong dan melindungi kemandirian sistem pangan local di Kabupaten Kupang, Nusa Tenggara Timur
- 2. Ada rekomendasi untuk advokasi kebijakan sistem pangan lokal di Kabupaten Kupang yang responsif gender

II. KERANGKA ANALISIS DAN METODOLOGI

2.1. Kerangka Analisis

2.1.1. Analisis Kebijakan Publik

William N. Dunn (2000) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. Pengertian ini mengandung beberapa point penting, antara lain: 1) penelitian untuk mendapatkan data dan informasi yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi; 2) mencari dan mengkaji berbagai alternatif pemecahan masalah atau pencapain tujuan. 3) penelitian dan pengkajian ini dilakukan secara multidisiplin. Dengan demikian analsis kebijakan memiliki beberapa karakteristik seperti: perhatian pada perumusan dan pemecahan masalah, komitmen pada pengkajian bersifat deskriptif maupun kritik nilai, dan peningkatan efisiensi pilihan untuk berbagai alteratif untuk pemecahan masalah.

Analisis kebijakan akan menghasilkan lima tipe informasi, yakni: informasi terkait masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan dan kinerja kebijakan. Masalah kebijakan (policy problems) merupakan nilai, kebutuhan, atau kesempatan yang belum terpenuhi, yang dapat diidentifikasi untuk diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik. Masa depan kebijakan (policy future) adalah konsekuensi dari serangkaian tindakan untuk pencapaian nilai-nilai. Aksi kebijakan (policy action) adalah serangkaian tindakan yang dituntun oleh alternatif kebijakan yang dirancang untuk mencapai masa depan yang bernilai. Hasil kebijakan (policy outcome) merupakan konsekuensi yang teramati dari aksi kebijakan. Sedangkan kinerja kebijakan (policy perfomance) adalah derajat pencapaian nilai-nilai dari hasil kebijakan. Informasi-informasi ini diperoleh dari analisis terhadap beberapa prosedur analisis kebijakan: perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi kebijakan.

Analisis kebijakan publik merupakan bagian dari studi kebijakan publik. Kebijakan publik sendiri secara sederhana didefenisikan oleh Thomas Dye (1975) sebagai apa yang diputuskan pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever governments choose to do or not to do*). Sementara itu, Friedrich (2007) mengatakan bahwa kebijakan adalah keputusan yang diusulkan oleh individu, kelompok atau pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Dalam pandangan David Easton, pemerintah akan mendistribusikan/ menanamkan nilai-nilai ke dalam masyarakat karena kebijakan itu sendiri mengandung dan berlatar pada nilai tertentu. Harrold Laswell dan Abraham Kaplan bahkan berpendapat bahwa kebijakan publik semestinya memiliki tujuan dan membawa nilai-nilai, dan praktik-praktik sosial dalam masyarakat. Dengan demikian

kebijakan yang berhasil semestinya membawa nilai yang tidak bertentangan dengan apa yang tertanam dalam masyarakat sehingga tidak menimbulkan resistensi dari masyarakat.

Wayne Parsons (2001) membedakan antara *analysis of policy* dengan *analysis for policy Analysis of policy* (analisis terhadap kebijakan) dilakukan dengan menganalisis dokumen-dokumen kebijakan/ perencanaan dan pengganggaran untuk pembangunan yang menjadi lokus studi. Analisis terhadap kebijakan mencakup:

- Batasan sebuah kebijakan, yaitu analisis yang difokuskan pada bagaimana, mengapa, dan kapan serta diperuntukkan bagi siapa (target group) sebuah kebijakan dibuat terkait masalah kebijakan tertentu, dalam hal ini bagaimana pemeritah kabupaten Kupang memilih alternatif kebijakan untuk mendorong kemandirian sistem pangan lokal yang berkelanjutan dan responsif gender.
- 2. Isi dari kebijakan, yaitu analisis yang melibatkan deskripsi dari suatu kebijakan tertentu dan bagaimana kebijakan tersebut dibuat, serta keterkaitannya dengan kebijakan yang telah ada sebelumnya. Bagaimana pemerintah mendorong kemandirian sistem pangan lokal yang berkelanjutan dan responsif gender masuk dalam kebijakan perencanaan dan pengganggaran kabupaten Kupang.
- 3. Monitoring dan evaluasi kebijakan, yaitu analisis yang dimaksudkan untuk menguji apakah sebuah kebijakan telah menunjukkan kinerja sesuai tujuannya dan seberapa besar dampak kebijakan bagi problem yang ada. Analisis pada tahap ini mencakup proyeksi terhadap dampak kebijakan yang diambil pemerintah dalam kaitan dengan pangan lokal berkelanjutan dan responsif gender.

Sementara itu *analysis for policy* (Analisis bagi penyusunan kebijakan) juga dilakukan untuk memberikan input/ rekomendasi terhadap perencanaan dan kerja-kerja selanjutnya dalam program-program terkait kemandirian sistem pangan lokal yang berkelanjutan dan responsif gender. Kegiatan analisis yang dilakukan mencakup:

- 1. Dukungan Kebijakan (policy advocacy), yaitu analisis yang mencakup riset dan argumenargumen yang dimaksudkan untuk memberikan pengaruh terhadap agenda kebijakan baik dari lingkungan internal maupun eksternal pemerintah.
- 2. Informasi bagi sebuah kebijakan (information for policy), yaitu bentuk dari analisis yang dimaksudkan untuk memberikan masukan (supply informasi) bagi proses pembuatan kebijakan.

2.1.2. Kebijakan yang Responsif Gender

Analisis kebijakan kemandirian sistem pangan lokal yang responsif gender difokuskan pada tahap perencanaan atau perumusan kebijakan dengan meriview dokumen-dokumen kebijakan yang

ada di Kabupaten Kupang. Perencanaan yang responsif gender adalah perencanaan berdasarkan hasil analisis secara sistematis terhadap data dan informasi yang terpilah menurut jenis kelamin, dengan memperhitungkan isu-isu gender yang timbul sebagai hasil dari pengalaman, kebutuhan, aspirasi dan permasalahan yang dihadapi perempuan atau laki-laki dalam mengakses dan memanfaatkan intervensi kebijakan/ program/ kegiatan pembangunan. Ada 4 faktor yang dijadikan basis penilaian untuk menentukan apakah terjadi kesenjangan antara laki-laki dan perempuan sebagai subjek dan objek pembangunan, yakni: akses, partisipasi, manfaat dan kontrol.

Para pengambil kebijakan dalam merumuskan masalah dan memilih alternatif kebijakan, harus mempertanyakan soal keadilan akses bagi laki-laki dan perempuan dalam memanfaatkan dan memperoleh sumber daya pembangunan. Keadilan gender tidak dimengerti terutama dalam arti kesamaan cara, tetapi pada bagaimana memperhitungkan pemberlakuan cara yang berbeda bagi laki-laki dan perempuan untuk mengakses sumber daya yang sama. Perbedaan cara ditekankan karena relasi gender, peran gender, sterotipe gender yang dilekatkan secara sosial pada laki-laki dan perempuan dapat berdampak pada pengalaman dan kendala masing-masing dalam mengakses serta mendapatkan manfaat dari segala sumber daya yang diberikan dalam perencanaan pembangunan.

Selain faktor akses, perencanaan pembangunan juga mempertimbangkan faktor manfaat yang adil bagi laki-laki dan perempuan. Perlu ditelaah apa yang dianggap bermanfaat bagi laki-laki belum tentu sama manfaatnya dengan yang dialami perempuan, dan sebaliknya. Dengan demikian, perempuan dan laki-laki harus didengar aspirasinya dan menjadi bahan pertimbangan karena program/ kegiatan yang spesifik lebih adil daripada mengambil alternatif program/ kebijakan yang umum tetapi dampaknya hanya dirasakan manfaatnya oleh segelintir orang/ laki-laki saja.

Faktor partisipasi sangat menentukan hasil dari suatu kebijakan, apakah keikutsertaan/ suara masyarakat, terutama kelompok rentan, anak-anak dan perempuan dalam memberikan aspirasinya terkait pengalaman dan kebutuhan spesifiknya dipertimbangkan atau diakomodir dalam proses perencanaan dan penganggaran pembangunan. Seringkali suara perempuan diabaikan dan tidak terwakilkan karena berbagai alasan sosial/ budaya atau sterotipe tertentu atas perempuan.

Faktor kontrol/ penguasaan atas berbagai sumber daya pembangunan seperti: informasi, pengetahauan, sumber daya alam, finansial, waktu menjadi dominasi laki-laki sehingga perempuan hanya sebagai objek dari setiap keputusan laki-laki. Ketidaksetaraan dalam hal kontrol atas sumber daya menjadikan perempuan sebagai objek atau subjek yang tersubordinasi.

2.1.3. Agroekologi

Agroekologi (ekologi tanaman) berasal dari dua suku kata, yaitu *agro* atau *agri* berarti pertanian (hal yang terkait dengan proses/hasil pertanian) dan kata ekologi yang asal katanya dari *eikos:* rumah dan *logos:* ilmu. Kata agroekologi adalah ilmu gabungan dari agronomi dan ekologi.

Secara etimologis, agroekologi atau ekologi tanaman adalah ilmu yang mempelajari tentang tanaman di lingkungannya sendiri. Dengan kata lain, agroekologi adalah ilmu yang membahas rangkaian atau urutan yang bersinambung antara tanaman dan juga lingkungannya serta antara kelompok-kelompok tanaman. Agroekologi adalah bagian dari pertanian berkelanjutan yang menggambarkan hubungan alam, ilmu sosial, ekologi, masyarakat, ekonomi, dan lingkungan yang sehat.

Istilah agroekologi menurut Wezel et.al (2009) dapat digunakan untuk berbagai cara, sebagai ilmu, sebagai gerakan dan sebagai praktek. Sebagai ilmu, agroekologi menyediakan kerangka kerja yang interdisipliner untuk mempelajari kegiatan pertanian. Sebagai praktek, agroekologi diterapkan berdasarkan pada pengetahuan lokal dan pengalaman dalam pemenuhan kebutuhan pangan lokal. Sedangkan sebagai gerakan, agroekologi merupakan suatu pengembangan dan pengelolaan agroekosistem yang berkelanjutan. Dalam kerangka ini, pertanian merupakan bagian dari konteks ekologi, menjaga kelangsungan bumi dan keberlanjutan hidup manusia dengan cara-cara yang adil.

Pentingnya alternatif pertanian yang berkelanjutan seperti agroekologi, didukung juga oleh kajian dari *International Assessment on Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development* (IAASTD) yang memaparkan beberapa point temuan kunci, antara lain:

- a) keragaman hayati melalui diversifikasi spesies maupun genetik merupakan kunci pertanian masa depan yang mampu memenuhi tujuan ekonomi, sosial dan lingkungan;
- b) pertanian yang bergantung pada sumber daya ekstraktif industri dinilai tidak berkelanjutan karena tidak mampu menghadapi perubahan iklim dan krisis air maupun energi
- c) rekayasa genetik hanya merupakan perbaikan produksi pertanian jangka pendek dan bukan mengatasi kompleksitas masalah pertanian, bahkan akan berdampak pada kerugian sosial dan lingkungan
- d) ketahanan dan kemandirian pangan yang berkelanjutan membutuhkan jaminan akses dan kontrol atas sumber daya oleh para produsen, terutama petani kecil khususnya perempuan
- e) pengetahuan, kearifan lokal dan inovasi berbasis masyarakat dan kebudayaan lokal merupakan bagian tak terpisahkan dan tak ternilai dari sistem pertanian berkelanjutan

Agroekologi sebagai pertanian berkelanjutan mempunyai empat konsep sebagai kunci keberlangsungan pertanian, yaitu: produktivitas, ketahanan, keberlanjutan, dan keadilan (PANNA, 2009). Secara agak rinci, Alteri membuat perbandingan antara pertanian industri yang sering dikampanyekan sebagai upaya menyelamatkan dunia dari kelaparan dengan pertanian agroekologi yang memiliki keuntungan jangka panjang serta lebih adil bagi manusia dan lingkungan.

