

## PENGENTASAN RUMAH TANGGA RAWAN PANGAN DAN GIZI: BESARAN, PENYEBAB, DAMPAK, DAN KEBIJAKAN

### *Food and Nutrition Insecure Household Alleviation: Magnitude, Causes, Impacts, and Policies*

Agung Hendriadi<sup>1</sup>, Mewa Ariani<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian  
Gedung E Lantai IV, Jalan Harsono RM No.3, Ragunan, Pasar Minggu, Jakarta Selatan, Jakarta 12550, Indonesia

<sup>2</sup>Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jalan Tentara Pelajar No. 3B, Bogor 16111, Jawa Barat, Indonesia

\*Korespondensi penulis. E-mail: [mewa\\_tan@yahoo.com](mailto:mewa_tan@yahoo.com)

Naskah diterima: 2 April 2020

Direvisi: 28 Juni 2020

Disetujui terbit: 28 Juli 2020

#### ABSTRACT

One of the next development agendas is quality human capital improvement. However, the progress is affected by proportion of food insecure households not insignificantly improving. It is similar to prevalence of stunted under-five-year-old children as high as 27.9%. This paper is a critical review aiming to analyze magnitude, determinant, impact and policy alternative related with food and nutrition insecurity alleviation. Food and nutrition insecurity could be seen from perspectives of areas (island/district/city), households and individuals. Currently, there are five indicators used by the government to calculate food insecurity including three global indicators and 2 country indicators resulting in different proportion of households with food and nutrition security. There are various interlinked determinants consisting of purchasing power, sociocultural aspects, infrastructure, and natural resources. Therefore, efforts to reduce these problems should be comprehensive, sustainable and consistent in planning and implementation. Policy on self-sufficiency should be developed on the specific regions based on local resources and culture. The policy should be implemented through community empowerment especially among the poor for improving income and basic infrastructure in insecure areas. To achieve the goals, there should be collaboration between governments and representatives at central and local levels, as well as individuals.

**Keywords:** *energy consumption, food and nutrition policy, human resources, poverty*

#### ABSTRAK

Salah satu agenda pembangunan nasional ke depan adalah meningkatkan SDM yang berkualitas. Di sisi lain, proporsi rumah tangga yang mengalami rawan pangan masih belum turun secara signifikan, demikian pula prevalensi anak balita *stunting* masih cukup tinggi (27,9%). Hal ini dapat berdampak negatif untuk mencapai agenda tersebut. Tulisan ini merupakan review ilmiah bertujuan untuk menganalisis besaran, penyebab, dampak, dan pilihan alternatif kebijakan pengentasan kerawanan pangan dan gizi. Hasil analisis menunjukkan bahwa kerawanan pangan dan gizi dapat dilihat dari perspektif wilayah (pulau/ kabupaten/kota), rumah tangga, dan individu. Pada saat ini ada lima indikator yang digunakan pemerintah untuk menghitung besaran rawan pangan, yaitu tiga indikator yang disusun secara global dan dua indikator oleh pemerintah. Perbedaan indikator ini berdampak pada perbedaan besaran proporsi jumlah rumah tangga rawan pangan dan gizi. Penyebabnya sangat beragam dan saling terkait yang mencakup aspek daya beli, sosial budaya, infrastruktur, dan sumber daya alam. Oleh karena itu, pengentasannya harus dilakukan secara komprehensif dan berkelanjutan serta kebijakan yang konsisten dalam perencanaan dan implementasinya. Kebijakan kemandirian pangan di arahkan pada spesifik wilayah, berbasis sumber daya, dan budaya lokal setempat. Kebijakan lain melalui pemberdayaan masyarakat, terutama masyarakat miskin sebagai upaya meningkatkan pendapatan secara berkelanjutan dan pengembangan infrastruktur dasar pada wilayah-wilayah rawan pangan. Untuk mewujudkan hal tersebut harus dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah dan lembaga legislatif tingkat pusat dan daerah, serta masyarakat termasuk individu itu sendiri.

