

## PARTISIPASI KELEMBAGAAN PANGAN PEDESAAN DALAM MENINGKATKAN KETAHANAN PANGAN DI KABUPATEN TIMOR TENGAH SELATAN (TTS)

Nursalam<sup>1</sup>  
Bun'yana Saleh<sup>2</sup>

### ABSTRAK

Partisipasi kelembagaan pangan pedesaan dalam peningkatan ketahanan pangan merupakan ekspresi proses penyadaran, pengorganisasian masyarakat, dan pengembangan jaringan dalam bentuk pertukaran informasi dan kerjasama dengan organisasi lain (Ohama, 2001). Penelitian bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis partisipasi kelembagaan pangan pedesaan dalam meningkatkan ketahanan pangan di kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS). Metode yang digunakan adalah menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode analisis deskriptif. Sedangkan informan penelitian ditentukan secara *purposive*, yaitu Pelaksana kebijakan pada Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten TTS, Kepala Desa, Tokoh adat, Ketua Kelompok Tani dan Gabungan Kelompok Tani, Ketua Karang Taruna desa, Ketua Kelopok PKK, PPL/Pendamping peningkatan ketahanan pangan. Penelitian ini berkesimpulan bahwa bahwa partisipasi kelembagaan pangan pedesaan di kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) belum maksimal dalam meningkatkan ketahanan pangan, hal ini diukur dari pencapaian kinerja ketahanan pangan dan analisis partisipasi kelembagaan, baik dalam aspek ketersedian pangan, aspek distribusi/akses pangan, maupun dalam aspek konsumsi/pemanfaatan pangan.

**Kata Kunci:** Partisipasi Masyarakat, Kelembagaan, Ketahanan Pangan, Pedesaan

### PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur yang menentukan pencapaian tujuan pembangunan, karena melalui partisipasi, mereka memperoleh kesempatan untuk ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan, penilaian, dan mendapatkan hasil pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan setidaknya dalam tiga level, yaitu keterlibatan dalam mendesain proyek pembangunan, keterlibatan dalam

melaksanakan, dan keterlibatan dalam menilai dampak kebijakan. Masyarakat yang melakukan desain, implementasi, dan penilaian, memerlukan pengetahuan lokal dan kapasitas agar keterlibatan mereka menjadi lebih efektif dalam proses pembangunan. Menurut Thoha (1995) masyarakat adalah merupakan kunci proses pembangunan, karena mereka adalah subjek dan objek pembangunan, yang dimulai dari saat merancang, mengkonstruksi, melaksanakan, sampai mengevaluasi.

<sup>1</sup> Penulis pertama adalah dosen Prodi Ilmu Administrasi Negara Fisip Undana

<sup>2</sup> Penulis kedua adalah Pemerhati masalah Pangan, tinggal di Kupang

Berkaitan dengan upaya ketahanan pangan masyarakat, maka diperlukan pula partisipasi masyarakat dalam menjaga dan meningkatkan ketahanan pangan. Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau ( Peraturan Pemerintah RI Nomor 68 tahun 2002).

Amanat dari Peraturan Pemerintah RI Nomor 68 tahun 2002 dapat dicapai melalui partisipasi seluruh komponen masyarakat baik dalam bentuk perorangan maupun dalam bentuk kelembagaan. Ketahanan pangan menjadi sangat penting mengingat bahwa pemenuhan kebutuhan konsumsi yang terus berkembang setiap waktu, upaya penyediaan pangan dilakukan dengan mengembangkan sistem produksi pangan yang berbasis pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 68 Tahun 2002 tersebut juga menyebutkan bahwa dalam rangka pemerataan ketersediaan pangan ke seluruh wilayah dilakukan distribusi pangan melalui upaya pengembangan sistem distribusi pangan secara efisien, dapat mempertahankan keamanan, mutu dan gizi pangan serta menjamin keamanan distribusi pangan.

Berdasarkan pemahaman umum, salah satu faktor yang menentukan kemungkinan berhasilnya program-program pembangunan dalam situasi pembiayaan pembangunan yang terbatas adalah keberhasilan aparat birokrasi menggerakkan masyarakat dalam pembangunan, yaitu menggerakkan partisipasi masyarakat. Kondisi empirik menunjukkan partisipasi kelembagaan pangan pedesaan di kabupaten Timor Tengah Selatan masih dikategorikan rendah, hal ini diidikasikan dari data aktivitas kelembagaan pangan pada tabel 1.