Tabel 1. Perbandingan pertanian industri dengan agroekologi

| Pertanian industri | Agroekologi |
|--|---|
| Beras, gandum, jangung, dan sedikit yang lainnya | Semua tanaman pangan |
| Tanah datar, area irigasi | Semua lahan |
| Monokultur, tanaman yang seragam | Polikultur, tanaman yang beragam |
| Bahan kimia, mesin, dan eksternal input | Penggunaan nitrogen, kontrol hama secara biologis, organik, bergantung pada alam |
| Sedang – tinggi (polusi kimia, erosi, ketahanan terhadap pestisida, dll) | Rendah – sedang (nutrisi) |
| Relatif tinggi | Relatif rendah |
| Tanaman konvensional serta satu disiplin ilmu dan keahlian | Ekologi dan banyak disiplin ilmu yang dikombinasikan |
| | Beras, gandum, jangung, dan sedikit yang lainnya Tanah datar, area irigasi Monokultur, tanaman yang seragam Bahan kimia, mesin, dan eksternal input Sedang – tinggi (polusi kimia, erosi, ketahanan terhadap pestisida, dll) Relatif tinggi Tanaman konvensional serta satu disiplin ilmu dan |

Sumber: Altieri, 1991

Agroekologi sebagai praktek dan gerakan diterapkan secara beragam dalam beberapa bentuk sesuai sumber daya setempat. Agroekologi dapat diterapkan dengan sistem polikultur sebagai praktek dan gerakan terhadap monokultur yang berambisi meningkatkan produktivitas dengan mengganggap diversifikasi sebagai sistem pertanian kuno. Selain itu, agroekologi juga dipraktekkan melalui pertanian organik dengan pengaturan waktu panen, penggunaan pupuk organik, irigasi air bersih dan pengendalian hama tanpa peptisida kimia. Praktek lain agroekologi dilakukan dengan penerapan agroforestry atau agrosilfopastoral yang merupakan sistem pengolahan lahan berasaskan kelestarian dengan mengkombinasikan tanaman pohon-pohonan dan tanaman hutan secara bersama-sama, termasuk juga memelihara hewan/ ternak sebagai bagian dari ekosistem yang saling bergantung dan menguntungkan pada lahan yang sama. Bentuk lain penerapan agroekologi sebagaimana yang banyak dipraktekkan oleh petani-petani di Indonesia yakni pertanian tradisional yang bersumber dari tradisi pertanian keluarga yang menghargai, menjamin dan melindungi keberlanjutan alam untuk mewujudkan budaya pertanian (SPI, 2010). Model pertanian

ini bertujuan juga untuk memutus mata rantai *input* eksternal yang kerap kali menciptakan ketergantungan petani dan merusak ekosistem atau lingkungan. Agroekologi yang didasarkan pada kearifan dan pengetahuan lokal memperhatikan hubungan atara alam, sosial, masyarakat dan lingkungan.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) menetapkan 10 prinsip atau elemen utama pertanian berkelanjutan dan agroekosistem/agroekologi (ww.fao.org/agroecology). Pertama, diversivitas yang mengandung makna peningkatan keanekaragaman gen, spesies dan ekosistem. Diversifikasi atau keanekaragaman hayati yang diusahakan dalam pertanian agroekologi dilakukan melalui tumpang sari atau rotasi tanaman untuk meningkatkan sumber daya dan keberlanjutan spesies. Kedua, penciptaan bersama dan berbagi pegetahuan dengan memadukan pengetahuan tradisional dan lokal, pengetahuan praktis dan ilmiah dalam mengolah lahan dan tanaman. Penciptaan bersama juga dapat diusahakan oleh berbagai pihak, melibatkan partisipasi dan inovasi petani serta kerja sama lintas sektor dan lembaga, termasuk lembaga riset. Ketiga, sinergi untuk meningkatkan fungsi-fungsi utama sistem pangan dan mendukung produksi serta layanan ekosistem. Sinergi juga dilakukan dengan mengkombinasikan tanaman tahunan, tanaman musiman, hewan, dan landskap dalam konteks iklim yang berubah-ubah. Sinergi juga dilakukan antara sumber daya biotik dan abiotik, antara tanaman pangan/ pertanian dengan tanaman untuk pakan ternak dan tanah/ lingkungan abiotik. Selain itu sinergi juga dilakukan pada level kelembagaan dengan melakukan kerja sama, kemitraan, tata kelola yang melibatkan berbagai pihak untuk mendorong dan mendukung agroekologi. Keempat, efisiensi melalui tindakan menghasilkan lebih banyak dengan sumber daya eksternal/input dari luar yang lebih sedikit. Dengan demikian tidak terjadi ketergantungan pada input dari luar dan menciptakan kemandirian agar produsen pangan sanggup menghadapi perubahan alam dan guncangan krisis ekonomi. Petani didorong untuk memanfaatkan sumber daya natural setempat yang melimpah dan gratis, seperti: tenaga matahari, nitrogen, karbon, penggunaan pupuk organik. Efisiensi juga dilakukan melalui pemanfaatan limbah pertanian untuk kebutuhan pupuk, pakan ternak dan lain sebagainya. Kelima, daur ulang dari bahan alami dan limbah pertanian untuk mengurangi pengeluaran ekonomi. Keenam, resiliensi terhadap perubahan iklim dan guncangan ekonomi melalui diversifikasi tanaman dan integrasi antara tanaman, hewan dan lahan yang akan mengurangi kerentanan petani atas satu jenis tanaman dan ternak serta sebagai antisipasi kegagalan pada satu jenis tanaman atau hewan. Ketujuh, nilai-nilai kemanusian dan sosial dari agroekologi nampak pada upaya melindungi kesejahteraan produsen pangan, menumbuhkan solidaritas antara produsen dan konsumen. Ada kesetaraan, keadilan dan inklusi dengan pelibatan berbagai pihak entah laki-laki maupun perempuan, sehingga menciptakan peluang bagi perempuan untuk turut memproduksi, mengakses dan mengolah pangan. Kedelapan, budaya dan tradisi pangan. Interaksi manusia dengan lingkungan termasuk sumber daya alam di sekitarnya melahirkan berbagai kearifan lokal untuk menjaga keseimbangan hidup bersama semua elemen. Teknik atau cara manusia bersiasat dengan alam termasuk dalam memproduksi bahan pangan dari lingkungannya membentuk kebiasaan dan budaya tertentu. Setiap budaya memiliki kearifan lokal yang umumnya memperlihatkan relasi dan saling ketergantungan antara alam dan manusia. Wujud nyata relasi ini nampak pada upaya perlindungan, pemeliharaan dan pemanfaatan yang nampak pada tradisi, ritual, aturan-aturan/ larangan, cerita mistis yang menjadi bagian dari produk pengetahuan untuk menjaga kelestarian alam. *Kesembilan*, tata kelola sumber daya yang bertanggung jawab, akuntabel, transparan dan inlusif pada alam akan mendatangkan insentif berkelanjutan berupa layanan ekosistem bagi manusia. *Kesepuluh*, ekonomi sirkular dan solidaritas antar produsen dan antara produsen dengan konsumen melalui penciptaan pasar-pasar lokal sehingga mengurangi ketergantungan pada produk dari luar. Pasar yang adil dibangun berdasarkan sumber daya dan kebutuhan lokal sehingga menjawabi kebutuhan pangan yang sehat dan mengurangi kerusakan lingkungan termasuk emisi gas rumah kaca.

RESPONSIBLE GOVERNANCE

RECYCLING EFFICIENCY

SYNERGIES

CIRCULAR AND SOLIDARITY ECONOM

CO-CREATION AND SOCIAL VALUES

CO-C

Gambar 1. Sepuluh prinsip agroekologi

Sumber: FAO

2.2. Metodologi

Kajian akan dilakukan dengan review dokumen kebijakan di tingkat Kabupaten dan FGD dengan stakeholder terkait sebagai *crosscheck* data hasil review kebijakan kemandirian sistem pangan lokal dengan pendekatan *Eco Agriculture* dan responsif gender. Kegiatan ini dilakukan dalam waktu kurang lebih dua bulan sejak penandatanganan kontrak dan pengumpulan data-data sekunder dari berbagai kebijakan pemerintah yang menjadi lokus studi yakni Kabupaten Kupang.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan berbagai kebijakan baik dalam bentuk peraturann daerah, Peraturan bupati, RPJMD, RKPD dan Renstra serta Renja dari Dinas/Instansi yang berkaitan dengan objek penelitian ini yakni sistem pangan lokal yang berkelanjutan dan responsif gender. Dokumen-dokumen ini akan dianalisis menggunakan kerangka agroekologi dengan 10 prinsip utamannya sebagai model pertanian berkelanjutan dan analisis gender terkait akses, partisipasi, manfaat dan kontrol perempuan dalam kebijakan dan kegiatan pertanian berkelanjutan untuk mendukung kemandirian sistem pangan lokal.

Dokumen kebijakan yang di-*review* digunakan untuk menganalisis model-model penerapan agroekologi dalam setiap program dan kegiatan pemerintah/dinas/instansi, terutama mengidentifikasi mana saja yang sudah diakomodir dalam dokumen kebijakan, perencanaan dan anggaran pemerintah. Hasil *review* ditriangulasikan dengan FGD dengan para pihak terkait serta hasil bacaan dari berbagai sumber dan dokumen yang berkatitan dengan tema riset. Berbagai temuan studi digunakan untuk memberikan rekomendasi kebijakan bagi perbaikan sistem pangan lokal yang mandiri, berkelanjutan dan responsif gender.

Identifikasi Kebijakan Analisa Dokumen atau Dokumen hasil Review Sistem Pangan Lokal Naskah Kebijakan Kebijakan terkait FGD dengan (produksi, konsumsi, Pengumpulan dokumen sudahkah berpihak pada sistem kemandirian perdagangan) tingkat Kabupaten kebijakan terkait pangan sistem pangan lokal stakeholder terkait pangan lokal yang berkelanjutan dengan pendekatan Eco Agriculture tingkat Kabupaten untuk kroscek data responsif gender dan responsif gender

Gambar 2. Alur Kegiatan

Sumber: ToR Review Dokumen Kebijakan, 2021

III. GAMBARAN UMUM LOKASI STUDI

Kabupaten Kupang dibentuk bersamaan dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 69 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-daerah Tingkat II dalam Wilayah Daerah Tingkat I Bali Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur pada tanggal 9 Agustus 1958. Sejak peraturan baru tentang otonomi daerah, Kabupaten Kupang dimekarkan menjadi 4 daerah otonomi baru yakni: Kabupaten Kupang, Kota Kupang pada tahun 1996, Kabupaten Rote-Ndao pada tahun 2002 dan Kabupaten Sabu Raijua pada tahun 2008. Walaupun sudah dimekarkan namun Kabupaten Kupang masih menjadi Kabupaten terluas kedua di Nusa Tenggara Timur dengan luasan mencapai 11,53% dari luas wilayah Provinsi ini.

Letak Geografis Kabupaten Kupang terletak pada 123° 16'10.66'BT – 124° 13' 42,15' BT dan -9° 15' 11,78' LS - 10° 22' 14,25' LS. Wilayah Kabupaten Kupang berada pada hamparan 3 pulau berpenghuni, yakni; sebagian wilayah pulau Timor, pulau Semau, pulau Kera, dan 21 pulau kecil lainnya tidak berpenghuni. Kabupaten ini memiliki luas wilayah darat mencapai 506.626,68 Ha atau 5.298,13 km² dan laut kurang lebih 3.278,25 km².

Topografi wilayah Kabupaten Kupang berada di daerah yang cukup datar karena kurang lebih sebanyak 41,55% dari total keseluruhan luas areanya berada diantara ketinggian 150-500 m dpl, sedangkan 74.509 Ha atau sekitar 10,15 persen ada di ketinggian >500 m dpl dan sisanya pada ketinggian antara 0-150 m dpl. Permukaan tanah di wilayah Kabupaten Kupang umumnya berbukitbukit, bergunung-gunung dan sebagian terdiri dari dataran rendah dengan tingkat kemiringan mencapai 45°. Kondisi topografi seperti ini juga rawan terhadap bencana longsor/banjir pada daerah permukiman yang dibangun pada daerah dengan topografi dan kontur yang tajam/curam seperti di Kecamatan Takari, Amfoang Selatan, Fatuleu, Fatuleu Tengah, serta bahaya banjir pada daerah hilir atau pantai utara di Amfoang Utara dan pantai selatan di Amarasi Selatan serta Kupang Barat. Tercatat ada sekitar 21 desa yang mengalami bencana longsor pada tahun 2018, 12 desa pada tahun 2019 dan 8 desa pada tahun 2020.

Kabupaten Kupang memiliki kondisi geologi beragam yang didominasi oleh Formasi Noele, kompleks Bobonaro dan Formasi Batuputih dengan sedikit Formasi Ofu dan Aluvium pada daerah pesisir di bagian selatan Kabupaten Kupang. Di bagian tengah sampai ke arah utara didominasi oleh kompleks Bobonaro dengan sedikit Batuputih. Sedangkan di bagian timur dan barat pada daerah pesisir didominasi oleh kompleks Mutis, Formasi Batu Gamping dan sedikit Aluvium.

Potensi air tanah dangkal di Kabupaten Kupang menyebar secara merata pada tiap kecamatan, bahkan pada sebagian kecil wilayah yaitu pada sisi barat (sebagian Kecamatan Kupang Barat, sebagian Kecamatan Sulamu dan Fatuleu) dan juga sebagian wilayah Kecamatan Kupang Timur dan Kecamatan Takari, serta bagian timur Kecamatan Amfoang Selatan. Air tanah ini berasal

dari hujan yang rata-rata berkisar antara 100-800 mm/tahun. Wilayah dengan curah hujan <300 mm/tahun terdapat di bagian barat Kecamatan Sulamu, Kecamatan Fatuleu, Kecamatan Amfoang Selatan serta bagian barat dan bagian utara Kecamatan Amfoang Utara dan di bagian timur Kecamatan Kupang Timur, Kecamatan Semau dan Kecamatan Semau Selatan. Sedangkan intensitas curah hujan terbesar hampir terjadi di seluruh wilayah Kecamatan Amarasi, sebagian Kecamatan Kupang Timur serta bagian barat Kecamatan Sulamu dan Kecamatan Takari, di bagian tengah Kecamatan Fatuleu serta bagian timur Kecamatan Amfoang Selatan.

Selain darat, laut dan air tanah, Kabupaten Kupang dialiri air sungai sepanjang tahun seperti: Sungai Oesao di Kecamatan Kupang Timur, Sungai Manikin di Kecamatan Kupang Tengah, Sungai Termanu, Kapali dan Metan di Kecamatan Amfoang Selatan, Sungai Noelfael, Nalinen dan Toko di Kecamatan Amfoang Utara, Sungai Bokong di Kecamatan Takari serta Sungai Barate di Kecamatan Fatuleu Barat. Sungai-sungai tersebut selain digunakan untuk sumber air irigasi dan kebutuhan harian masyarakat setempat. Secara keseluruhan untuk Kabupaten Kupang dilalui oleh 88 Daerah Aliran Sungai (DAS), dengan luas mencapai 28.210,94 Ha.