**Kata kunci:** *asupan energi, kebijakan pangan dan gizi, kemiskinan, sumber daya*

#### PENDAHULUAN

Sumber daya manusia (SDM) menjadi fokus pembangunan lima tahun ke depan pemerintah

Indonesia. Salah satu agenda pembangunan yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) IV tahun 2020-2024 adalah meningkatkan SDM yang berkualitas dan berdaya saing. Manusia

merupakan modal utama pembangunan nasional untuk menuju pembangunan yang inklusif dan merata di seluruh wilayah. Pemerintah berkomitmen untuk meningkatkan kualitas dan daya saing SDM Indonesia yang sehat dan cerdas, adaptif, inovatif, terampil, dan berkarakter, melalui: 1) pengendalian penduduk dan penguatan tata kelola kependudukan; 2) penguatan pelaksanaan perlindungan sosial; 3) peningkatan akses dan kualitas pelayanan kesehatan; 4) peningkatan pemerataan layanan pendidikan berkualitas; 5) peningkatan kualitas anak, perempuan, dan pemuda; 6) pengentasan kemiskinan; dan 7) peningkatan produktivitas dan daya saing (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas 2019).

Kualitas hidup SDM Indonesia dapat diketahui menggunakan ukuran yang diterapkan secara internasional, yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Indeks ini mengukur capaian pembangunan manusia berbasis sejumlah komponen dasar kualitas hidup, yaitu melalui pendekatan tiga dimensi dasar (kesehatan, pengetahuan, dan kehidupan yang layak). Untuk mengukur dimensi kesehatan, digunakan angka harapan hidup waktu lahir. Selanjutnya untuk mengukur dimensi pengetahuan digunakan gabungan indikator angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Adapun untuk mengukur dimensi hidup layak digunakan indikator kemampuan daya beli masyarakat terhadap sejumlah kebutuhan pokok yang dilihat dari rata-rata besarnya pengeluaran per kapita sebagai pendekatan pendapatan yang mewakili capaian pembangunan untuk hidup layak. Pada tahun 2018, IPM Indonesia telah mencapai 71,39; termasuk pada IPM kategori "tinggi". Angka ini meningkat sebesar 0,58 poin atau tumbuh sebesar 0,82% dibandingkan dengan capaian skor IPM tahun sebelumnya sebesar 70,81 (BPS 2019a). Dalam rancangan teknokratik RPJM 2020-2024, Indonesia menargetkan IPM sebesar 75,54 pada tahun 2024.

Tantangan untuk mencapai ketahanan pangan global berkelanjutan cukup berat. Menurut FAO (2017), masalah gizi diperkirakan masih menjadi persoalan besar di dunia. Sekitar 800 juta orang terutama anak-anak menderita kurang gizi kronis. Sebagian besar anak-anak tersebut berada di Subhara Afrika dan Asia Selatan serta negara berpendapatan rendah dan menengah. Masalah gizi triple (*triple*) pada anak di bawah usia lima tahun (balita) masih tinggi. Masalah gizi tersebut diukur dengan tingginya prevalensi balita yang pendek (*stunting*), kurus (*wasting*), dan meningkatnya

proporsi balita kegemukan (*obesity*). Balita pendek dan kurus karena kurang tepatnya pola asuh dan karena kekurangan asupan makanan yang bergizi seimbang, sedangkan balita kegemukan karena makan dengan porsi berlebih dan mutu gizi rendah (Jember University with IIED 2019). FAO (2019a) mengemukakan prevalensi rawan pangan tingkat berat tertinggi (hampir 20%) terjadi di kawasan Afrika, sedangkan di Asia, Asia Selatan, dan Asia Barat, berturut-turut sebesar 11%, 15%, dan 12%. Adanya masalah gizi pada anak balita dan kerawanan pangan di banyak negara merupakan tantangan besar untuk mencapai target *zero hunger* pada tahun 2030.