Tabel 1. Jumlah Kelembagaan Pangan Pedesaan di Kabupaten Timor Tengah Selatan

No	Lembaga	Jumlah	Masih Aktif	%
1	Kelompok Tani	1838	1020	55,49
2	Gabungan Kelompok Tani	163	75	46,01
3	Karang Taruna	266	201	75,56
4	Posyandu	334	315	94,31
5	Kelompok PKK	266	220	82,70
6	Penyuluhan Pertanian/Pendamping	266	230	
Jumlah		3133	2061	65,78

Sumber: BPS Kab. TTS, 2019 dan Badan Ketahanan Pangan.TTS, 2018

Berdasarkan tabel 1, aktivitas secara kelembagaan adalah masih belum optimal, baru mencapai 65,78 %. Kelembagaan dapat dibedakan antara struktur dan proses dalam masyarakat yang masing-masing analog dengan struktur fisik (lembaga) dan struktur organik (pranata) suatu organisme dan kegiatan-kegiatan yang dijalankannya. Jadi, istilah institusi-institusi sosial dipandang sebagai komponen-komponen struktural dari suatu masyarakat yang

melandasi pengorganisasian kegiatan sosial dan pemenuhan kebutuhan sosial. Sedangkan menurut Salamon (1989), Kettl (1989), kelembagaan tidak terbatas pada organisasi saja tetapi juga menyangkut tentang aturan-aturan, peranan-peranan, norma-norma, harapan-harapan yang membatasi individu / kelompok memilih dan berperilaku. Selain kehadiran kelembagaan, indikator yang dipakai untuk menilai tingkat partisipasi mereka dalam

meningkatkan ketahanan pangan, adalah keaktifan dari para anggota memberikan masukan dalam rapat-rapat yang diselenggarakan dengan upaya peningkatan produktivitas pangan lokal yang diselenggarakan oleh Badan Penyuluhan dan Ketahanan pangan.

Hasil wawancara dengan para nara sumber, menyebutkan bahwa pengurus kelembagaan pangan yang diundang dalam kegiatan Musrenbang atau rapat-rapat yang menyangkut tentang ketahanan pangan di kabupaten TTS, umumnya tidak memberikan masukan yang berarti, padahal dibutuhkan informasi dari mereka agar perumusan dan pelaksanaan kebijakan peningkatan produksi pangan dapat berjalan secara efektif.

Partisipasi masyarakat dalam meningkatkan ketahanan pangan dapat menimbulkan inisiatif, kreativitas, kebersamaan serta rasa memiliki terhadap berbagai upaya peningkatan ketahanan pangan. Masyarakat harus menentukan sendiri upaya apa yang harus ditempuh guna menyelesaikan berbagai persoalan pangan yang telah menimpanya.

Tulisan ini menyoroti masalah partisipasi kelembagaan pangan pada tingkat masyarakat pedesaan yang ikut serta dalam kebijakan peningkatan ketahanan pangan seperti kelompok PKK, posyandu, kelompok tani, kelompok usaha bersama, rukun tetangga, kelompok kelompok pemuda, kelompok agama/adat, dan lain-lain).

## RUMUSAN MASALAH

“Bagaimana partisipasi kelembagaan pangan pedesaan dalam meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS)”

## **TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis Partisipasi Kelembagaan Pangan Pedesaan dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan di Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS)

## **KAJIAN PUSTAKA**

### **a. Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu kegiatan tertentu (Nordholt, 1987). Sedangkan menurut Robbins (1983), adalah kerjasama dalam proses administrasi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dengan melibatkan individu-individu sebagai komponen masyarakat. Pemahaman partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah bentuk keterlibatan dalam pembangunan, masyarakat sebagai subjek yang terlibat aktif dalam menentukan kebijakan dan sebagai kelompok sasaran yang menerima manfaat pembangunan.

Partisipasi masyarakat diperlukan untuk menjamin berhasilnya pembangunan Kartasasmita (1997), studi empiris banyak menunjukkan kegagalan pembangunan, atau pembangunan tidak mencapai sasaran, karena kurangnya partisipasi rakyat. Bahkan banyak kasus menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan. Keadaan ini dapat terjadi karena beberapa sebab, antara lain (1) pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil dan tidak menguntungkan rakyat banyak, bahkan pada sisi ekstrim dirasakan rugikan; (2) pembangunan meskipun dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud itu; (3) pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat, dan rakyat memahaminya, tapi cara pelaksanaannya tidak

sesuai dengan pemahaman itu; (4) pembangunan dipahami akan mengutungkan rakyat, tetapi sejak semula rakyat tidak diikutsertakan.

Menurut Serageldin (1994), Manusia adalah instrumen, penerima manfaat (*beneficiaries*), dan juga sebagai korban (*victims*) dari semua kegiatan dalam pembangunan. Oleh karena itu sudah sewajarnya jika mereka dilibatkan secara aktif dalam proses pembangunan agar pembangunan berhasil mencapai tujuan dan sasaran seperti yang diharapkan. Tantangan yang dihadapi dalam berpartisipasi setidaknya dalam 3 (tiga) tingkatan yaitu: (1) *those potentially affected by development projects need to be more involved at the design stage*; (2) *local knowledge needs to be better used in the design and implementation of programs*; (3) *we need to build our capacity to assess social impacts of policies and investments – particularly important, but difficult, task, requiring a different skill mix and a different way of doing business*".