Umumnya wilayah Kabupaten Kupang beriklim tropis dan kering. Musim hujannya sangat pendek dan berlangsung hanya 3-4 bulan dari Desember-Maret dengan curah hujan rata-rata tahunan di Kabupaten Kupang berkisar antara 100-130 mm/tahun. Dengan curah hujan tertinggi pada bulan Januari setiap tahun sebesar 400- 402 mm dan terendah pada bulan Agustus setiap tahun sebesar 1,0 mm. Sedangkan kecepatan angin rata-rata setahun berkisar antara 5-9 Knot, tekanan udara setahun rata-rata berkisar antara 1009,1-1010,7 milibar; arah angin terbanyak rata-rata setahun lebih mengarah kearah timur.

Tata guna lahan di Kabupaten Kupang didominasi oleh tanah Hutan Lindung dan Hutan Produksi seluas 289.210,09 Ha. Sedangkan penggunaan lahan untuk aktivitaas pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan masyarakat terpusat di lahan tegalan/ladang seluas 35.898,7 Ha, lahan perkebunan seluas 39.731,45 Ha, lahan perikanan seluas 616,93 Ha, lahan terbuka 38.942,14 Ha, lahan permukiman seluas 15.938,86 Ha, dan semak belukar seluas 72.459,35 Ha. Sisanya yang masuk dalam kawasan hutan, walaupun ada aktivitas masyarakat di dalamnya.

Sektor pertanian di Kabupaten Kupang cukup potensial terutama untuk tanaman hortikultura, buah-buahan dan biofarmaka walau luasan dan produksinya belum begitu besar tetapi paling tidak menampakan data terkait keragaman produksi pangan di Kabupaten Kupang.

Tabel 2. Luasan Panen dan Produksi Sayuran dan Buah-buahan Kabupaten Kupang

| Sayuran | 20 | 17 | 20 | 18 | 20 |)19 | 20 |)20 |
|--------------------|------|------|----|-----|----|-----|----|-----|
| | На | ton | На | ton | На | ton | На | ton |
| Bawang Daun/ Wlech | 4,00 | 2,40 | - | - | 3 | 300 | 3 | 320 |

| Onion | | | | | | | 4 | |
|--|--------|-------------|-------|--------|--------|---------|-------|--------|
| Bawang Merah/ Shallot | 347,00 | 2 651,80 | 24,00 | 18,10 | 450 | 11 576 | 405 | 24 877 |
| Bawang Putih/ Garlic | 19,00 | 9,40 | 1,00 | 0,10 | 32 | 1 204 | 18 | 818 |
| Bayam/ Spinach | 136,00 | 145,80 | 73,00 | 20,30 | 145 | 3 074 | 166 | 2 817 |
| Buncis/ Green Bean | 63,00 | 106,00 | 13,00 | 11,90 | 49 | 8 671 | 44 | 8 645 |
| Cabai Besar/ Chili | 117,00 | 108,50 | 17,00 | 14,00 | 133 | 5 661 | 102 | 6 945 |
| Cabai Rawit/ Chili | 164,00 | 187,40 | 48,00 | 74,50 | 162 | 8 855 | 156 | 11 715 |
| Jamur/ Mushroom | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Kacang Merah/ Red Bean | - | - | - | - | 3 | 80 | 1 | 30 |
| Kacang Panjang/ Yarldlong Bean | 101,00 | 192,20 | 16,00 | 28,70 | 125 | 5 844 | 122 | 5 857 |
| Kangkung/ Kangkong | 160,00 | 338,00 | 25,00 | 73,70 | 183 | 21 083 | 189 | 28 032 |
| Kembang Kol/ Cauliflower | 13,00 | 89,10 | 1,00 | 10,00 | 40 | 1 578 | 21 | 2 460 |
| Kentang/ Potato | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Ketimun/ Cucumber | 76,00 | 239,20 | 28,00 | 85,30 | 89 | 15 397 | 97 | 25 872 |
| Kubis/ Cabbage | 34,00 | 109,80 | 2,00 | 0,90 | 33 | 6 217 | 36 | 5 423 |
| Labu Siam/ Chayote | 67,00 | 342,30 | 8,00 | 31,50 | 68 | 17 618 | 73 | 23 080 |
| Lobak/ Radish | - | - | - | - | 2 | 400 | - | - |
| Paprika/ Bell Pepper | - | - | - | - | 7 | 1 080 | 10 | 1 700 |
| Petsai/ Chinese Cabbage | 123,00 | 293,60 | 31,00 | 47,80 | 174 | 14 687 | 137 | 13 250 |
| Terung/ Eggplant | 101,00 | 264,40 | 29,00 | 109,10 | 126 | 16 353 | 135 | 22 923 |
| Tomat/ Tomato | 145,00 | 411,00 | 31,00 | 109,10 | 145 | 17 474 | 154 | 27 235 |
| Wortel/ Carrot | 3,00 | 1,50 | - | - | 19 | 3 203 | 4 | 446 |
| Buah-Buahan | | | | | | | | |
| Blewah/ Cantaloupe | - | | - | | - | | - | |
| Melon/ Melon | - | | - | | 3 | 450 | 5 | 698 |
| Semangka/ Watermelon | 14,00 | 27,10 | 8,00 | 80,00 | 27 | 3 180 | 19 | 2 656 |
| Stroberi/ Strawberry | - | | - | | - | | - | |
| Biofarmaka | | | | | | | | |
| Dlingo/Dringo/ Sweet Root/ Calamus | | | | | | | | |
| Jahe/ Ginger | 19 270 | 8 080 | | | 73 620 | 230 567 | 5 045 | 18 575 |
| Kapulaga/ Java Cardamon | | | | | | | | |

| KejiBeling/Kecibeling/ Strobilanthes crispa | | | | | 16 | 32 | 25 | 110 |
|--|--------|--------|-------|-------|------------|--------------|-------|--------|
| Kencur/ East Indian Galangal | 865 | 764 | | | 301 003 | 351 663 | 1 825 | 2 591 |
| Kunyit/ Turmeric | 205 45 | 93 781 | 1 050 | 1 250 | 326 124 | 2 654 084 | 8 772 | 87 550 |
| Laos/Lengkuas/ Galanga | 13 587 | 9 515 | | | 133 738 | 2 135 154 | 4 294 | 46 599 |
| Lempuyang/ Zingiber Aromaticum | | | | | 1 | 4 | 506 | 1 624 |
| Lidah Buaya/ Oliviera | | | | | 1 605 | 3 210 | 850 | 11 460 |
| Mahkota Dewa/ God's Crown | | | | | 1 | 35 | | |
| Mengkudu/Pace/ Indian Mulberry | | | | | 286 | 1 144 | 385 | 4 580 |
| Sambiloto/ King of Bitter | | | | | | | | |
| Temuireng/ Black Turmeric | | | | | 120 | | 220 | |
| Temukunci/ Chinese Keys | | | | | | | | |
| Temulawak/Java Turmeric | 512 | | | | 253 | 360 | 882 | 1 680 |

Sumber: Kabupaten Kupang dalam Angka, 2021

Selain sayuran dan tanaman farmaka, Kabupaten Kupang juga kaya akan beranekaragam buahbuahan musiman sebagaimana yang ditampilkan data berikut:

Tabel 3. Produksi Buah-Buahan Musiman (ton)

| Jenis | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------|--------|-------|--------|------|
| Alpukat/ Avocado | 848,30 | 16,60 | 24 432 | 405 |
| Anggur/ Grape | - | - | - | - |
| Apel/ Apple | - | - | - | - |
| Belimbing/ Star Fruit | 136,40 | - | 1 213 | 183 |
| Duku/Langsat/Kokosan/ Duku | - | - | - | - |
| Durian/ Durian | - | - | - | - |
| Jambu Air/ Rose Apple | 37,60 | - | 2 425 | 177 |
| Jambu Biji/ Guava | 211,70 | 8,20 | 3 072 | 475 |
| Jeruk Besar/ Pomelo | 152,60 | - | 10 422 | 175 |

| Jeruk Siam/Keprok/ Tangerine/Orange | 594,60 | - | 32 665 | 2 254 |
|--|----------|--------|---------|-------|
| Mangga/ Mango | 3 982,10 | 277,50 | 82 778 | 6 692 |
| Manggis/ Mangosteen | - | - | - | |
| Markisa/ Marquisa | - | - | - | - |
| Nangka/Cempedak/ Jack Fruit | 1 039,80 | - | 37 018 | 4 600 |
| Nenas/ Pineapple | 40,80 | - | 1 314 | 172 |
| Pepaya/ Papaya | 4 095,90 | 6,70 | 115 302 | 7 947 |
| Pisang/ Banana | 4 567,80 | 55,50 | 90 474 | 8 962 |
| Rambutan/ Rambutan | - | - | - | - |
| Salak/ Salacca | 7,30 | - | 511 | 21 |
| Sawo/Sapodilla/ Star Apple | 136,80 | - | 1 081 | - |
| Sirsak/ Soursop | 273,30 | - | 6 661 | 79 |
| Sukun/ Bread Fruit | 641,60 | - | 4 325 | 42 |

Sumber: Kabupaten Kupang dalam Angka, 2021

Sayangnya, tidak ada data terkait luasan dan produksi pangan (karbohidrat) baik itu berupa bijibijian, umbi-umbian maupun lainnya.

Secara administratif pemerintahan, Kabupaten Kupang terdiri dari 24 kecamatan, 160 desa dan 17 Kelurahan yang dihuni sekitar 366.383 orang yang terdiri dari 185.841 laki-laki dan 180.542 perempuan sesuai data prediksi jumlah penduduk di tahun 2020. Sementara itu data mata pencaharian penduduk Kabupaten Kupang menunjukkan umumnya adalah petani. Trend umum dalam 4 tahun dari 2016 – 2019 jenis pekerjaan sebagai petani mengalami kenaikan.

120.000 100.000 80,000 60.000 40.000 20.000 Pegawai PNS TNI POLRI Wiraswasta Pensiunan Petani Nelayan Buruh Lainnya Swasta ■ Tahun 2016 2.716 4.249 338 234 3.210 1.448 85.294 2.338 21.760 3.051 ■ Tahun 2017 5.074 3.424 2.408 280 3.957 3.496 82.286 3.427 2.737 21.171 ■ Tahun 2018 5.689 3.923 2.468 383 5.003 1.788 110.800 3.240 7.510 16.486 Tahun 2019 5.544 2.480 5.156 119.590 2.741 7.740 16.233

Gambar 3. Jumlah Penduduk Berdasarkan Mata Pencaharian

Sumber: RPJMD Perubahan Kabupaten Kupang 2019 – 2024

Banyaknya warga yang bermatapencaharian sebagai petani menunjukan besarnya kontribusi sektor pertanian, kehutanan dan perikanan pada PDRB Kabupaten Kupang sejak tahun 2014–2019 yang mencapai angka di atas 40%, walaupun terjadi penurunan setiap tahun. Nilai tambah kategori Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan masih mendominasi struktur PDRB/ekonomi Kabupaten Kupang. Namun secara konsisten mengalami trend penurunan dari 40,53% ditahun 2016 menjadi 40,45% di tahun 2020.

Jumlah penduduk miskin Kabupaten Kupang pada tahun 2020 sebanyak 94.940 jiwa atau sebesar 22.77% dari jumlah penduduk tahun 2020. Data ini menunjukan adanya penambahan jumlah penduduk miskin dari tahun 2019 sebanyak 2.920 Jiwa atau sebesar 3,17%, dari tahun 2018 sebanyak 6.270 jiwa atau sebesar 7,07%, dari tahun 2017 sebanyak 10.590 jiwa dan tahun 2016 sebanyak 12.370 jiwa. Rata-rata pertambahan jumlah penduduk miskin selama tahun 2016-2020 sebanyak 3.093 jiwa/tahun.

Garis kemiskinan di Kabupaten Kupang sejak 2013–2020 sangat fluktuatif tetapi masih berada di angka 2 digit sebagaimana ditampilkan pada data di bawah ini:

Tabel 4. Garis Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Kupang, 2013-2020

| Tahun | Garis Kemiskinan (rupiah/kapita/bulan) | Jumlah Penduduk Miskin (ribu) | Persentase Penduduk Miskin |
|-------|---|----------------------------------|-------------------------------|
| 2013 | 252.934 | 101,50 | 19,96 |
| 2014 | 264.554 | 64,96 | 19,05 |
| 2015 | 282.496 | 80,98 | 23,37 |
| 2016 | 309.208 | 82,57 | 23,43 |
| 2017 | 325.677 | 84,35 | 22,91 |
| 2018 | 336.984 | 88,67 | 23,10 |
| 2019 | 356.463 | 92,02 | 23,03 |
| 2020 | 379.600 | 94,94 | 22,77 |

Sumber: Kabupaten Kupang dalam Angka, 2021

PDRB perkapita Kabupaten Kupang sejak tahun 2013 hingga 2017 mengalami peningkatan secara nominal dari Rp. 4.404.130,6 menjadi Rp. 6.581.312,7 namun mengalami penurunan angka pertumbuhan yang pada tahun 2013 sekitar 8.81% menjadi 5.63% di tahun 2017, jika dilihat dari pertumbuhan perkapita karena bertambahnya jumlah penduduk. Pada tahun 2020, rata-rata pengeluaran perkapita penduduk Kabupaten Kupang sebesar Rp. 745,021/ bulan, yang mana Rp.