Pemerintah terus berupaya untuk menurunkan prevalensi rumah tangga rawan pangan dan perbaikan status gizi anak balita melalui lima pilar pembangunan pangan dan gizi meliputi perbaikan gizi masyarakat, aksesibilitas pangan, mutu dan keamanan pangan, perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS), dan (5) kelembagaan pangan dan gizi (Kementerian PPN/Bappenas 2011). Program ini dilaksanakan melalui penguatan mekanisme koordinasi lintas bidang dan lintas program serta kemitraan, yang dituangkan dalam kebijakan rencana aksi pangan dan gizi tingkat nasional dan daerah. Namun demikian, berdasarkan data Riset Dasar Kesehatan (Riskesdas) tahun 2018 dan 2013, penurunan anak balita yang menderita *stunting* relatif kecil, sehingga prevalensi *stunting* masih 30,8% (Kementerian Kesehatan 2018). Pada tahun 2019, prevalensi balita *stunting* mengalami penurunan menjadi 27,7% (BPS 2019b). Dengan besaran tersebut, Indonesia merupakan salah satu negara dengan prevalensi *stunting* yang cukup tinggi dibandingkan dengan negara-negara berpendapatan menengah lainnya.

Tingginya kasus *stunting* di Indonesia disebabkan oleh faktor ekonomi dan sosial budaya. Keterbatasan ekonomi sebagai salah satu penyebab terjadinya rawan pangan rumah tangga. Anak balita yang menderita rawan pangan dan pola pengasuhan keluarga tidak baik maka anak akan mudah menderita sakit, yang pada akhirnya berdampak negatif pada perkembangan tumbuh kembangnya. Hasil penelitian yang dilakukan Indrastuty dan Pujiyanto (2018) menunjukkan bahwa kejadian balita *stunting* memiliki hubungan signifikan dengan status pekerjaan ibu, tempat tinggal, sanitasi, dan status ekonomi.

Ketahanan pangan rumah tangga menentukan status gizi para anggotanya, atau dengan kata lain, kejadian masalah gizi tidak dapat dilepaskan dengan masalah ketahanan

pangan. FAO (2013) memperbaharui *konsep food Security* menjadi *Food Security and Nutrition*. Ketahanan pangan akan dicapai jika tersedia pangan yang memadai (kuantitas, kualitas, keamanan, penerimaan sosial budaya) dan dapat diakses serta dimanfaatkan secara memuaskan oleh semua individu setiap saat untuk menjalankan kehidupan yang sehat dan bahagia. Pentingnya aspek pemanfaatan pangan menggarisbawahi bahwa ketahanan gizi tidak dapat dipisahkan dengan ketahanan pangan (Gross et al. 2000). Pendapat tersebut diperkuat oleh FAO (2013) yang menyebutkan bahwa paradigma pembangunan pangan, dari basis ketahanan pangan menjadi ketahanan pangan dan gizi. Dengan demikian, istilah yang sering disebut dengan kerawanan pangan, sebetulnya termasuk juga kerawanan gizi.

Telah banyak hasil penelitian dan pendapat para pakar pangan dan gizi yang mengemukakan bahwa ada kaitan antara kerawanan pangan dengan kualitas SDM (Psaki et al. 2012; Ihab et al. 2015; Bruening et al. 2016; Budhayana et al. 2014). Dengan demikian, jika mengabaikan masalah kerawanan pangan berarti akan mengabaikan kualitas SDM. Sejalan dengan fokus pembangunan pemerintah lima tahun ke depan untuk meningkatkan kualitas SDM Indonesia, diperlukan kebijakan komprehensif untuk mengentaskan masalah rawan pangan. Berkaitan dengan hal tersebut, tujuan makalah ini adalah melakukan review dan menyusun langkah alternatif kebijakan yang perlu dilakukan untuk mengentaskan permasalahan kerawanan pangan dan gizi di Indonesia. Alur tulisan dimulai membahas indikator kerawanan pangan yang digunakan di Indonesia dan besarnya serta karakteristik dan penyebabnya, kemudian disusun pilihan alternatif kebijakan untuk mengentaskan rawan pangan dan gizi.