Pada dasarnya partisipasi masyarakat adalah suatu proses dalam membangun masyarakat itu sendiri untuk mendorong kepekaanya terhadap lingkungan sekitar. Dengan demikian masyarakat diharapkan memiliki tanggung jawab terhadap diri sendiri maupun lingkungannya. Pemerintah berkewajiban mempersiapkan masyarakat tidak hanya sebagai objek akan tetapi juga sekaligus sebagai subjek dari berbagai program yang dijalankan pemerintah. Menurut Soemodiningrat (1997), masyarakat sebagai objek dan subjek pembangunan harus ikut serta aktif dalam pembangunan, menikmati hasil pembangunan dan melestarikan proses pembangunan itu sendiri secara berkesinambungan.

Menurut Cohen dan Uphoff (1977), partisipasi masyarakat meliputi berbagai bentuk;

(1) *participation in decision making*, adalah partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan dan kebijaksanaan organisasi; (2) *participation in implementation*, adalah partisipasi dalam kegiatan pelaksanaan putusan yang ditetapkan; (3) *participation in benefit*, adalah partisipasi dalam pemanfaatan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai; (4) *participation in evaluation*, adalah partisipasi dalam bentuk keikutsertaan menilai serta mengawasi kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya.

#### b. Ketahanan Pangan (*Food Security*)

Ketahanan pangan merupakan persepsi mengenai situasi hubungan antara manusia dengan kebutuhan terhadap pangan. Pangan adalah komoditas yang biasa dimakan oleh manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Hingga kini konsep tersebut telah mengalami banyak perubahan (Lassa, 2009). Situasi pangan di suatu wilayah adalah rawan apabila terdapat sekelompok masyarakat di wilayah tersebut mengalami kesulitan dalam memperoleh kebutuhan pangan pokok untuk keberlangsungan hidupnya. Pangan dalam konsep ketahanan pangan perlu diartikan sebagai pangan pokok dari suatu masyarakat yang dibicarakan, bukan seluruh alternatif bahan pangan. Pangan pokok adalah akan berbeda dari suatu masyarakat ke masyarakat lainnya menurut perbedaan budaya masing-masing, Selain itu persepsi pangan pokok juga akan bervariasi menurut tingkat pendapatan pada suatu masyarakat yang sama.

Ketahanan pangan selalu berkonteks sosial, hal ini didasarkan pada bahwa kondisi ketahanan pangan perlu diraih karena alasan; (1) situasi ketahanan pangan dengan sendirinya merupakan situasi yang aman; (2) ketahanan pangan diperlukan khususnya dalam menghadapi unsur ketidakpastian produksi pangan dimasa datang.

Menurut Lassa (2009) sedikitnya terdapat empat elemen ketahanan pangan berkelanjutan (*Sustainable food security*), yaitu: (1) kecukupan pangan yang didefinisikan sebagai jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan aktif dan sehat; (2) akses atas pangan, yang didefinisikan sebagai hak entitlements) untuk berproduksi, membeli atau menukar (*exchange*) pangan ataupun menerima sebagai pemberian (*transfer*); (3) ketahanan yang definisikan sebagai keseimbangan antara kerentanan, resiko dan jaminan pengaman sosial; (4) fungsi waktu manakala ketahanan pangan dapat bersifat kronis, transisi dan siklus.

Namun berbeda dengan Timmer (2005) ketahanan pangan ada ketika semua orang pada semua waktu memiliki akses secara fisik dan ekonomi untuk memenuhi dengan cukup kebutuhan makanannya dalam kehidupan untuk berproduksi dan kesehatan. Menurut Timmer (2005) bahwa ketahanan pangan mempunyai tiga dimensi yakni: (1) ketersediaan pangan dengan cukup dalam arti kualitasnya baik dan disuplai melalui produksi domestik dan impor; (2) akses oleh rumah tangga dan individu untuk memperoleh pangan dengan tepat, dan (3) pemanfaatan pangan melalui makanan yang cukup, air bersih, sanitasi, dan perawatan kesehatan.

### c. Kelembagaan Pangan

Kelembagaan pangan adalah organisasi atau pranata pangan. Penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti Pangan Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB – LIPI, 2001) menemukan bahwa perlunya dibentuk kelembagaan pangan berupa bank pangan beras dan non beras dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan masyarakat. Kelembagaan pangan non beras adalah suatu forum yang terdiri dari unsur-unsur kelembagaan

yang berada di supra komunitas, yakni Dewan Kedaulatan Pangan yang anggotanya berasal dari tokoh-tokoh petani. Dewan Kedaulatan Pangan ini selalu melakukan koordinasi dengan unsur pemerintahan, antara lain para kepala desa, PPL dan pejabat pemerintah di bidang pertanian. Posisi Dewan Kedaulatan Pangan berada di wilayah kecamatan, dan mempunyai tugas untuk mengarahkan organisasi bank pangan non beras di dalam merumuskan program dan kegiatan bank pangan non beras, yang meliputi aspek ketersediaan, distribusi, dan konsumsi, serta penganekaragaman pangan untuk mewujudkan kemandirian dan kedaulatan pangan masyarakat (PMB –LIPI, 2001).