397.970 digunakan untuk makanan sedangkan Rp. 347.051 bukan untuk makanan. Pengeluaran untuk makanan didominasi oleh padi-padian dan umbi-umbian. Menariknya yakni pengeluaran makanan untuk membeli produk makanan jadi lebih besar daripada pengeluaran untuk membeli protein dan vitamin seperti: sayur, ikan, daging, telur. Data ini menunjukkan betapa cepatnya pangan instan dari luar menjadi asupan pangan bagi warga masyarakat yang umumnya adalah petani.

IV. POLITIK DAN KEBIJAKAN PANGAN GLOBAL, NASIONAL, HINGGA DAERA

4.1. Politik Pangan Dunia

Politik pangan dunia mulai ramai didiskusikan dan dikritisi pasca dampak negatif Revolusi Hijau terhadap sistem ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan dunia serta lingkungan. Revolusi Hijau yang dikampanyekan sebagai misi penyelamatan dunia dari kelaparan semakin dicurigai bahkan disingkap niat-niat menguntungkan diri dan mengkapitalisasi modal negara-negara maju terutama korporat. George (2007) membawa kita pada kecurigaan yang lebih dalam pada negara maju sebagai penguasa politik yang berkolusi dengan korporasi agrobisnis multinasional untuk menciptakan sistem pangan yang tidak adil. Situasi kelangkaan dan kelaparan terus diciptakan pada satu negara agar produk-produk pangan dari negara maju terus disuplai atas nama pemenuhan kebutuhan pangan. Banyak suku dan bangsa yang mengalami degradasi budaya pangan dan konsumsi karena negara maju dan korporasi terus mengkampanyekan "standar-standar makanan lezat dan bergizi". Orang akhirnya kehilangan pilihan yang rasional atas makanan karena apa yang dikonsumsi sudah dipolitisir. Konstruksi akan makanan sehat dan begizi di atas meja merupakan sejarah panjang genealogi relasi ekonomi politik antara korporasi yang gencar melakukan negosiasi dan kompromi dengan pemerintah sebagai otoritas yang berwenang menentukan berbagai lisensi atas peredaran makanan di pasaran (Nestle, 2007).

McMahon dalam buku 'Berebut Makan: Politik Pangan Baru,' memberikan prespektif berbeda dari cara berpikir Neo-Malthusian tentang memberi makan pada umat manusia yang kian hari kian bertambah populasinya. McMahon melihat secara seimbang dan kritis atas perilaku negara-negara maju yang bertindak tidak adil atas produksi dan distribusi pangan dunia, sembari memberikan kritik juga atas perilaku negara berkembang yang juga berkontribusi pada berbagai krisis dan persoalan pangan yang tak berujung penyelesaiannya hingga kini. McMahon (2019) menolak simplifikasi persoalan pangan yang ditimpakan pada negara maju dan korporasi yang sengaja bersembunyi dibalik pembenaran gagasan Neo-Malthusian yang mengklaim bahwa ledakan populasi penduduk, perubahan iklim, kerusakan lingkungan dan kelangkaan sumber daya membuat berbagai aktivitas pertanian menurun bahkan lumpuh sehingga terjadi krisis pangan. Gagasan ini dibantah oleh McMahon dengan menampilkan data dari International Institute for Applied System Analysis (IIASA) yang menyatakan bahwa ada sekitar 3,1 juta Ha lahan produktif di Amerika Selatan dan Afrika yang dapat menjadi peluang produksi pertanian tanpa harus mengorbankan sumber daya hutan dan air. Bahkan menurutnya, isu krisis air yang menjadi alasan rendahnya produksi pangan tidak benar karena ketersediaan air tawar dunia masih sangat banyak. Bahkan negara-negara Eropa baru memanfaatkan sekitar 6% sumber air untuk pertanian, sementara Asia telah menggunakan sekitar 20% sumber air. Persoalan muncul terkait kelangkaan air terjadi karena

salah kelola atas sumber daya air sehingga pemanfaatannya menjadi tidak efisien dan terbilang boros. Kelembangaan dalam pemanfaatan air tidak dibentuk dan diatur secara lebih baik sehingga pemanfaatan air oleh petani dapat dikontrol. Pemborosan juga terjadi ketika produksi pertantan dimanfaatkan untuk mendapatkan jenis pangan lain dengan tingkat pengeluaran yang lebih tinggi. Dia mengkritik keputusan para petani dan peternak yang menggunakan berton-ton buliran pangan hanya untuk mendapatkan satu ton daging. Belum lagi konversi lahan untuk tanaman pangan yang menghasilkan bioethanol untuk target pemenuhan energi. Jika kebijakan pangan yang diambil lebih adil maka pangan tidak akan dikorbankan untuk komoditi lain dan tetap dapat memberi makan pada populasi dunia. Manusia tidak perlu menghabiskan bahan pangan untuk memberi makan hewan jika mereka dapat memanfaatkan daur ulang sisa makanan manusia atau hewan dilepas ke alam bebas untuk merumput.

Salah satu konsep yang diperkenalkan McMahon dalam bukunya ini yakni feeding frenzy, yang mendeskripsikan konstelasi dan perang kepentingan pangan global kontemporer. Dia menggambarkan situasi politik pangan dunia sebagai perebutan makanan dari para pemangsa yang ingin mendapatkan lebih banyak bagian dari kebutuhannya. Untuk itu para pemangsa harus saling menggigit agar menjadi pemenang dan mendapatkan bagian yang berkelimpahan. Negara-negara maju dan negara berkembang menjadi dilematis dengan pilihan mengekspor bahan makanan di tengah kenaikan harga pasar yang tentunya memberikan lebih banyak keuntungan finansial ataukah memilih untuk mengamankan bahan pangan untuk pemenuhan kebutuhan domestik. Situasi ini kemudian membuat negara pengekspor memproteksi kebutuhan pangan dalam negeri melalui pembatasan bahan pangan yang dibawa keluar, sedangkan negara pengimpor membuka lebar kran impor dengan penghapusan bea yang juga menjadi daya tarik tersendiri bagi negara pengekspor untuk melakukan ekspansi pasar. Begitulan negara pengimpor berusaha mengamankan cadangan pangan di negaranya dengan membuka peluang bagi negara pengekspor. Tindakan egois masingmasing negara ini menyebabkan setiap negara menemukan jalan dan kebijakan pangannya sendiri dibanding merumuskan secara bersama sebagai masyarakat dunia untuk keselamatan populasi manusia. Akhirnya harga pangan menjadi melonjak dan persoalan krisis pangan dan kelaparan tidak terselesaikan karena distribusi yang tidak adil kepada mereka yang membutuhkan. Negara-negara kaya menginyestasikan cadangan pangan dengan merampas lahan-lahan pertanian di negara-negara berkembang demi kemanan pangannya. Sementara negara bersangkutan tetap dibiarkan diberi makan oleh negara lain dari hasil tanahnya sendiri. McMahon menggambarkan bagaimana Arab Saudi memproduksi pangan yang berlimpah di Afrika dan mengirimkannya ke Arab.

Di tengah situasi politik pangan yang tidak adil dan mengorbankan keselamatan sosial dan lingkungan ini, McMahon menawarkan beberapa solusi alternatif untuk mewujudkan Politik Baru Pangan dunia. Pertama, mendorong dan membantu petani-petani kecil di negara berkembang untuk

menanam lebih banyak dan beragam tanaman pangan agar negara tersebut dapat mencapai kemandirian dan kedaulatan pangannya. Kedua, menjadikan unsur-unsur ekologi sebagai pusat sistem produksi pangan sehingga produksi pangan tidak menimbulkan kerusakan dan berkurangnya daya dukung lingkungan dan layanan ekosistem. Ketiga, pasar keuangan menjawab tantangan yang dihadapi oleh sistem pangan dunia dan bukan sebaliknya menciptakan peluang-peluang pengerukan. Keempat, peralihan pada perekonomian yang berasakan pada kehayatian bumi sehingga keserakahan untuk mendapatkan lebih banyak dan berlimpah tanpa memperhitungkan daya dukung lingkungan dapat dicegah.

4.2. Dampak Politik Pangan dan Kebijakan Pangan di Indonesia

Indonesia memperkenalkan berbagai narasi terkait pemenuhan pangan bagi warganya, mulai dari swasembada pangan, ketahanan pangan, kemandirian pangan hingga kedaulatan pangan yang tertuang dalam kebijakan pangan terbaru UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Berbagai narasi ini pada dasarnya secara gamblang menyajikan paradoks antara narasi dan kenyataan, antara kebijakan dan prakteknya. Jauh daripada itu, narasi-narasi besar ini menimbulkan diskursus hingga kini, mulai dari upaya untuk menjadikan pangan sebagai komoditi yang tersedia atau disediakan, termasuk komoditi politik hingga pangan sebagai hak dan akses yang berkeadilan.

Sejak kemerdekaan, para pemimpin bangsa telah menyadari arti penting pangan sebagai komoditas politik yang mesti dimainkan. Beras kemudian menjadi komoditi tunggal andalan untuk mengendalikan dan mengontrol warga. Presiden Soekarno menjadikan beras sebagai alat kontrol dan kepatuhan para pegawai negeri dengan memberikan tunjangan beras kepada para pegawai setiap bulannya (Mears and Moeljono 1981).

Pada masa Soeharto, pangan terutama beras terus dijadikan alat politik dengan mendistribusikan jatah beras bagi pegawai negeri dan militer. Bahkan beras dijadikan sebagai barometer kesejahteraan masyarakat. Selain sebagai alat kontrol politik, beras juga mendatangkan keuntungan bagi Soeharto dan kroni-kroninya melalui mekanisme kelembagaan BULOG sejak tahun 1967. BULOG akhirnya menjadi lembaga yang melakukan kontrol harga dan bahan pangan sehingga dituduh oleh Simatupang (1999) sebagai praktek *kleptocracy* (karakter pemerintah untuk memperkaya diri sendiri).

Pada masa Megawati, upaya swasembada pangan masih terus digalakan. Peningkatan produksi pangan mulai terlihat namun swasembada tidak dibarengi ketahanan pangan sehingga muncul kasus-kasus rawan pangan dan malnutrisi di berbagai daerah.

Era SBY dianggap Indonesia selangkah lebih maju karena pemerintah mengkampanyekan "revitalisasi pertanian" melalui pengarusutamaan pangan alternatif selain beras, yakni: jagung, kedelai, singkong. Bahkan revitalisasi juga mencakup kegiatan agribisnis untuk meningkatkan nilai

tambah dan pendapatan masyarakat. Pada era SBY dihasilkan Undang-undang Pangan no 18 tahun 2012, yang menggantikan UU no 7 tahun 1996. Kebijakan pangan ini sepintas merupakan langkah maju namun jika ditelisik lebih dalam maka menyisahkan banyak kekaburan. UU Pangan 18/2012 yang baru berusaha memasukkan gagasan kedaulatan pangan, namun para pengkritik kebijakan pangan ini menaruh curiga atas keseriusan pemerintah untuk mencapai kedaulatan pangan. Kecurigaan ini bukan tanpa alasan karena hingga kini pemerintah masih membuka kran impor pangan, bahkan semakin lebar dengan penurunan bahkan penghapusan bea cukai. UU Pangan yang baru dinilai belum mampu membawa kedaulatan pangan karena masih ditemukan pendekatan pasar, pebentukan sentra-sentra produksi bagi komoditi pangan tertentu, rekayasa genetik, dan perencanaan *top-down*. Belum lagi tumpang tindih antara UU baru ini dengan berbagai kebijakan/peraturan terkait tanah, perencanaan pembangunan, otonomi daerah, perlindungan petani, perlindungan lahan pertanian berkelanjutan, perlindungan varietas tanaman, dan hak atas kekayaan intelektual hingga UU Cipta Kerja yang ramai diperdebatkan.

Hingga masa Jokowi, upaya mengimplementasikan UU Pangan No. 18 tahun 2012 dilakukan dengan program *food estate* yang belakangan menuai persoalan terkait status lahan dan manfaatnya bagi petani kecil. Kebijakan *food estate* merupakan bagian dari pembentukan sentrasentra produksi dan pemusatan sumber daya untuk jenis komoditi tertentu. Alih-alih melakukan pencadangan pangan, pemerintah malah tetap melakukan impor beras dan bahan pangan lain yang produknya dapat kita temukan dimana-mana.

Berbagai kebijakan pangan Indonesia ini kemudian berdampak pada akses dan kontrol warga atas ruang-ruang produktif karena telah diambil alih oleh negara untuk produksi skala besar. Petani pun dibiasakan untuk melakukan perubahan budidaya polikultur yang dianggap kuno dan tradisional dengan monokultur yang lebih produktif dan menguntungkan secara ekonomis. Orientasi ekonomi mendorong petani untuk melakukan produksi tanpa memperhitungkan daya dukung lingkungan dan tanah dipaksa untuk berproduksi menggunakan *input* eksternal yang membawa kerusakan ekosistem dan lingkungan. Bahkan berbagai kearifan dan pengetahuan lokal sebagai basis produksi pangan warga semakin tergerus karena dominasi pengetahuan ilmiah.

4.3. Kemandirian Pangan dalam Desain Kebijakan Pemerintah Pusat Hingga Daerah

4.3.1. Persoalan dalam Kebijakan Kemandirian Pangan (Lokal)

UU No 18 Tahun 2012 tentang Pangan menggunakan istilah kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan secara bersamaan dan bergantian. Kedaulatan pangan pada bagian awal regulasi ini dijelaskan sebagai hak negara menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak rakyat atas pangan termasuk penentuan sistem pangan sesuai potensi sumber daya lokal. Sedangkan kemadirian pangan lebih menekankan pada aspek produksi pangan yang

beranekaragam. Disamping itu, regulasi ini masih menggunakan istilah ketahanan pangan yang menekankan ketersediaan pangan entath itu dari dalam maupun dari luar. Ketiga istilah ini mengandung makna yang berbeda sehingga keberanian menggunakan istilah kemandirian dan kedaulatan merupakan sebuah langkah maju.