## INDIKATOR DAN BESARAN RUMAH TANGGA RAWAN PANGAN DAN GIZI

Dalam peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri Pertanian selaku Ketua Harian Dewan Ketahanan Pangan Nomor 43/Permentan/OT.140/2010 tentang Pedoman Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) mendefinisikan kerawanan pangan sebagai suatu kondisi ketidakmampuan individu atau sekumpulan individu di suatu wilayah untuk memperoleh pangan yang cukup dan sesuai untuk hidup sehat dan aktif. Kerawanan pangan dapat diartikan juga sebagai kondisi suatu

daerah, masyarakat, atau rumah tangga yang tingkat ketersediaan dan keamanan pangannya tidak cukup untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan sebagian masyarakat. Dari definisi tersebut juga dapat dijelaskan bahwa proses terjadinya masalah rawan pangan disebabkan oleh multifaktor dan kompleks sehingga indikator dan sudut pandang pengentasannya juga akan berbeda-beda tergantung penekanan tujuannya. Hal inilah yang menjadikan indikator yang digunakan untuk mengukur besaran masalah rawan pangan dan gizi juga berbeda-beda. Namun, pada umumnya kerawanan pangan dapat disebabkan oleh faktor kondisi wilayah dan dapat pula karena kondisi rumah tangga atau perseorangan atau keduanya.

The *Economist Intelligence Unit's* (EUI) menyusun Indeks Ketahanan Pangan Global (*global food security index/GFSI*). GFSI disusun dengan tujuan untuk menyediakan kerangka kerja bersama memahami akar penyebab kerawanan pangan dengan melihat dinamika sistem pangan global. Ada 113 negara yang diukur indeksinya, yakni kriteria pemilihan negara berdasarkan aspek keragaman regional/wilayah, kepentingan ekonomi, dan ukuran penduduk sehingga dapat mewakili negara di dunia (EUI 2018). GFSI mencakup banyak indikator meliputi: aspek keterjangkauan, ketersediaan, kualitas dan keamanan, serta sumber daya alam dan ketangguhan seperti pada Tabel 1.

Berdasarkan indikator-indikator tersebut diperoleh angka berupa skor yang dimulai dari nilai 0 (nol) sampai 100. Makin tinggi nilai skor, tingkat ketahanan pangan negara makin baik dan sebaliknya menunjukkan negara makin mengalami kerawanan pangan. Posisi ketahanan pangan Indonesia mengalami perbaikan selama kurun waktu 2015-2018 yang ditunjukkan dengan peningkatan nilai skor dan ranking. Pada tahun 2018, posisi Indonesia menduduki ranking 65 dari 113 negara di dunia lebih tinggi dibandingkan dengan posisi pada tahun 2015 (ranking 71). Nilai skor yang dicapai pada tahun 2018 sebesar 54,8 lebih tinggi dibandingkan tahun 2015 (50,6). Nilai skor tertinggi diraih oleh Singapura dengan total skor 85,9, yang otomatis menduduki ranking 1. Sebaliknya yang menduduki ranking terakhir (113) dengan nilai skor terendah (23,9) adalah Negara Burundi (Benua Afrika). Pada tahun 2024, Indonesia menargetkan GFSI mencapai nilai skor 64,1 yang dituangkan dalam RPJM 2020-2024.

Tabel 1. Indikator yang digunakan untuk menyusun indeks ketahanan pangan global, tahun 2018