Dewan Kedaulatan Pangan ini harus sepenuhnya didukung oleh para tokoh masyarakat, karena kelembagaan pangan memiliki visi dan misi penting, yakni berkehendak mengembalikan sistem pangan lokal yang telah menghilang sejak diberlakukannya kebijakan swasembada beras.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa terdapat kendala yang dihadapi dalam pengembangan kelembagaan pangan yaitu: (1) ketersediaan tanah garapan, harga sewa tanah garapan di pasaran yang setara dengan 4,5 ton GKG (harga tahun 1998) terlalu mahal jika dikoversikan dalam bentuk rupiah. Karena itu, satu satunya harapan adalah mendapatkan tanah pemerintah daerah yang dikuasai negara (tanah *pangonan*). (2) kemandirian kelompok yang sulit berkembang. Banyak faktor yang mempengaruhinya, antara lain rendahnya pendidikan para anggota bank pangan dan tidak tersedianya modal sosial (jejaringan sosial; gotong royong; rendahnya *social trust*; tidak adanya akses kepada pemerintah untuk memiliki tanah garapan, baik dalam bentuk informasi dan daya tawar; faktor kemiskinan; Sulit mendapatkan orang yang mampu menjadi pemimpin di kalangan mereka; dll) dan modal

kapital (penyertaan modal) dari para petani miskin; (3) Mentalitas petani. mentalitas yang dimiliki para buruh tani menjadi persoalan tersendiri ketika mereka berorganisasi. Pekerjaan buruh tani yang terbiasa bekerja dengan sistem upah harian (*daily income*) menjadi faktor penghalang untuk menumbuhkan kesadaran baru, bahwa mereka harus bersabar menunggu hasil dalam setiap musim panen.

## DESAIN PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang, masalah dan tujuan penelitian ini maka menurut peneliti yang sesuai dengan metode penelitian ini adalah menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode analisis deskriptif. Creswell, (1994) mengemukakan bahwa *qualitative research is interpretative research. As such, the biases, values and judgement of the researches become stated explicitly in the research report. Such openness is considering to be useful and positive.* Penggunaan metode ini adalah untuk mendeskripsikan dan mengkaji secara kualitatif, bagaimana partisipasi kelembagaan pangan pedesaan dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan.

### a. Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini adalah kelembagaan pangan pedesaan seperti kelompok PKK, posyandu, kelompok tani, kelompok usaha bersama, rukun tetangga, kelompok kelompok pemuda, kelompok agama/adat, Penyuluhan Pertanian Lapangan/pendamping, dan lain-lain). Kelembagaan ini sering terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten TTS

### b. Sumber Data Penelitian

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi data primer dan sekunder. Data primer diperoleh peneliti melalui penelitian

lapangan yang berasal dari para informan secara langsung dilapangan dengan melakukan wawancara yang berkaitan dengan partisipasi kelembagaan pangan pedesaan dalam meningkatkan kinerja ketahanan pangan di kabupaten TTS. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dengan melakukan studi dokumentasi pada Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten TTS, instansi yang terkait, jurnal penelitian, majalah, surat kabar, dan buku teks.

#### c. Teknik Pemilihan Informan

Penentuan informan dalam penelitian ini ditentukan secara *purposive*. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah : Pelaksana kebijakan pada Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten TTS, Kepala Desa, Tokoh adat, Ketua Kelompok Tani dan Gabungan Kelompok Tani, Ketua Karang Taruna desa, Ketua Kelompok PKK, PPL/Pendamping yang ikut terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan peningkatan ketahanan pangan.

#### d. Teknik Pengumpulan Data

Tehnik pengumpulan data dalam penelitian ini dengan menggunakan tiga cara yakni ; observasi, wawancara mendalam dan studi dokumentasi.

#### e. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses penyusunan data agar data dalam penelitian dapat ditafsirkan. Menyusun data berarti menggolongkannya dalam pola, tema, atau kategorisasi. Analisis data merupakan proses penyusunan, penyederhanaan data untuk lebih sederhana dan mudah dibaca serta mudah diintegrasikan. Analisis data telah dimulai sejak merumuskannya dan menjelaskan masalah, sebelum terjun kelapangan dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### a. Kinerja Ketahanan Pangan

Kinerja yang telah dihasilkan dari adanya partisipasi kelembagaan pangan dapat dilihat pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam

upaya ketahanan pangan di kabupaten TTS, kinerja tersebut dapat dilihat dari sasaran pencapaian pengembangan desa mandiri, lumbung pangan desa, dan peningkatan cadangan pangan, sebagaimana tabel 2.