UU Pangan yang baru, bagi beberapa kalangan memberikan nuansa baru dan tempat bagi pangan lokal sebagai bagian dari upaya mencapai kemandirian pangan. Namun jika ditelusuri lebih jauh dalam berbagai kebijakan dalam bentuk regulasi (UU, Perpres, Permen) maupun produk perencanaan pembangunan baik nasional hingga daerah (RPJM, Renstra), terdapat beberapa persoalan substantif.

Pertama, orientasi pangan nasional masih menekankan pada konsep ketahanan pangan bukan pada kemandirian apalagi kedaulatan pangan, walaupun dalam UU Pangan mengakomodir ketiga istilah ini. Tujuan penyelenggaraan pangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 UU Pangan, antara lain:

- a) meningkatkan kemampuan memproduksi Pangan secara mandiri;
- b) menyediakan Pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan Gizi bagi konsumsi masyarakat;
- c) mewujudkan tingkat kecukupan Pangan, terutama Pangan Pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- d) mempermudah atau meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan Pangan dan Gizi;
- e) meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas Pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri;
- f) meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang Pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat;
- g) meningkatkan kesejahteraan bagi Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan; dan
- h) melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya Pangan nasional.

Tujuan pangan nasional ini sepintas terlihat menjadikan kemandirian pangan tertutama produksi pangan yang beranekaragam dari dalam negeri sebagai arah utama kebijakan, sebagaimana juga dijelaskan pada pasal 12 ayat 3: "Dalam mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui pengembangan Pangan Lokal, Pemerintah Daerah menetapkan jenis Pangan lokalnya." Namun dalam implementasi turunan regulasi ini, terutama pada dokumen perencanaaan pembangunan, misalnya dalam Renstra Kementrian Pertanian 2020–2024 untuk mendukung visi misi Presiden/ Wapres pada point pertama masih berkutat pada mewujudkan ketahanan pangan. Istilah ketahanan pangan paradoks dengan kemandirian pangan yang berorietasi pada produksi dalam negeri. Konsekuensinya arah

pembangunan pertanian difokuskan pada peningkatan produksi pangan yang menjadi komoditi unggulan nasional seperti: padi, jagung, kedelai dan tanaman horti (bawang dan lombok). Ruang bagi keragaman hayati pangan lokal dipersempit dengan penetapan komoditi unggulan nasional yang menjadi pusat dan tujuan pencapaian swasembada.

Kedua, kemandirian pangan (lokal) belum menjadi sasaran utama peningkatan perekonomian. Pengembangan keanekaragaman pangan lokal masih pada tataran ketersediaan dan pemenuhan pangan warga yang kurang bernilai ekonomis sebagaimana tertuang dalam pasal 41-61 UU Pangan. Pangan lokal juga hanya dianggap bagian dari upaya mendukung kelestarian lingkungan sebagaimana yang termuat dalam Renstra Kementrian Pertanian 2020-2024 agenda keenam dari tujuh agenda yang digagas. Dalam rangka membangun lingkungan hidup, meningkatkan ketahanan bencana dan perubahan iklim, arah kebijakan nasional yang didukung oleh sektor pertanian, yakni: pencegahan kehilangan keanekaragaman hayati dan kerusakan ekosistem; restorasi dan pemulihan lahan; peningkatan produktivitas dan efisiensi pertanian menuju pertanian berkelanjutan. Pengembangan pangan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi lebih gencar dilakukan pada komoditas unggulan nasional sebagaimana desain Kebijakan Strategis Pangan dan Renstra Kementrian Pertanian yakni komoditi padi, jagung, kedelai dan horti. Padahal sistem pangan lokal menjadi sistem yang bukan hanya mendukung perbaikan lingkungan tetapi juga peningkatan ekonomi dan memperkuat aspek sosial dalam dimensi pembangunan.

Ketiga, Produktivitas selalu diterjemahkan pada ekstensifikasi lahan, penambahan input eksternal (pupuk, peptisida kimia) untuk menggenjot *output*, daripada penggunaan bahan lokal yang lebih ramah. Input dari pertanian meliputi tenaga kerja, lahan pertanian, teknologi, dan modal, sedangkan *output* dari pertanian meliputi hasil pertanian yang dikelola misalnya padi, selain itu produktivitas di bidang pertanian juga tidak lepas dari faktor-faktor sosial ekonomi yang ada disekitarnya (Ramalia, 2011). Dengan demikian kemandirian pangan lokal diterjemahkan pada pengadaan bibit, pupuk, peptisida dari luar, perluasan lahan pertanian yang membutuhkan penambahan tenaga atau pengembangan teknologi berbiaya tinggi. Tentunya kondisi ini menyulitkan bagi petani-petani sub sistem di desa yang terbatas dari segi permodalan dan teknologi. Keterbatasan modal dan teknologi kemudian dijawab pemerintah dengan pembentukan sentrasentra produksi pangan monokultur seperti food estate yang tentunya memerlukan input yang lebih besar. Pilihan lain adalah pembukaan kran impor, ketika ketersediaan pangan pokok unggulan dianggap tidak mampu memenuhi kebutuhan dalam negeri. Pilihan ini semakin diperkuat dengan masuknya pemerintah Indonesia dalam anggota free trade yang menghapus berbagai biaya dan bea. Kebijakan ini tentunya bertentangan dengan Pasal 39 UU Pangan, yakni: "Pemerintah menetapkan kebijakan dan peraturan Impor Pangan yang tidak berdampak negatif terhadap keberlanjutan usaha

tani, peningkatan produksi, kesejahteraan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan mikro dan kecil."

Keempat, Sinkronisasi kebijakan terutama dalam bentuk harmonisasi perencanaan nasional hingga daerah pada satu sisi menimbulkan juga persoalan skala prioritas di daerah. Prioritas nasional dalam pengembangan pangan unggulan tidak relevan dengan konteks daerah seperti NTT yang merupakan pertanian lahan kering dengan tipologi pertanian subsistem. Belum lagi politik anggaran dalam perencanaan yang umumnya sangat bergantung pada alokasi dari pusat. Akibatnya daerah lebih mudah mendukung kebijakan nasional pengembangan komoditas unggulan ketimbang mendorong kemandirian sistem pangan lokal. Kondisi ini diperparah dengan mindset peningkatan produktivitas melalui penambahan input dari luar. Pertanian tradisional dan polikultur dianggap tidak efisien meningkatkan pendapatan masyarakat dan menjadi alasan kemiskinan. Salah satu program Kementerian Pertanian dalam mengimplementsikan Perpres No 83 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi yakni Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL), Program Kawasan Mandiri Pangan (KMP), dan Gerakan Diversifikasi Konsumsi Pangan yang ditujukan untuk meningkatkan produksi pangan dan perbaikan gizi mulai dari rumah tangga. Prinsip dasar KRPL adalah: pemanfaatan pekarangan yang ramah lingkungan dan dirancang untuk ketahanan dan kemandirian pangan; diversifikasi pangan berbasis sumber daya lokal; konservasi sumberdaya genetik pangan (tanaman, ternak, ikan); menjaga kelestariannya melalui kebun bibit desa menuju peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Sayangnya program-progam ini belum bergaung, menjadi pilot project dan diadopsi oleh pemerintah NTT, kususnya Kabupaten Kupang.

Kelima, sistem perencanaan pembangunan dan pengganggaran dalam Sistem Informasi Pemerintah Daerah (SIPD) dengan nomenklatur program dan kegiatan, sepertinya membatasi kreasi daerah untuk pengembangan sistem agroekologi dalam pertanian. Permendagri No 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah sebagai bentuk efisiensi kontrol dan pengawasan dalam pembangunan justru pada sisi lain menjadi tantangan bagi perencanaan di daerah, termasuk upaya daerah mendorong kemandirian sistem pangan lokal. Program-program diversifikasi pangan masih pada upaya ketahanan pangan dengan kegiatan pengadaan dan penyediaan berbagai jenis pangan, tidak peduli apakah berasal dari daerah sendiri atau dari luar. Padahal UU Pangan sendiri sebenarnya juga memberi ruang pada penganekaragaman pangan dan penentuan kegiatan berkaitan dengan sistem pangan lokal pada pasal 41-61 UU Pangan.

4.3.2. Kebijakan Pangan di Kabupaten Kupang

Sebagai Kabupaten terluas kedua di NTT, Kabupaten Kupang potensial menjadi basis pertanian, perkebunanan dan kehutanan. Data statistik menunjukkan bahwa hampir sebagian besar

lahan di Kabupaten Kupang merupakan hutan lindung dan produksi yang mana seturut kebiasaan orang Timor, hutan juga menjadi lokasi cadangan pangan bagi masyarakat. Sementara itu area yang diolah menjadi ladang dan lahan perkebunan menempati urutan berikutnya setelah luasan lahan hutan. Namun indeks kualitas air dan tutupan lahan terus menurun dari tahun ke tahun.

Tabel 6. Kinerja Kualitas Lingkungan Hidup, 2014-2018

| No | Uraian | Capaian/ Tahun | | | | | | |
|----|---|----------------|-------|-------|-------|-------|--|--|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | | |
| 1 | Indeks Kualitas Air | 23.36 | 23.58 | 23.12 | 23.35 | 22.38 | | |
| 2 | Indeks Kualitas Tutupan Lahan (IKTL) | 66.34 | 66.12 | 65.48 | 65.22 | 64.16 | | |
| 3 | Cakupan Prosentasi pelayanan konservasi sumber daya air | 0.33% | 0,54% | 0,87% | 1,09% | 1,63% | | |

Sumber: RPJMD Kabupaten Kupang, 2019 - 2024

Kabupaten Kupang merupakan daerah tropis dengan bulan hujan yang hanya 3-4 bulan dengan rata-rata curah hujan hanya 100 - 800 mm/ tahun. Walaupun demikian, Kabupaten ini dialiri oleh 88 Daerah Aliran Sungai (DAS) dengan luasan mencapai 28.210,94 Ha. Sehingga sebagian warga memanfaatkan potensi ini untuk menanam tanaman hortikultura, buah-buahan dan tanaman biofarmaka. Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Kupang melaporkan bahwa ketersediaan pangan di Kabupaten Kupang rata-rata dikisaran angka 98% namum belum mencapai angka 100%. Persoalan lain juga terkait rendahnya ketersediaan energi dan protein per kapita serta belum optimalnya pengawasan dan pembinaan keamanan pangan sebagaimana ditampilkan dari data berikut:

Tabel 7. Kinerja Ketahanan Pangan, 2014-2018

| No | Uraian | Capaian/ Tahun | | | | | |
|----|--|----------------|----------|----------|----------|----------|--|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | |
| 1 | Ketersediaan pangan utama | 96.90% | 99,71% | 99,41% | 97,67% | 98,54% | |
| 2 | Ketersediaan energi perkapita | 1.267,32 | 1.305,83 | 1.297,99 | 1.253,11 | 2.322,01 | |
| 3 | Ketersediaan protein perkapita | 27,76 | 29,85 | 29,67 | 28,64 | 53,46 | |
| 4 | Pengawasan dan pembinaan keamanan pangan | 10 Kec | 10 Kec | 10 Kec | 10 Kec | 10 Kec | |

Sumber: RPJMD Kabupaten Kupang 2019 – 2024

Dari data di atas terlihat bahwa tingkat ketersediaan pangan utama sangat tinggi. Bahkan data tahun 2020 dari RPJMD perubahan menunjukan capaian tingkat kemandirian pangan hingga tahun 2020 mencapai 80,45%. Walaupun demikian masih saja terdapat kasus kurang gizi dan *stunting* yang cenderung naik dari tahun ke tahun. Bahkan di tahun 2019 angka stunting naik lebih DARI 3 kali lipat dari tahun 2017. Sementara itu angka kemiskinan Kabupaten Kupang pada tahun 2020 masih berada pada posisi dua digit yakni 22,77%. Belum ada penurunan signifikan dari data tahun 2019 yang mencapai 23,03%.

Tabel 8. Masalah kekurangan gizi tahun 2014 – 2018

| Uraian | Capaian/ Tahun | | | | | | | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|--|--|--|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | | |
| Pravelensi Bayi/Balita Masa | Pravelensi Bayi/Balita Masalah Gizi | | | | | | | | |
| Balita/Bayi Gizi Kurang (underweight) | 165 | 325 | 291 | 363 | 312 | 6.678 | | | |
| Balita/Bayi Kurus (wasting) | 193 | 182 | 238 | 368 | 430 | 3.436 | | | |
| Balita/Bayi Pendek (stunting) | 3712 | 3743 | 3.911 | 2.754 | 7.640 | 8.920 | | | |

Sumber: RPJMD Perubahan Kabupaten Kupang 2019 - 2024

Persoalan lain yang dihadapi pemerintah Kabupaten Kupang yakni luas kawasan pertanian lahan basah seluas \pm 11.855,75 Ha, kawasan pertanian lahan kering \pm 58.879,01 Ha, perkebunan \pm 32.379,23 Ha, dan lahan peternakan \pm 66.778,52 Ha, sampai saat ini belum mampu dikembangkan sebagai sektor yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani sekaligus pemenuhan kebutuhan pangan yang adil bagi masyarakat.