Keterjangkaun	Ketersediaan	Kualitas dan keamanan	Sumber daya alam dan ketangguhan
1. Konsumsi pangan yang diprosi dengan pangsa pengeluaran pangan	1. Kecukupan pasokan	1. Diversifikasi pangan dan gizi	1. Paparan
2. Proporsi penduduk di bawah garis kemiskinan	a. Rata-rata pasokan pangan	2. Standard gizi	a. Kenaikan suhu
3. PDB/kapita	b. Ketergantungan pada bantuan pangan	a. Pedoman diet nasional	b. Kekeringan
4. Tarif impor pertanian	2. Pengeluaran publik untuk riset dan pengembangan	b. Rencana/strategi gizi nasional	c. Banjir
5. Keberadaan program jaring pengaman pangan	3. Infrastruktur pertanian	c. Pemantauan dan pengawasan gizi	d. Tingkat keparahan badai (kerugian rata-rata tahunan)
6. Akses petani terhadap keuangan	a. Adanya fasilitas penyimpanan tanaman yang memadai	3. Ketersediaan mikronutrien	e. Naiknya permukaan laut
	b. Infrastruktur jalan	a. Ketersediaan Vit. A dalam makanan	f. Komitmen mengelola paparan
	c. Infrastruktur pelabuhan	b. Ketersediaan zat besi hewani dalam makanan	2. Air
	4. Volatilitas produksi pangan	c. Ketersediaan zat besi nabati dalam makanan	a. Risiko air pertanian (kuantitas)
	5. Risiko stabilitas politik	4. Kualitas protein	b. Risiko air pertanian (kualitas)
	6. Korupsi	5. Keamanan pangan	3. Tanah
	7. Kapasitas penyerapan untuk perkotaan	a. Badan yang menangani keamanan dan kesehatan makanan	a. Erosi tanah/bahan organik
	8. Kehilangan pangan	b. Persentase populasi memiliki akses air minum	b. Padang rumput
		c. Kehadiran sektor grosir formal	c. Perubahan hutan
			4. Lautan
			a. Eutrofikasi dan hipoksia
			b. Keragaman hayati laut
			c. Kawasan lindung laut
			5. Sensitivitas
			a. Ketergantungan impor pangan
			b. Ketergantungan pada modal alam
			c. Manajemen risiko bencana
			6. Kapasitas adaptif
			a. Tindakan peringatan dini (iklim pertanian)
			b. Sistem manajemen risiko pertanian tingkat nasional
			7. Tekanan demografis
			a. Pertumbuhan populasi
			b. Urbanisasi

Sumber: EIU (2018)

Sejak tahun 2003, Pemerintah Indonesia bekerja sama dengan *World Food Programme* (WFP), yang implementasinya dilaksanakan Badan Ketahanan Pangan (BKP), Kementerian Pertanian dengan perwakilan WFP di Jakarta mengembangkan peta ketahanan pangan dan gizi wilayah. Peta ini berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan pencapaian sasaran dan memberi informasi kepada proses pembuatan kebijakan di bidang ketahanan pangan dan gizi. Pada tahun 2005, kemitraan ini menghasilkan Peta Kerawanan Pangan (*Food Insecurity Atlas*). Penyusunan peta berikutnya dilakukan pada tahun 2009, 2015, dan 2018 dengan perubahan nama peta menjadi Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan (*Food Security and Vulnerability Atlas/FSVA*). Pada tahun 2018 dilaksanakan pemutakhiran (*updating*) FSVA dengan memperluas cakupan analisis dan memasukkan beberapa kabupaten baru yang terbentuk dalam beberapa tahun terakhir sehingga kabupaten yang dianalisis sebanyak 416 kabupaten. Pada FSVA 2018 analisis diperluas di 98 kota sehingga total cakupan kabupaten dan kota yang dianalisis pada FSVA 2018 sebanyak 512 kabupaten/kota.

Pemilihan indikator untuk peta tahun 2018 (BKP 2018a) didasarkan pada: (a) keterwakilan tiga dimensi ketahanan pangan (ketersediaan, keterjangkauan/akses, dan pemanfaatan