**Tabel 2.  
Hasil Pengukuran Kinerja Ketahanan Pangan Kabupaten Timor Tengah Selatan Tahun 2018**

No	Sasaran	Nilai Capaian (%)
1	Pengembangan Desa Mandiri Pangan	83,50
2	Pengembangan Lumbung Pangan Desa	85,60
3	Peningkatan Cadangan Pangan	24,20
	Rata-rata	64,43

Sumber: Diolah Laporan Dinas Ketahanan Pangan Kab. TTS, 2018

Berdasarkan tabel 2 menunjukkan bahwa rata-rata nilai capaian yang diperoleh adalah 64,43%, yang diukur dari sasaran pengembangan desa mandiri pangan, pengembangan lumbung pangan desa, dan sasaran peningkatan cadangan pangan. Sedang

pencapaian akuntabilitas keuangan dapat dilihat sebagaimana tabel 3. Selain dilihat dari pencapaian sasaran kinerja ketahanan pangan dapat pula dilihat dari segi realisasi anggaran program sektoral, seperti pada tabel 3.

Tabel 3: Pencapaian Kinerja Ketahanan Pangan Berdasarkan Program Tugas Pembantuan Anggaran Tahun 2018 Kabupaten Timor Tengah Selatan.

No	Program	Pagu	Realisasi	%
1	Program Pengembangan Ketersediaan dan Penanganan Rawan Pangan	350.887.000	320.715.000	91,41
2	Program Dukungan Manajemen dan teknis Lainnya	56.600.000	45.600.000	80,56
	Total	407.487.000	366.315.000	89,89

Sumber: Diolah dari Ketahanan Laporanangan Kabupaten TTS, 2018

Berdasarkan data pada Tabel 3 di atas, menunjukkan bahwa realisasi anggaran mencapai 89,89 % atau sebanyak 366.315.000 juta rupiah.

jumlah dan jenis yang cukup untuk seluruh penduduk; (2) distribusi pangan yang merata dan terjangkau; (c) konsumsi pangan atau pemanfaatan pangan oleh setiap individu yang memenuhi angka kecukupan gizi dan mutu yang terjamin.

### b. Deskripsi Partisipasi Kelembagaan Pangan Dalam Meningkatkan Kinerja Ketahanan Pangan di Kabupaten Timor Tengah Selatan

Ketahanan pangan dihasilkan oleh suatu sistem ketahanan pangan yang terdiri dari 3 dimensi, yaitu: (1) tersediaan pangan dalam

Program ketahanan pangan yang dilaksanakan di Kabupaten TTS bertujuan untuk memberdayakan masyarakat agar mampu memaksimalkan pemanfaatan ketahanan pangan (Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Timor Tengah Selatan, 2018).

Gambaran tentang partisipasi kelembagaan pangan pedesaan dalam meningkatkan ketahanan pangan masyarakat di Kabupaten TTS dapat dilihat dalam aspek:

### **1. Partisipasi Dalam Aspek Ketersediaan pangan**

Ketersediaan pangan merupakan kemampuan untuk menjamin seluruh penduduk memperoleh pangan dalam jumlah yang cukup, mutu yang layak, aman, dan halal, yang didasarkan pada optimasi pemanfaatan dan berbasis keragaman sumber daya lokal. Partisipasi kelembagaan pangan dalam upaya menjamin ketersediaan pangan adalah melalui kegiatan-kegiatan seperti (1) produksi pangan yang dilakukan sendiri oleh Kelompok tani,

gabungan kelompok tani, Kelompok PKK; (2) Perbaikan sarana produksi pertanian, yang dilakukan oleh, kelompok tani, gabungan kelompok tani, penyuluh pertanian, kegiatan yang dilakukan berupa perbaikan saluran air, perbaikan mesin-mesin produksi pertanian; (3) pembinaan dan pemberdayaan, yang dilakukan oleh Penyuluh pertanian/pendamping, kelompok karang taruna, dan gabungan kelompok tani. Pembinaan dan pemberdayaan dalam bentuk peningkatan pengetahuan sistem produksi pertanian kepada para petani

Kegiatan yang dilakukan oleh sejumlah kelembagaan pangan pedesaan ini memberikan kontribusi terhadap produksi pangan lokal di kabupaten TTS.