Meningkatnya jumlah stunting dan gizi buruk ditengah laporan data ketersediaan bahan pangan sebagaimana diperlihatkan data di atas menunjukkan ada yang salah dalam pengelolaan pangan di Kabupaten Kupang. Penyelesaian persoalan pangan bagi pemerintah kabupaten Kupang baru sebatas upaya mencapai ketahanan pangan dengan ketersediaan/ penyediaan pangan. Pangan belum dilihat sebagai hak dan akses serta distribusi pangan yang adil sehingga di tengah potensi yang dimiliki kabupaten Kupang, masih banyak terdapat kasus gizi buruk dan stunting.

Pemerintah Kabupaten belum melihat persoalan pangan pada bagaimana produksi dan konsumsi yang didukung dengan pelestarian lingkungan melalui pertanian yang berkelanjutan. Target pemerintah masih pada tahap peningkatan produksi bahan pangan dan belum spesifik mengagendakan dan merumuskan persoalan utama terkait kemandirian pangan yang tercermin dalam

pengembangan sistem agroekologi pada berbagai dokumen kebijakan program dan kegiatan.

Dalam dokumen kebijakan perencanaan pembangunan (RPJMD) di Kabupaten Kupang tahun 2019-2024 terutama pada bagian pemetaan isu strategis nasional, tidak ditemukan strategi spesifik terkait kemandirian pangan. Demikian pula sinkronisasi isu kabupaten dengan SDGs hanya memberikan gambaran secara umum terkait kemiskinan, pemenuhan kebutuhan pangan dan kesetaraan gender. Belum diuraikan secara jelas dan spesifik isu-isu tersebut sehingga pemerintah kabupaten dapat menentukan alternatif-alternatif kebijakan berupa aturan, program dan kegiatan. Dengan demikian mampu menyelesaikan akar persoalan terkait produksi, distribusi dan konsumsi pangan, terutama pemanfaatan pangan lokal sesuai potensi dan kearifan setempat. Justru perencanaan program kegiatan di Provinsi NTT sudah mulai menampakkan point keberlanjutan daya dukung lingkungan dalam pertumbuhan dan pemerataan pembangunan; serta produktivitas dan daya saing ekonomi petani, peternak, dan nelayan yang berkelanjutan; penanggulangan bencana dan adaptasi perubahan iklim.

Isu pangan, pertanian, peternakan, perikanan dan kehutanan yang berkelanjutan belum menjadi isu strategis di Kabupaten Kupang sehingga tidak nampak spesifik dalam program-program pemerintah. Visi Kepala Daerah "TERWUJUDNYA MASYARAKAT KABUPATEN KUPANG YANG MAJU, MANDIRI DAN SEJAHTERA" belum menyentuh kemandirian pangan sebagaimana yang diuraikan dalam kerangka analisis kemandirian pangan berbasis agroeologi yang berprspektif gender dalam tulisan ini. Kemandirian pada visi ini lebih diwujudkan dalam misi kedua yakni: mengembangkan ekonomi kerakyatan untuk mewujudkan kedaulatan ekonomi daerah. Jelas terlihat orientasi ekonomi dalam visi dan misi kemandirian pemerintah. Revitalisasi budaya pada misi ketiga pun belum nampak berkontribusi pada penggalian dan penguatan pengetahuan dan kearifan lokal warga/ petani/ nelayan untuk memproduksi pangan yang mempertimbangkan keutuhan dan keseimbangan alam/ lingkungan, ekonomi dan sosial budaya. Demikian halnya pada misi kelima terkait peningkatan kuantitas dan kualitas infrastruktur lebih kepada mendukung pertanian lahan basah dengan penyediaan infrastruktur irigasi.

Revolusi Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Perikanan dan Pariwisata (Revolusi 5 P) yang menjadi slogan kampanye pemerintah Kabupaten Kupang, dibarengi dengan kebijakan seperti:

- Meningkatkan ketersediaan air baku yang merata untuk menaikan produktivitas potensi unggulan daerah
- Meningkatkan produktivitas sektor pertanian terutama sub tanaman pangan, holtikultura dan perkebunan
- Meningkatkan populasi dan produktivitas ternak daerah

Dalam penetapan program dan kegiatan pembangunan di bidang pangan terutama sektor pertanian, terlihat bahwa sudah ada upaya pengambilan kebijakan untuk kemandirian sistem pangan

lokal sebagaimana yang ditetapkan dalam Misi pertama Dinas Pertanian, yaitu "Memaksimalkan Pengelolaan Sumber Daya Alam secara arif, terencana dan berkelanjutan". Dua misi utama dinas ini yakni: 1) meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian; 2) membangun sentra-sentra produksi tanaman pangan, perkebunan dan hortikultura. Peningkatan produksi dan pembangunan sentra produksi ini belum jelas menggunakan sistem pangan lokal seperti apa, misalnya menggunakan sistem agroekosistem yang menjadi kerangka analisis kemandirian pangan. Renstra Dinas Pertanian menetapkan target ekstensifikasi lahan pertanian, sebagai berikut:

Tabel 7. Target perluasan lahan pertanian

| Jenis Tanaman | Luas | Lahan (Ha) | Produ | ıksi (Ton/Ha) |
|------------------|--------|------------|--------|---------------|
| | 2020 | 2024 | 2020 | 2024 |
| Padi sawah | 12,505 | 12.505 | 4,80 | 6,60 |
| Padi ladang | 10,894 | 11,094 | 3,60 | 7,44 |
| Padi beras merah | 225 | 325 | 3,60 | 4,20 |
| Jagung | 10,894 | 11,094 | 3,60 | 82,583 |
| Ubi kayu | 2,942 | 3,142 | 25,007 | 32,691 |
| Ubi jalar | 257 | 5,0 | 357 | 7,00 |
| Kedelai | 5 | 50 | - | - |
| Kacang tanah | 500 | 1.000 | - | - |
| Kacang hijau | 20 | 50 | - | - |
| Sorgum | 10 | 50 | - | - |

Sumber: Renstra Dinas Pertanian Kabuaten Kupang 2020

Secara umum perluasan lahan basah lebih besar daripada lahan kering, walaupun sebagian besar lahan pertanian di Kabupaten Kupang adalah lahan kering. Perluasan lahan juga ditargetkan untuk tanaman hortikultura, buah-buahan dan biofarmaka. Data ini menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Kupang telah mengakui kontribusi tanaman pangan utama lain selain padi dan jagung namun tidak dilakukan secara komprehensif.

Sebagaimana dilihat dalam Restra dan Renja SKPD seperti Dinas Pertanian Kabupaten Kupang, sudah ada perencanaan program dan kegiatan seperti diversifikasi tanaman pangan, hortikultura, buah-buahan, biofarmaka dan perkebunan namun tidak disertai dengan penguatan dan pengembangan melalui input internal/potensi lokal sehingga masih sebatas project pengadaan bibit dan anakan serta input eksternal kimia (NPK, Urea, POC) dari luar Kabupaten. Peningkatan

pengetahuan kelompok tani di 30 desa belum terkait dengan prinsip-prinsip agroekologi. Pengadaan bibit tanaman juga didatangkan dari luar daerah bukan upaya pemuliaan bibit tanaman lokal setempat. Istilah ketahanan pangan yang digunakan dalam dokumen perencanaan pemda Kabupaten Kupang berdampak pada alternatif-alternatif kebijakan yang hendak diambil pemerintah masih terbatas pada peningkatan produksi dan penyediaan pangan.

4.3.3. Agroekologi dalam desain Kebijakan Kemandirian Sistem Pangan Lokal di Kab Kupang

Agroekologi dengan model-model penerapannya (polikultur, agroforestry/ agrosilvopastoral, pertanian organik, pertanian tradisional) coba diperiksa juga dalam berbagai dokumen kebijakan (regulasi dan perencanaan) pada kabupaten Kupang yang menjadi lokus studi. Pemetaan dapat dilakukan dengan mengidentifikasi kebijakan yang memuat salah satu prinsip atau beberapa prinsip agroekologi atau melihat kesepuluh prinsip sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dan menjadi ukuran penerapan agroekologi dalam desain kebijakan di Kabupaten Kupang. Identifikasi juga dapat dilakukan dengan menelaah salah satu program yang mencerminkan kesepuluh prinsip agroekologi.

Sebagian besar prinsip agroekologi dalam kebijakan perencanaan pemerintah Kabupaten Kupang tidak terlihat, karena dalam perencanaan kegiatan baik itu pada level RPJMD maupun Renstra dari Dinas teknis seperti Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Dinas PU, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata hampir belum ditemukan model-model agroekologi komprehensif yang diadopsi dan menjadi fokus pengembangan dalam program pembangunan, seperti: polikultur, pertanian organik, *agroforestry/ agrosilvopastoral*, dan pertanian tradisional.

Telaahan program dan target indikator utama dalam setiap program baik dalam RPJMD kabupaten Kupang 2019-2024 maupun Renstra Dinas teknis belum menunjukkan orientasi pembangunan kabupaten Kupang pada kebijakan pangan dan pertanian berkelanjutan dengan model-model agroekologi cukup beralasan karena dari hasil identifikasi persoalan Kabupaten, agroekologi atau pertanian berkelanjutan yang memperhitungkan daya dukung lingkungan belum menjadi masalah utama kebijakan perencanaan Kabupaten. Beberapa permasalahan yang diidentifikasi dari beberapa bidang yang menjadi urusan konkuren Kabupaten, baik itu wajib layanan dasar, non layanan dasar maupun urusan pilihan menunjukkan orientasi pada pemecahaan masalah pertanian dan kemiskinan bukan pada kemandirian sistem pangan lokal dengan pendekatan agroekologi. Kemandirian masih diterjemahkan hanya sebagai ketersediaan pangan yang beredar di Kabupaten Kupang tetapi belum diidentifikasikan sumber dan pengolahannya hingga konsumsinya pada level warga.

Tabel 4. Identifikasi Masalah Pembangunan Kabupaten Kupang

| Bidang Urusan | Identifikasi masalah |
|------------------|--|
| Pangan | 1. Belum maksimalnyaPersentase Ketersediaan Pangan |
| | (Tersedianya Cadangan Beras/ Jagung Sesuai |
| | Kebutuhan) |
| | 2. Rendahnya ketersediaan energi dan protein per |
| | kapita; |
| | 3. Belum optimalnya Pengawasan dan pembinaan |
| | keamanan pangan |
| | 4. Belum maksimalnya Tingkat kemandirian pangan |
| | 5. Belum maksimalnya Penanganan Daerah Rawan |
| | Pangan |
| Lingkungan hidup | 1. Rendahnya upaya pemerintah dan masyarakat |
| | melakukan konservasi sumber daya air; |
| | 2. Belum terintegrasinya RPPLH dalam rencana |
| | pembangunan; |
| | 3. Capaian Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH) |
| Kebudayaan | 1. Belum dilakukannya festival seni dan budaya yang |
| | bertaraf provinsi atau nasional; |
| | 2. Banyaknya Benda, Situs dan Kawasan Cagar Budaya |
| | yang belum dilestarikan secara optimal; |
| | 3. Rendahnya jumlah karya budaya yang direvitalisasi |
| | dan inventarisasi dan jumlah cagar budaya yang |
| | dikelola secara terpadu. |
| Pertanian | 1. Rendahnya nilai yang diperoleh dibanding dengan |
| | nilai yang dikeluarkan oleh petani dan peternak; |
| | 2. Belum optimalnya kontribusi sektor pertanian/ |
| | perkebunan terhadap PDRB; |
| | 3. Rendahnya kontribusi sektor pertanian (palawija) |
| | terhadap total PDRB sektor pertanian; |
| | 4. Rendahnya kontribusi sektor perkebunan (tanaman |

| a dan pada serta temiri |
|-------------------------|
| serta |
| |
| emiri |
| |
| |
| timal |
| ounan |
| |
| ampu |
| |
| ernak |
| |
| akibat |
| igenis |
| |
| angan |
| |
| ıluh |
| Yang |
| |
| |
| kanan |
| |
| t a i |

Sumber: Olahan penulis dari RPJMD 2019-2024 dan RPJMD Perubahan 2019-2024

Dari data identifikasi masalah pembangunan di atas maka tidak mengherankan jika sebagian besar prinsip agroekologi belum/ tidak ditemukan dalam dokumen kebijakan perencanaan pembangunan.

Kemajuan yang mengarah pada sistem kemandirian pangan (lokal) mulai nampak pada RPJMD Perubahan 2019–2024 dengan beberapa perubahan target dan strategi dalam arah kebijakan pembangunan daerah. Sesuai dengan kebijakan umum pembangunan daerah tahun 2019-2024, yaitu Gerakan Revolusi "5P", maka pengembangan komuditas unggulan dari masing-masing sektor, mulai dari pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan pariwisata menjadi keharusan, mengingat keterbatasan sumber daya pembangunan daerah. Dalam pengembangan komoditas

unggulan, strategi dasar yang akan dilaksanakan selama periode perencanaan tahun 2020 – 2024, yaitu: Penetapan Wilayah Prioritas, Pemerintah Sebagai Katalisator dan Fasilitator, Pengembangan Industri, dan Pembangunan Wilayah Pengembangan Terpadu.

Mendorong pengembangan pangan sebagai suatu komoditi di satu pihak menampakan kekuatan potensi daerah tetapi di pihak lain justru berbahya bagi sistem kemandirian pangan lokal, ketika jenis-jenis pangan lokal lain tidak dilihat sebagai unggulan dan berakhir pada pengabaian. Penentuan komoditas pangan juga dapat berdampak pada upaya menggenjot produksi pangan tanpa memperhatikan daya dukung lingkungan dan penggunaan input eksternal berbahan kimia yang merusak ekosistem. Gambaran ini dapat dilihat ketika banyak program berkaitan dengan pangan dilakukan melalui pengadaan bibit/ benih dari luar dengan asupan kimia untuk meningkatkan produktivitas.