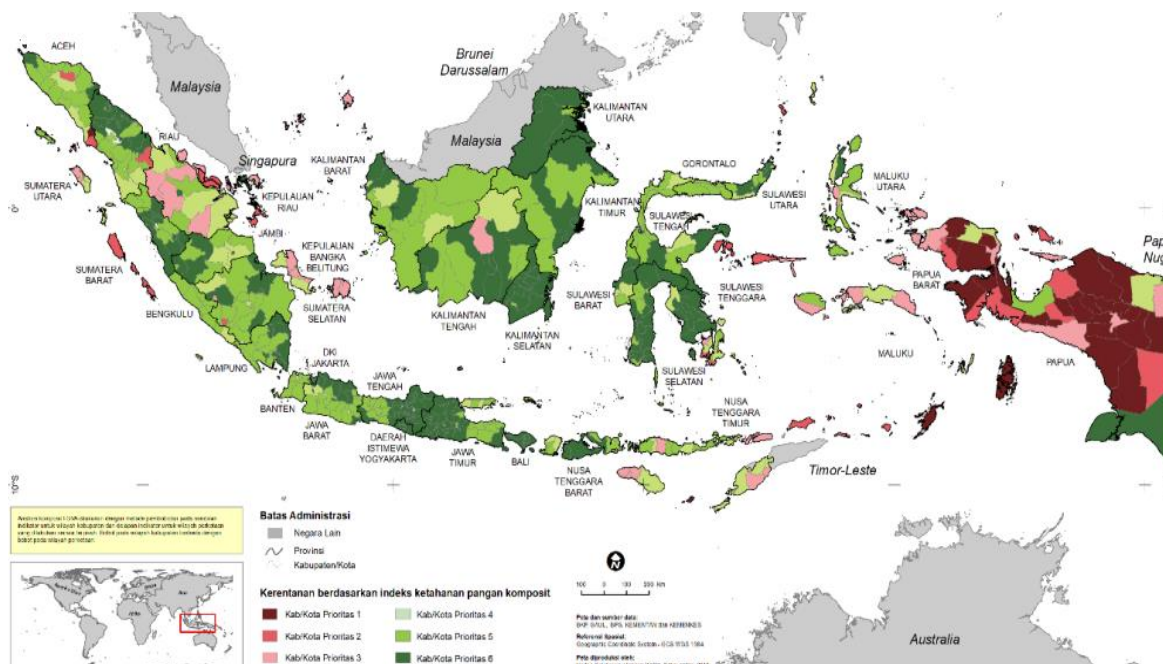
pangan), (b) tingkat sensitifitas dalam mengukur situasi ketahanan pangan dan gizi; dan (c) ketersediaan data tersedia secara rutin untuk periode tertentu yang mencakup seluruh wilayah kabupaten/kota. Berdasarkan hal tersebut, terdapat sembilan indikator kerentanan terhadap kerawanan pangan kronis dan tiga indikator kerentanan terhadap kerawanan pangan transien seperti pada Tabel 2. Dari indikator-indikator tersebut dianalisis dengan menggunakan indeks komposit.

Berdasarkan indikator tersebut, masing-masing kabupaten/kota dikelompokkan dalam enam prioritas, dengan kelompok paling rentan/rawan pangan (prioritas 1) sampai dengan kelompok yang paling tahan pangan (prioritas 6). Kelompok prioritas 1 dan 2 merupakan kabupaten/kota yang paling rentan pangan/rawan, prioritas 3 dan 4 merupakan kabupaten-kabupaten dalam kelompok ketahanan pangan sedang, sedangkan prioritas 5 dan 6 merupakan yang paling rendah tingkat kerentanan pangannya (relatif tahan pangan). Selanjutnya disusun kabupaten/kota berdasarkan prioritas 1, 2, dan 3 yang digunakan sebagai acuan pemerintah untuk mengimplementasikan program-program pengentasan rawan pangan. Gambaran wilayah kabupaten dan kota berdasarkan prioritas 1 sampai 6 dapat dilihat pada Gambar 1.

Tabel 2. Indikator penyusunan peta ketahanan dan kerentanan pangan

Aspek	Indikator
Kerentanan terhadap kerawanan pangan dan gizi kronis	
Ketersediaan pangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasio konsumsi normatif karbohidrat terhadap ketersediaan pangan</li> </ul>
Akses pangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persentase penduduk miskin</li> <li>• Persentase rumah tangga dengan proporsi pengeluaran untuk pangan lebih dari 65 persen terhadap total pengeluaran</li> <li>• Persentase rumah tangga tanpa akses listrik</li> </ul>
Pemanfaatan pangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rata-rata lama sekolah perempuan di atas 15 tahun</li> <li>• Persentase rumah tangga tanpa akses air bersih</li> <li>• Rasio jumlah penduduk per tenaga kesehatan terhadap tingkat kepadatan penduduk</li> <li>• Persentase balita dengan tinggi badan dibawah standar (<i>stunting</i>)</li> <li>• Angka harapan hidup</li> </ul>
Kerentanan terhadap kerawanan pangan transien	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bencana alam yang terkait iklim</li> <li>• Variabilitas curah hujan</li> <li>• Kehilangan produksi</li> </ul>