Tabel 4. Produksi Pangan Lokal Kabupaten Timor Tengah Selatan  
Tahun 2016-2018 (Ton)

No	Jenis Pangan	Tahun		
		2016	2017	2018
1	Jagung	157.365	189.275	223.155
2	Ubi Kayu	24.461	25.397	36.360
3	Ubi Jalar	748	927	1.928

Sumber: Diolah dari Laporan Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten TTS, 2019

Berdasarkan tabel 4 tentang produksi pangan lokal menunjukkan ketersediaan pangan lokal di kabupaten TTS adalah cukup. Data produksi memperlihatkan kecenderungan kenaikan, sejak tahun 2016 sampai dengan tahun 2018. Kondisi ini tentu menggembirakan bagi persediaan dan kebutuhan pangan masyarakat setempat. Tantangan yang dihadapi berkaitan masalah persediaan adalah:

- a. Produksi dan kapasitas produksi pangan semakin terbatas yang disebabkan oleh (1) berlanjutnya konversi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian; (2) menurunnya kualitas dan kesuburan lahan akibat kerusakan lingkungan; (3) semakin

terbatas dan tidak pastinya ketersediaan air untuk produksi pangan akibat kerusakan hutan.

- b. Jumlah permintaan pangan semakin meningkat, seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, pemenuhan kebutuhan bahan baku industri, dan berkembangnya penggunaan pangan seiring maraknya perkembangan pariwisata.
- c. Adanya persaingan penggunaan bahan pangan untuk bio-energi dan pakan ternak.
- d. Pembinaan dan pemberdayaan kemandirian pangan pada desa rawan pangan dan kelompok masyarakat rawan pangan dihadapkan dengan pada kendala sarana dan infrastruktur serta kemampuan SDM tenaga pendamping dan penyuluh lapangan.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat, merupakan salah satu determinan penting, dalam pelaksanaan kebijakan peningkatan ketahanan pangan. Temuan ini menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran paradigma pembangunan, dimana masyarakat tidak lagi menjadi objek tetapi masyarakat adalah subjek pembangunan. Fakta tentang pergeseran ini diperkuat oleh Moeljarto (1975), menyatakan bahwa rakyat adalah fokus sentral dan tujuan pembangunan. Partisipasi mereka dalam pembangunan menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi yang dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut kepentingan mereka.

Berdasarkan capaian ini juga kemudian Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten TTS mengambil langkah untuk meningkatkan ketahanan pangan melalui; (a) memanfaatkan alat analisis yang tersedia untuk mengembangkan potensi pangan lokal dan budaya masyarakat yang beraneka ragam; (b) mengembangkan motivasi dan partisipasi masyarakat dalam penganekaragaman pangan lokal melalui pemberdayaan industri rumah tangga, teknologi pengolahan pangan; (c) pengembangan kerjasama dengan lembaga Perguruan Tinggi, LSM dan organisasi profesi untuk mendukung program percepatan diversifikasi pangan dan gizi (DPG); (d) pemanfaatan sistem keamanan pangan untuk meningkatkan pengetahuan, kesadaran masyarakat mengkonsumsi pangan yang beragam, bergizi, dan berimbang.

## **2. Partisipasi dalam Aspek Distribusi dan Akses Memperoleh Pangan**

Indikator stabilitas Pasokan dan harga pangan merupakan indikator yang termasuk dalam dimensi distribusi dan akses memperoleh pangan. Permasalahan yang terkait dengan dengan dimensi ini adalah belum memadainya sarana dan prasarana distribusi untuk

menghubungkan lokasi produsen dengan konsumen diseluruh wilayah yang menyebabkan kurang terjaminnya kelancaran arus distribusi pangan. Hal ini dapat menghambat akses masyarakat untuk memperoleh pangan sehingga dapat menurunkan kualitas konsumsi pangan.

Partisipasi yang dilakukan oleh kelembagaan pangan pedesaan yaitu dalam bentuk; (1) perbaikan infrastruktur jalan melalui gotong royong antara para anggota kelembagaan pangan dan masyarakat secara umum. Perbaikan jalan desa menjadi pengerasan; (2) penyediaan sarana penjemuran dan pergudangan hasil pangan pada masing-masing desa; (3) menjaga pasokan bahan pangan, misalnya kelompok tani dan gabungan kelompok tani tidak melepaskan produksi ke para tengkulak; (4) melakukan pembinaan dan pemberdayaan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi kelembagaan dalam melaksanakan pembangunan sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan-tujuan program pembangunan, hal ini didukung oleh pendapat Siagian (1985) yang menyatakan bahwa partisipasi aktif dapat terwujud dalam berbagai bentuk; (1) turut serta aktif dalam pembangunan dengan memanfaatkan lembaga-lembaga dalam masyarakat sebagai saluran aspirasi; (2) menunjukkan adanya kesadaran masyarakat, tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada pihak lain; (3) ketaatan kepada berbagai aturan perundang-undangan yang berlaku; (4) kerelaan melakukan pengorbanan untuk pembangunan dan kepentingan bersama yang lebih luas dan lebih penting.

Masalah pangan memang merupakan hal yang sangat rumit, sebab merupakan kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi. Pemerintah berkewajiban menjamin agar distribusi dan akses memperoleh pangan dapat dilakukan oleh masyarakat. Kebijakan ketahanan pangan

dimaksudkan sebagai upaya menyediakan pangan dalam jumlah yang cukup dan terditribusi dengan harga yang terjangkau sehingga mudah diakses oleh masyarakat.