Orientasi dan pemahaman yang belum selaras dengan prinsip agroekologi yang berprespektif gender dapat membelokkan fokus pengembangan komoditas unggulan yang sudah dirumuskan dalam kebijakan daerah. Beberapa fokus yang didorong, antara lain:

- Penguatan Sumberdaya Manusia (penyuluh, staf teknis), petani/peternak dan pelaku usaha, yang beorientasi pada budidaya yang baik, SLPHT, penanganan pasca panen, pengolahan dan pemasaran, pengembangan bisnis dan profesionalisme, serta kelembagaan yang terfokus pada komoditas unggulan.
- Penelitian dan Pengembangan, merupakan faktor penting dalam rancang bangun wilayah prioritas dengan dukungan Litbang.
- Sumber Permodalan,bagi pelaku usaha terutama terhadap lembaga keuangan dengan persyaratan yang tidak membebani pelaku usaha.
- Pengembangan Pasar dengan penyediaan informasi pasar, pengembangan jaringan pasar dan promosi.
- Pengembangan Prasarana dan Sarana (seperti infrastruktur jalan, bendungan, dan irigasi), untuk menjamin akses produstri, distribusi dan konsumsi.
- Kelembagaan, di tingkat petani (kelompok tani dan kelompok usaha) dan membangun kemitraan dengan perusahaan/swasta yang memiliki akses pasar.
- Penciptaan Iklim Usaha yang mendukung dengan perbaikan regulasi
- Jejaring Kerja, melalui kerjasama, komunikasi, dan interaksi antar stakeholders
- Komitmen pemerintah

Pemerintah Kabupaten Kupang pada dokumen kebijakan RPJMD Perubahan 2019-2024, sudah menyadari pentingnya kemandirian pangan sebagai salah satu strategi juga dalam menghadapi krisis terutama krisis akibat Pandemi Covid-19. Pemda Kabupaten Kupang merancang berbagai strategi

pemulihan ekonomi, reformasi sistem kesehatan, reformasi sistem ketahanan bencana serta reformasi sistem perlindungan sosial yang mana didalamnya terkait juga dengan upaya kemandirian pangan. Adapun rincian dari kebijakan yang berkaitan dengan kemandirian pangan, antara lain:

- 1. Pemulihan Ekonomi, dimana pemerintah mendorong kembalinya Kabupaten Kupang sebagai 'Gudang Ternak" dan membuka jejaring pentaheli untuk mendukung rogram 5 P yang didalamnya mencakup pertanian, perikanan dan peternakan sebagai basis kemandirian pangan lokal.
- 2. Reformasi Sistem Ketahanan Pangan melalui upaya-upaya menjaga ketahanan pangan masyarakat yang mencakup ketersediaan pangan berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal dengan: a). Mendorong peningkatan produksi dan pasokan pangan melalui penyediaan sarana dan prasarana produksi, penggunaan teknologi yang bersifat sustainable, dan pemberdayaan masyarakat bersifat padat karya; b). Meningkatkan distribusi, logistik, dan perbaikan tata niaga pangan melalui pembenahan dan penerapan sistem logistik dan distribusi yang terintegrasi, Optimalisasi BUMDesa untuk meningkatkan distribusi komoditas pangan antar daerah, dan Pemanfaatan sistem informasi untuk mendukung optimalisasi distribusi pangan, serta; c). Penyediaan alternatif pasokan komoditas strategis untuk mewujudkan *high imunity*, penganekaragaman konsumsi pangan dalam memenuhi kebutuhan gizi masyarakat dan mendukung hidup sehat, aktif, dan produktif dalam menghadapi COVID-19.

Dari hasil telaah dokumen kebijakan Pemerintah Kabupaten Kupang dan hasil FGD yang dilakukan dengan pemerintah kabupaten, pemerintah desa dan beberapa LSM maka dapat dipetakan beberapa implementasi prinsip agroekologi dalam kebijakan, terutama program-program Pemerintah dan LSM yang menaruh perhatian pada sistem kemandirian pangan (lokal). Walaupun sudah ada upaya untuk mencapai kemandirian pangan namun pemerintah belum secara holistik merancang model kemandirian yang mengedepankan sistem pangan lokal dengan pendekatan agroekologi yang holistik dan beprespektif gender. Dalam dokumen kebijakan yang lebih operasional di tingkat OPD dan Pemerintah desa, sudah ada beberapa kegiatan yang mengarah pada prinsip agroekologi. Namun banyak juga kebijakan yang masih berorietasi peningkatan ekonomi dan belum memperhatikan prinsip agroekologi untuk keberlanjutan ekosistem.

Tabel 5. Program OPD, Pemdes Kab. Kupang dan Lembaga Lain Terkait Pangan

| Instansi/ Lembaga | Program/ Kegiatan | Keterangan |
|-------------------|--|------------------|
| Dinas Pertanian | Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) | Program Nasional |

| | B2SA (Pangan Beragam, Bergizi, Seimbang, dan Aman (B2SA) | |
|------------------------------------|--|---|
| Dinas Peternakan | Program pengembangan sarana pertanian | |
| | Pengadaan ternak atau bibit ternak (Ternak sapi, babi, kambing, ayam) | |
| | Demplot penetasan telur ayam | Melibatkan perempuan |
| Dinas Perikanan | Program pengadaan sarana dan prasarana alat tangkap (ketinting, pukat dan lain-lain) | |
| | Program budidaya ikan penyediaan bibit rumput laut dan benih dan pakan ikan | |
| | Sarana dan prasarana budidaya rumput laut | |
| | Program pengolahan ikan (rumah pengolahan dan pengeringan ikan) | Melibatkan perempuan |
| Dinas Pendidikan dan Kebudayaan | Mata pelajaran muatan lokal | |
| Kcoudayaan | Konsumsi pangan lokal di sekolah | |
| Dinas Kesehatan | Aksi konvergensi dalam penanganan stunting | |
| | Program ISI PIRINGKU untuk pemenuhan gizi berdasarkan ketersediaan pangan yang ada | |
| Pemdes Fatukanutu | Perencanaan dalam program pemdes TA 2022 dalam bidang pemberdayaan masyarakat (Pengadaan bibit dan penanaman jagung) | |
| Pemdes Oefeto | Pembelian/penyemaian bibit jagung bisi dari bumdes ke kelompok tani kemudian dibeli oleh Bumdes lalu dijual ke pasar lokal | |
| | Budidaya pisang, jagung hibrida, bawang merah | Jagung hibrida tidak mendukung prinsip agroekologi |
| | Program pengolahan pangan: steak kelor, saos tomat, marning jagung, olahan kelor | |
| | Perdagangan pupuk urea | Pupuk kimia/ input eksternal |

| | bersubsidi, pupuk NPK dan urea non subsidi dari Bumdes Tafena Hit Kuan | <u> </u> |
|--------------------------|--|--|
| Kupang Batanam | Konservasi benih lokal (pangan) | Kembalinya padi hitam yang hampir punah di pulau semau dari 2018–2021 yang dibudidaya oleh kurang lebih 70 orang dampingan |
| | Pemanfaatan benih lokal (sayuran) | |
| Yayasan Alfa Omega (YAO) | Pengembangan ekonomi desa yang inklusif dengan mengolah potensi yang ada di desa | |
| | Pengolahan lahan pertanian YAO bersama masyarakat sekitar | |
| WALHI NTT | Advokasi di desa dengan Perdes untuk melarang jual barang non lokal | |
| BAPALOK | Dokumentasi resep, narasi dan visual pangan lokal | |
| Pikul | Mendorong Rumah tangga untuk konsumsi pangan lokal (Pelangi Meja) | |
| | Kampanye pangan lokal | |

Sumber: Hasil FGD, 2022

Berbagai tantangan dalam mendorong sistem kemandirian pangan lokal baik dari sisi produksi, distribusi dan konsumsi mnurut Pemda Kabupaten Kupang, antara lain:

- Keterbatasan anggaran daerah sehingga sebagian besar program Kabupaten bergantung pada anggaran dari Pusat sesuai target capaian pusat dan petunjuk dari pusat. Sebagian besar program pangan menggunakan input eksternal sesuai standar yang ditetapkan dalam pengadaan barang dan jasa sehingga upaya mendorong pemuliaan bibit dan penggunaan input internal menjadi tantangan bagi Pemda
- Kurangnya keterampilan dan keterbatasan sarana prasarana produksi dan perdagangan pangan lokal
- Terbatasnya sumber daya penyuluh lapangan (6 orang untuk 24 kecamatan)
- Masih adanya program nasional untuk memberikan subsidi pupuk kimia
- Masih adanya program penanaman pangan hibrida (jagung) yang dibagi oleh pemerintah

 Dalam konteks perdagangan tantangan utama yang dihadapi dalam pemanfaatan pangan lokal adalah minimnya orientasi pasca panen yang membuat masyarakat enggan membudidaya pangan lokal.

Secara garis besar, implementasi prinsip-prinsip agroekologi yang berprespektif gender dalam kebijakan Pemerintah Kabupaten Kupang dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 6. Prinsip Agroekologi dalam Kebijakan Pangan di Kabupaten Kupang

| Komponen/ Prinsip Agroekologi | Temuan/ Hasil Identifikasi |
|-------------------------------|--|
| Diversifikasi | Sudah ada data produksi pangan kabupaten, selain: padi, jagung dan kedelai termasuk keanekaragaman produksi tanaman biofarmaka Program Peningkatan Produksi, Produktivitas dan Mutu Hasil Produksi Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan dari Dinas Pertanian sudah mengarah pada beberapa pangan utama di luar jagung dan padi, seperti umbi-umbian yang produksinya selalu tinggi. Program Pemenuhan Pangan Asal Ternak dan Agribisnis Peternakan Rakyat sudah menunjukan data terkait jenis-jenis perternakan besar dan kecil Program P2L dan B2SA Belum ada informasi yang jelas terkait keanekaragaman hayati melalui pelestarian gen, spesies endemik dan ekosistem alamiah Program Penyediaan dan Pengembangan Prasarana dan Sarana Pertanian/Peternakan berupa embung, JIAT, irigasi belum spesifik informasinya, apakah menyasar pada pengembangan kenaekaragaman produksi pangan lokal atau hanya menyasar pada peningkatan produksi pangan unggulan nasional (padi, jagung, kedelai, bawang, lombok) Program Peningkatan Penyuluhan Pertanian berorientasi pada pengembangan agrowisata namun tidak dapat dipastikan apakah berbasis agroekologi. Adanya program diversifikasi dan ketahananan pangan, namun yang menjadi target/indikator utamanya yakni penyediaan beras bagi masyarakat |
| Penciptaan bersama | Tidak ada informasi terkait riset dan pengembangan pengetahuan dalam bidang pertanian (agroekologi) Program Peningkatan Penyuluhan Pertanian di Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan tidak spesifik menjelaskan keterkaitannya dengan agroekologi tetapi lebih berorientasi pada agrowisata sehingga tidak dapat diidentifikasi apakah output yang dihasilkan berasal dari input yang ramah lingkungan. |
| Sinergi | Ada gambaran program dan kegiatan dari Dinas PU yang bekerjasama dengan dinas Pertanian untuk pembangunan infrastruktur penampungan dan |

| 1 | |
|-----------------------------------|---|
| | penyaluran air bagi petani, seperti: embung, irigasi, JIAT (Jaringan Irigasi Air Tanah), namun belum ditemukan penjelasan kaitan infrastruktur ini dengan upaya pelestarian keanekaragaman hayati pangan lokal Sudah ada data terkait ternak besar dan kecil yang dipelihara warga, namun belum ada penjelasan apakah ini bagian dari pengembangan agropastoral/agrosilvopastoral Program Pengembangan Industri Kecil dan Menengah dari Dinas Perindustrian belum menunjukkan keterkaitan dan dukungan pada pengembangan agroekologi. Justru yang didorong adalah ketersediaan pasar grosir (bisa juga untuk pemenuhan kebutuhan pokok warga yang didatangkan dari luar) Program pembinaan dan pengawasan pemerintahan desa yang diusung oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa diarahkan untuk penguatan BUMDes sebagai penyalur pupuk bersubsidi bagi masyrakat. Pupuk subsidi yang dimaksudkan bisa jadi adalah input eksternal berbahan kimia yang tidak sejalan dengan prinsip agroekologi. Selain itu ada Program pembangunan sarana dan prasarana lokal dan pemberdayaan masyarakat yang mencakup pelatihan TTG bagi kelompok- kelompok pemberdayaan apa yang diberikan dan apakah merupakan pemberdayaan untuk pertanian berkelanjutan |
| Efisiensi | Efisiensi dapat juga dikaitkan dengan perbandingan input dengan output pada produktivitas pertanian. Namun berdasarkan identifikasi permasalahan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten Kupang, justru ditemukan persoalan terkait rendahnya nilai yang diperoleh dibanding dengan nilai yang dikeluarkan oleh petani dan peternak. |
| Daur ulang | Sudah ada program pengangan sampah tetapi tidak spesifik dalam konteks daur ulang dan pemanfaatan untuk sistem kemandirian pangan lokal Tidak ditemukan program terkait daur ulang dan pemanfaatan limbah pertanian dan peternakan untuk kebutuhan pengembangan agroekologi |
| Resiliensi | Tidak ditemukan program yang mengarah pada resiliensi sebagaimana ditekankan pada prinsip agroekologi Sudah ada upaya untuk pemetaan dan rencana penetapan kawasan pangan lokal abadi |
| Nilai-nilai kemanusian dan sosial | Belum ditemukan |

| Budaya dan tradisi pangan | Pembangunan budaya yang didorong pada perencanaan pembangunan di Kabupaten Kupang tidak berkaitan dengan budaya pertanian. Program- program budaya hanya didorong untuk penyelenggaraan festival dan pelestarian situs budaya yang belum tentu berkaitan dengan agroekologi. |
|--|---|
| Tata kelola sumber daya yang bertanggung jawab | Berdasarkan informasi dan data perencanaan pembangunan di Kabupaten Kupang yang berorientasi pada peningkatan produksi pangan utama/ unggulan (nasional) dan penurunan tutupan lahan maka dapat diduga bahwa pengelolaan sumber daya alam termasuk lingkungan pertanian dan hutan belum dilakukan secara lestari dan berkelanjutan. |
| Ekonomi sirkular dan solidaritas | Sudah ada beberapa program yang melibatkan perempuan seperti: penetasan telur ayam dan pengolahan hasil produksi pertanian, perkebunan dan perikanan. Belum ada informasi terkait rantai nilai ekonomi dari setiap produk agroekologi yang mendukung keamanan dan keadilan bagi produsen – konsumen, termasuk keadilan akses dan kontrol dari laki-laki dan perempuan. |

Sumber: Olahan penulis, 2021

4.4. Posisi dan Peran Perempuan dalam Kebijakan Pangan di Kupang

Pemerintah Kabupaten Kupang tidak memiliki kebijakan spesifik untuk melibatkan perempuan dalam akses, partisipasi, pemanfaatan dan kontrol atas sumber daya pangan. Dalam dokumen perencanaan, pemerintah Kabupaten Kupang secara umum melakukan upaya peningkatan pengarustamaan gender dan pemberdayaan perempuan; peningkatan dan perlindungan hak perempuan; peningkatan akses semua anak terhadap pelayanan yang berkualitas untuk mengoptimalkan tumbuh kembang dan kelangsungan hidup.