Sumber: BKP (2018a)



Sumber: BKP (2018a)

Gambar 1. Peta ketahanan dan kerentanan pangan tahun 2018 menurut prioritas 1 sampai 6

Hasil dari peta ketahanan dan kerentanan pangan tahun 2018, terdapat 81 (19,5%) kabupaten termasuk kategori prioritas 1 sampai 3, dengan perincian: 26 kabupaten untuk prioritas 1, 21 kabupaten pada prioritas 2, dan 34 kabupaten termasuk prioritas 3. Wilayah yang termasuk prioritas 1 tersebar di 17 kabupaten di Provinsi Papua, 6 kabupaten di Provinsi Papua Barat, 2 kabupaten di Provinsi Maluku, dan 1 kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Sementara itu, untuk wilayah kota, terdapat 7 kota (7%) yang termasuk prioritas 1 sampai 3, dengan perincian: 2 kota prioritas 1 (Kota Subulussalam di Aceh dan Kota Tual di Maluku); 2 kota prioritas 2 (Kota Gunung Sitoli di Sumatera Utara dan Kota Pagar Alam di Sumatera Selatan), dan 3 kota prioritas 3 (Kota Tanjung Balai di Sumatera Utara, Lubuk Linggau di Sumatera Selatan, dan Tidore Kepulauan (Maluku Utara)).

Apabila jumlah kabupaten dengan prioritas 1, 2, dan 3 dibandingkan dengan FSVA tahun 2015, jumlah kabupaten rawan pangan dan gizi mengalami penurunan dari 27,6% menjadi 19,5% (BKP 2015) seperti pada Tabel 3. Sementara itu, peningkatan jumlah kabupaten yang masuk prioritas 1 pada tahun 2018 dibandingkan tahun 2015 dikarenakan peningkatan jumlah sampel kabupaten dalam analisis FSVA sebagai dampak adanya pemekaran kabupaten, dari 400 kabupaten menjadi 416 kabupaten pada tahun 2018. Di

sisi lain, pada wilayah kabupaten baru ini, akses pangan dan pemanfaatannya masih terbatas.

Tabel 3. Perkembangan jumlah kabupaten rawan pangan menurut prioritas

Prioritas	2015	2018
Prioritas 1, 2, dan 3	110 (27,6%*)	81 (19,5%*)
Prioritas 1	14	26
Prioritas 2	44	21
Prioritas 3	52	34

Keterangan: \* % Kab prioritas 1,2,3 terhadap total kabupaten dalam Peta

Sumber: BKP (2015, 2018a)

Pemerintah Indonesia telah menyusun indikator untuk mengukur kerawanan pangan rumah tangga dengan menggunakan batasan rata-rata konsumsi energi yang  $\leq 70\%$  dari rata-rata kebutuhan konsumsi energi tingkat nasional (2100 Kalori/kapita/ hari), yang dalam tulisan ini dikategorikan metode lama. Dengan menggunakan perhitungan tersebut, jumlah rumah tangga rawan pangan seperti pada Tabel 3. Selanjutnya perhitungan jumlah rumah tangga rawan pangan disesuaikan dengan indikator yang digunakan secara global yang disebut dengan prevalensi ketidakcukupan konsumsi pangan atau *Prevalence of*

*Undernourishment* (PoU). PoU ini digunakan untuk memonitor tujuan dua dari target *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang terkait dengan *zero hunger* (FAO 2019a).