Gambaran tentang distribusi dan akses pangan dapat dilihat dari kondisi infrastruktur dan pelaku usaha dibidang pangan lokal sebagaimana tertera dalam tabel 5.

Tabel 5. Data Usaha Bidang Pangan di Kabupaten TTS

No	Pelaku Usaha	Jumlah
1	Petani	132.334
2	Pedagang	208
3	Kelompok Tani	1.838
4	Gapoktan	163
5	Usaha Pengolahan	3
6	Pasca Panen	3
7	Pasar Tradisional	42
8	Lapak/Kios	158

Sumber: Diolah dari Laopran Dinas Ketahanan Pangan Kab.TTS,2019

Berdasarkan tabel tersebut diatas menunjukkan bahwa jumlah petani yang mengusahakan pangan lokal sebanyak 132.334 orang yang tergabung 1838 kelompok tani yang tersebar di 32 kecamatan di kabupaten TTS. Hasil panen mereka selain untuk dikonsumsi sendiri juga sebagian dipasarkan di pasar tradisional yang pedagangnya berjumlah 208 orang dengan 158 kios/lapak.

Berbagai permasalahan yang di kabupaten TTS yang berkaitan dengan distribusi dan akses memperoleh pangan diantaranya berkaitan dengan kelembagaan distribusi pangan seperti kelompok tani, gabungan kelompok tani (Gapoktan), koperasi, lumbung pangan masyarakat, pengusaha. Di sisi lain terdapat juga kelemahan dalam pendistribusian bahan pangan, dimana lembaga pemasaran yang ada belum menjalankan fungsinya secara baik sehingga menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam pemasaran. Sehingga diperlukan langkah strategis yaitu dengan mengaktifkan peran lembaga distribusi dan pemasaran.

### **3. Partisipasi dalam Aspek Konsumsi dan Pemanfaatan Pangan**

Partisipasi kelembagaan pangan dalam mendukung pengembangan aspek konsumsi dan pemanfaatan pangan, adalah dengan melakukan kegiatan perbaikan sarana dan prasarana infrastruktur pangan, yaitu bergotong royong memperbaiki pasar desa, melakukan penyuluhan kepada masyarakat tentang pemanfaatan pangan dan pengetahuan gizi tentang makanan lokal, melakukan pengkajian dengan bekerja sama dengan perguruan tinggi, pengkajian tentang konsumsi dan pemanfaatan pangan lokal, mutu dan keamanan pangan, ketersediaan data dan informasi perkembangan konsumsi pangan yang beragam dan kontinu.

Berdasarkan hasil penelitian, partisipasi lembaga-lembaga pangan pedesaan cukup tinggi. Indikasi yang dapat disampaikan adalah bahwa lembaga-lembaga tersebut berhasil dalam memberikan kontribusi dalam peningkatan angka pola pangan harapan yang mendekati pola maksimalnya, sebagaimana pada tabel berikut 6.

Tabel 6: Pola Pangan Harapan (PPH) Konsumsi Pangan lokal Kabupaten TTS

Kelompok Pangan	Kalori	%	% AKG	Skor Aktual	Skor Maks	Skor PPH
Padi-padian	1.015	46,14	46,1	20,1	25,0	23,0
Umbi-umbian	94,4	4,29	4,3	2,1	2,5	2,5
Kacang-kacangan	81,5	3,70	3,7	7,4	8,0	10,0
Sayur&Buah	92,2	4,19	4,2	19,0	22,1	24,1
Total	1.283,1	58,32	58,3	48,6	57,6	61,6

Sumber: Diolah dari data Dinas Ketahanan Pangan Kab.TTS, 2019

Berdasarkan data diatas pencapaian konsumsi pangan lokal kabupaten TTS mencapai 1.283,1 kkal/perkapita/hari. Apabila dilihat dari persentase keragaan kontribusi masing-masing kelompok, maka pencapaian kelompok padi-padian telah melampaui standar PPH, sedangkan kelompok pangan umbi-umbian belum mencapai skor PPH yaitu baru 2,1 sedangkan skor maksimal yang harus dicapai adalah 2,5. Dengan demikian kelompok pangan umbi-umbian belum mencapai angka kecukupan gizi tingkat konsumsi. Namun demikian dimendi konsumsi dan pemanfaatan pangan di kabupaten TTS masih rendah, hal tersebut karena berbagai permalahan diantaranya adalah: (1) keterbatasan kemampuan ekonomi keluarga; (2) keterbatasan pengetahuan dan kesadaran tentang pangan dan gizi; (3) kecenderungan penurunan penurunan proporsi konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal; pengaruh nilai budaya kebiasaan makan yang tidak selaras dengan prinsip konsumsi pangan beragam, bergizi seimbang, dan aman.