Beberapa persoalan terkait isu gender yang secara spesifik masuk dalam urusan teknis Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak di Kabupaten Kupang, belum secara eksplisit menunjukkan data dan informasi terkait akses, partisipasi manfaat dan kontrol atas sumber daya alam, pertanian, perikanan, peternakan dan hutan untuk mendukung pengembangan pertanian dengan model agroekologi yang berkelanjutan. Dari informasi identifikasi permasalahan gender yang termuat dalam dokumen perencanaan pembangunan, isu perempuan dan anak masih berkutat pada partisipasi secara umum dalam pembangunan dan data terpilah dalam statistik daerah. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak meliputi dua bagian penting, yaitu peningkatan

kualitas hidup dan perlindungan perempuan dan anak serta peningkatan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, dengan beberapa permasalahan yang ditemukan, yaitu :

- Rendahnya Indeks Pembangunan Gender;
- Rendahnya proposi perempuan pada sektor formal;
- Masih tingginya korban kekerasan terhadap perempuan (termasuk TPPO) yang belum mendapat pelayanan sesuai kebutuhan korban;
- Rendahnya lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan yang aktif;
- Masih tinggi Rasio Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT);
- Rendahnya partisipasi angkatan kerja perempuan;
- Belum optimalnya kinerja Lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus termasuk P2TP2A yang sesuai dengan standar;
- Masih banyak Desa/Kelurahan yang belum mengembangkan Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM)

Dalam RPJMD Perubahan 2019-2024 juga tidak ditemukan kebijakan spesifik terkait pelibatan perempuan dalam sistem kemandirian pangan lokal. Identifikasi masalah terkait perempuan dan anak masih bersifat umum, antara lain:

- Rendahnya Persentase Anggaran Responsif Gender (ARG) Pada Belanja Langsung APBD sebesar 0,0034%;
- Rendahnya Persentase Anak Korban Kekerasan Yang Ditangani Instansi Terkait Kabupaten Kupang Sebesar 0,02%;
- Rendahnya Rasio Kekerasan Terhadap Perempuan, Termasuk TPPO (Per 100.000 Penduduk Perempuan) Sebesar 0,01%;
- Belum maksimalnya Persentase Perangkat Daerah (Dinas/Badan) yang menyusun dan Memanfaatkan Sistem Data Gender Sebesar 4,65%;
- Belum maksimalnya Persentase Desa/Kelurahan yang telah aktif melaksanakan Program Pemenuhan Hak Anak (PHA) sebesar 20,90%.

Tidak ada informasi spesifik terkait peran perempuan dalam pertanian dan pengelolaan pangan. Bahkan program yang dihasilkan dari Dinas teknis, antara lain: Program Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan dengan target/ indikator utama pada tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan, angka melek huruf, persentase tenaga kerja perempuan yang mendapatkan program pemberdayaan. Program pemberdayaan yang dimaksud tidak jelas apakah berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan sistem pangan lokal dengan pendekatan agroekologi.

Beberapa informasi pada tingkat operasional yang diimplementasikan pada beberapa program OPD terkait ditemukan ketika dilakukan FGD, dimana peran perempuan dalam beberapa implementasi kegiatan, antara lain:

- Penerima program P2L adalah kelompok wanita tani. Program demplot penetas telur ayam pada tahun 2022 lebih dititikberatkan pada kelompok wanita tani
- Keterlibatan perempuan dalam hal pengolahan hasil perikanan dan hasil kelautan sampai pada tahap pemasaran tetapi untuk produksi rumput laut perempuan bisa terlihat dari proses awal hingga pengolahan dan pemasaran
- Pemerintah desa mengakui bahwa dalam urusan kesehatan di desa, tokoh kuncinya adalah perempuan seperti Nakes, kader posyandu dan tenaga gizi perempuan
- Dari beberapa pengalaman Ormas/ LSM yang bermitra dengan warga di desa, peran perempuan sangat besar dalam menentukan menu dan apa yang dikonsumsi keluarga di atas meja. Bahkan salah satu contoh kasus yang diungkapkan BAPALOK bahwa peran perempuan sangat besar dalam upaya pemuliaan bibit padi hitam dan penanaman sayuran di pekarangan untuk pemenuhan gizi keluarga.

V. PENUTUP

5.1. Kesimpulan

- Belum ada kebijakan Kabupaten Kupang yang secara khusus memberikan perlindungan dan menjaga pelestarian sistem pangan lokal berbasis agroekologi
- Kebijakan pemerintah Kabuapten Kupang terkait dengan kemandirian pangan lokal masih sangat umum dan tidak spesifik terutama jika dianalisis menggunakan 10 prinsip agroekologi dari FAO.
- Kebijakan pemerintah daerah masih memperlihatkan ketergantungan yang tinggi terhadap produk luar Kabupaten Kupang dalam rangka memacu produksi pangan
- Keterlibatan perempuan dalam mengelola pangan terlihat dalam mengurusi logistik. Namun sayangnya, keterlibatan tersebut merupakan tradisi turun temurun dan bukan atas dasar intervensi pemerintah setempat. Hingga dengan saat ini, belum adanya kebijakan atau program pemerintah yang menjamin akses, kontrol dan partisipasi perempuan dalam mengelola sumber daya alam terkhususnya dalam sistem pangan lokal berbasis agroekolgi.

5.2. Saran/ Rekomendasi

- Jika ingin mengkampanyekan agroekologi sebagai praktek sekaligus gerakan maka organisasi masyarakat sipil mesti melakukan advokasi pada Dinas Pertanian dan Dinas terkait agar berbagai usulan bentuk-bentuk pengelolaan sistem pangan lokal dalam kerangka agroekologi diadopsi dalam kebijakan dan perencanaan pembangunan secara lebih spesifik dan komprehensif.
- Tuntutan untuk melakukan sinkronisasi perencanaan dengan kebijakan dan perencanaan pada tingkat provinsi, nasional dan juga SDG's membuat pemerintah daearah berusaha menerjemahkan kebijakan tersebut dalam perencanaan pembangunan daerahnya. Padahal arah kebijakan dan juga inovasi daerah untuk mengatasi persoalan di daerahnya itu spesifik dan bisa berbeda dengan kepentingan pusat. Kondisi ini kian dipersulit dengan politik anggaran dari pusat yang menjadi kontrol atas upaya pencapaian target nasional oleh daerah. Karena itu perlu ada advokasi bersama kepada para perencana pembangunan untuk mendiskusikan secara serius dan terus-menerus dengan melibatkan berbagai stakeholders atau mitra. Identifikasi dan perumusan masalah kebijakan dalam dokumen perencanaan mesti dipetakan secara jelas dan tepat sehingga pilihan alternatif kebijakan lebih spesifik, termasuk mendorong sistem pangan lokal yang mandiri melalui model-model agroekologi.

- Mengadvokasi Dinas terkait agar tidak hanya fokus pada produksi dan produktivitas tetapi lebih daripada itu bagaimana mendistribusikan dan memastikan semua warga mendapatkan pangan lokal yang diproduksi petani terserap melalui berbagai mekanisme penyaluran oleh pemerintah. Misalnya menjadikan produk lokal sebagai bantuan pangan non-tunai bagi warga. Pemerintah daerah mengalokasikan anggaran untuk menyerap dan memasarkan pangan lokal dengan kriteria dan standar yang ditentukan (terutama terkait 10 prinsip agroekosistem).
- Melakukan kajian tentang potensi pangan lokal di Kabupaten Kupang pengganti beras dan pangan pokok lainnya agar tidak salah dalam mengembangkan komoditas sesuai karakteristik wilayah, tanah, dan sebagainya.
- Advokasi SIPD di level pusat dan daerah untuk membuka ruang bagi kreativitas pemerintah daerah dalam menciptakan program dan kegiatan di luar nomenklatur yang sudah ditetapkan
- Proses perencanaan pembangunan diperkuat di desa sembari melakukan advokasi di desa sehingga gerakan agroekologi tumbuh dan terlembagakan di desa dengan sumber daya anggaran dari APBDes dan tidak bergantung pada anggaran dari Kabupaten. Salah satu pintu masuk dilakukan dengan penguatan BUMDes untuk mengkampanyekan sistem kemandirian pangan lokal dari produksi, pemasaran hingga konsumsi.
- Untuk jangka pendek, dapat dibuat kerja sama (MoU dan PKS) dengan Pemda (instansiinstansi terkait) agar dapat melakukan kampanye, sosialisasi dan kegiatan-kegiatan untuk mndorong sistem kemandirian pangan lokal berprespektif gender. Regulasi jangka pendek yang dapat didorong juga seperti pembuatan Instruksi Bupati, Surat Edaran Bupati untuk mempertegas produksi, distribusi dan konsumsi pangan lokal berbasis agroekologi.
- Untuk jangka panjang, dapat juga dilakukan advokasi untuk mendorong adanya regulasi perlindungan dan pelestarian pangan lokal (Perda) atau bahkan di level desa dalam bentuk Perdes

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Journal:

- Altieri, M. A. 1991. Increasing Biodiversity to Improve Insect Pest Management ini Agro Ecosystem.

 In Biodiversity of Microorganism and Invertebrates: Its Role in Sustainable Agriculture, ed

 DL Hawksworth. Wallingford: CABI
- BPS. 2021. Kabupaten Kupang dalam Angka, 2021. Kupang: CV.Idea.
- Dunn, William N. 2000. Pengantar Analisa Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Friedrich, Carl. 2007. Public *Policy* and The Nature *Administrative* Responsibility dalam Carl J. Friedrich dan E. S Mason (ed.), Public Policy: 3-24. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Food And Agriculture Organization of Nations. *The 10 Elements Of Agroecology, Guiding The Transition to Sustainable Food and Agricultural System*. www.fao.org/agroecology
- George, Susan. 2007. Pangan: Dari Penindasan Sampai ke Ketahanan Pangan. Yogyakarta: INSISTPress.
- Lassa, J.A. 2009. Memahami Kebijakan Pangan dan Nutrisi Indonesia: studi Kasus Nusa Tenggara Timur 1958-2008. Journal of Nusa Tenggara Timur Studies 1(1): 28-45
- McMahon, Paul. 2019. Berebut Makan: Politik Baru Pangan. Yogyakarta: Insist Press.
- Nestle, Marion. 2007. Food Politics: How The Food Industry Influences Nutrition and Health. California: University of California Press.
- Nurhaeni, Ismi Dwi Astuti. Pedoman Teknis Penyusunan Gender Analysis Pathway (GAP) dan Gender Budget Statement (GBS). Jakarta: AIPD.
- Parsons, Wayne 2001. Public Policy. Prenada Media, Jakarta.
- Ramalia. 2011. Efisiensi dan Penggunaan Faktor Produksi untuk Meningkatkan Produktivitas. Jurnal Agribisnis Pengelolaan Sumber, Vol. 5
- Simatupang, P. 1999. "Toward Sustainable Food Security: The Need for A New Paradigm". ACIAR Indonesia Research Project, Working Paper.
- Thomas R. Dye.1975. *Understanding Publik Policy*. Second Edition. Engelwood Cliff, N.J: Prentice-Hall.
- Wezel, A., et. Al. 2009. *Agroecology as a science, a movement or a practice*. A review. Agronomy for Sustainable Development.

Peraturan Perundangan/ Perencanaan Pembangunan:

UU No. 18 tahun 2012 tentang Pangan

Perpres No 83 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi yakni Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL)

Permendagri No 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur Perencanaan

Pembangunan dan Keuangan Daerah

Renstra Kementrian Pertanian 2020–2024

RPJMD Kabupaten Kupang 2019 – 2024

RPJMD Perubahan Kabupaten Kupang 2019 – 2024

Renstra Dinas Pertanian Kabupaten Kupang 2020