Dengan demikian secara teoritik, dilihat partisipasi dari aspek konsumsi dan pemanfaatan pangan, partisipasi mengacu kepada konsep partisipatoris (Ohama, 2001), merupakan pendekatan pembangunan yang mengutamakan proses belajar melalui

pengalaman partisipasi bagi masyarakat lokal, sehingga dengan kapasitasnya mereka mampu memahami partisipasi dalam makna substantif, bukan dalam makna nominalnya (keterlibatan masyarakat untuk kesuksesan proyek dan suksesnya kepentingan golongan tertentu). Konsep partisipatoris ini menjadi kunci dari kelembagaan pangan yang senantiasa melakukan proses belajar untuk memperbaiki tingkat ketahanan pangan di pedesaan.

## PENUTUP

Berdasarkan hasil dan pembahasan penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi kelembagaan pangan pedesaan di kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) belum maksimal dalam meningkatkan ketahanan pangan, hal ini diukur dari pencapaian kinerja ketahanan pangan dan analisis partisipasi kelembagaan, baik dalam aspek ketersedian pangan, aspek distribusi/akses pangan, maupun dalam aspek konsumsi/pemanfaatan pangan.

Pada hahikatnya bahwa partisipasi kelembagaan pangan pedesaan dalam peningkatan ketahanan pangan berlangsung pada berbagai tahap sebagaimana dikemukakan oleh Yadof (1980) sebagai berikut; (1) *participation in decesion making* (partisipasi dalam pengambilan keputusan); (2) *participation in*

*implementation of development programmers and projects* (partisipasi dalam pelaksanaan program; (3) *participation in sharing the benefits of development* (partisipasi dalam berbagai manfaat); *participation in monitoring and evaluation of development programmers and projects* (partisipasi dalam bentuk pengawasan dan evaluasi program serta proyek).

Dengan demikian partisipasi mereka adalah mengandung arti (1) turut memikul “tanggung Jawab” tertentu secara proporsional, berdasarkan kemampuan, peran masing-masing, serta tantangan ketahanan pangan lokal, yang dihadapi sehingga (2) memberi manfaat dalam pencapaian tujuan bersama, yaitu kesejahteraan bersama.

## **DAFTAR RUJUKAN**

- Cohen, JM, N.T. Uphoff.1977, *Rural Development Participation*, Ithaca New York: Cornell University, RDCCIS.
- Creswell, J.W. 1994. *Research Design Qualitative and Quantitative Approach*. UK-New Delhi-California : Sage-Publication.
- Lassa, Jonatan, 2009. *Diskursus Kelaparan dan Ketahanan Pangan Indonesia 1958-2008: Studi Kasus Nusa Tenggara Timur*, dalam 50 Tahun Ziarah Pangan Nusa Tenggara Timur Jonatan Lassa, Dion DB Putra, Tony Kleden (Editor), Kupang: PT Timor Media Grafika
- Kartasasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, Jakarta : LP3ES
- Kettl, Donald, 1988, *Government by Proxy: (Mis) Managing Federal Programs*, Washington.DC, Brookings Institution.
- Moelyarto.1995. *Politik Pembangunan Sebuah Analisa Konsep, Arah , dan Strategi*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Nordholt, N.Schulte, 1987, *Ojo Dumeh: Kepemimpinan Lokal Dalam Pembangunan*, Jakarta, Sinar Harapan
- Ohama, Yutaka, 2001, *Conceptual Framework of Participatory Local Social Development: Theory and Practices*, Nagoya, February-March.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan.
- Robbins, Stephen P, 1983, *The Administration Process*, New Delhi, Prentice Hall.
- Salamon, Lester, 1989, *Beyond Privatization: The Task of Government Action*, Washington.D.C, Urban Institute Press.

- Serageldin, Ismail.,1994. *Making Development Sustainable*, dalam Serageldin Ismail and Endrew Steer (Editors), *Making Development Sustainable: From Concepts to Action*, Washington, Environmental Sustainable Development Occasional Paper series No.2.
- Siagian, Sondang P, 1985, *Filsafat Administrasi*, Jakarta, Gunung Agung
- Sumodiningrat, Gunawan. 1997. *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Bina Reka Pariwara.
- Timmer, C.Peter, 2003, 2005, *Food Security and Economic Growth: an Asian Perspective*, dalam Asian Pacific Economic Literature, 19 (1): 2-3.
- Tim Peneliti Pangan IPSK-LIPI, 2001, *Penerapan Kebijakan Pangan Bagi Pencapaian Kedaulatan Pangan*, Makalah yang Disampaikan pada Kongres KIPNAS, LIPI, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 1995.,*Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Yogyakarta, Media Widya Mandala.
- Yadof, R.P. 1987. *People Participation, Focus on Mobilization of the Rural Development Through Local Organization*, intro D, MW, Duseldrop.