Pada prinsipnya, PoU sama dengan metode lama yaitu tetap menggunakan *cut of point* 70% energi yang dikonsumsi dibandingkan dengan kebutuhannya. Dalam perhitungan kebutuhannya, PoU tidak menggunakan rata-rata kebutuhan energi tingkat nasional (2100 kalori/kap/hari), namun didasarkan pada struktur penduduk (jenis kelamin dan kelompok umur). Dalam hal ini, kebutuhan energi berbeda menurut kelompok umur dan jenis kelamin serta aktifitas fisik. Sebagai gambaran angka kecukupan energi per hari untuk untuk bayi umur 0-5 bulan hanya 550 kalori, untuk laki-laki umur 19-29 tahun sebesar 2650 kalori, dan pada umur yang sama untuk wanita sebesar 2250 kalori (Kementerian Kesehatan 2019). Dengan metode PoU, prevalensi jumlah rumah tangga rawan menjadi lebih kecil dibandingkan dengan metode yang lama (Tabel 4).

Tabel 4. Perkembangan prevalensi rumah tangga rawan pangan (%)

Tahun	Metode Lama*	Metode PoU**	Asia Tenggara****	Dunia****
Capaian				
2015	14,71	10,73	9,8	10,6
2016	12,69	8,93	9,6	10,7
2017	9,84	8,26	9,4	10,8
2018	8,23	7,95	9,2 <sup>a)</sup>	10,8 <sup>a)</sup>
2019	-	7,66	-	-
Target***				
2020	-	6,40	-	-
2024	-	6,38	-	-

Sumber: \* BKP (2018b), \*\* BKP dan BPS (2019), \*\*\* (Kementerian PPN/Bappenas 2019), \*\*\*\* FAO (2019b), a) data proyeksi

Dengan menggunakan metode lama atau metode PoU, jumlah rumah tangga rawan pangan di Indonesia menunjukkan penurunan sebagai dampak dari implementasi berbagai kebijakan yang dilaksanakan oleh banyak kementerian dan lembaga, seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, lembaga swadaya masyarakat, dan partisipasi masyarakat. Selain program pemerintah lainnya, program Desa Mandiri Pangan mapan memberikan pengaruh positif terhadap pengurangan keluarga miskin dan rawan pangan di dua desa di Kabupaten Aceh Timur

(Baihaqi 2013). Walaupun demikian, prevalensi rumah tangga rawan pangan Indonesia masih lebih besar dibandingkan dengan rata-rata di Asia Tenggara. Oleh karena itu, upaya penurunan jumlah rawan pangan harus terus dilakukan melalui serangkaian program-program terobosan yang mampu menurunkan kasus rawan pangan secara signifikan.

Selain dalam bentuk konsumsi energi, untuk mengukur prevalensi kerawanan pangan juga digunakan indikator skala kelaparan pada rumah tangga atau individu. Sejak tahun 2013, FAO mensosialisasikan instrumen baru untuk mengukur kerawanan pangan. Instrumen tersebut adalah *Food Insecurity Experienced Scale* (FIES) atau Skala Pengalaman Kerawanan Pangan (Ballard et al. 2013). FIES digunakan untuk mengukur kerawanan pangan sedang dan berat (kategori FIES: tidak mengalami rawan pangan, rawan pangan sedang, dan rawan pangan berat) dan hasil FIES ini menjadi salah satu indikator tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs). Terdapat delapan pertanyaan (Tabel 5), yang saling terkait satu dengan yang lain, dimulai dari pertanyaan pengalaman kelaparan secara umum ke bentuk lebih spesifik. Pembentukan instrumen didasarkan kenyataan bahwa kerawanan pangan tidak terjadi secara mendadak. Proses tersebut diawali dengan rasa khawatir karena tidak memiliki cukup makanan, jika keadaan tidak berubah akan diikuti perubahan pola makan karena sumber makanan terbatas, dan akhirnya penurunan konsumsi makanan di rumah tangga. Badan Pusat Statistik (BPS) mengimplementasikan instrumen FIES dengan menggunakan data Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) bulan Maret 2017. Berdasarkan hasil analisis tersebut, prevalensi penduduk rawan pangan sedang atau berat pada tahun 2018 sebesar 6,86%, lebih rendah dibandingkan pada tahun 2017 (Tabel 6). Target pemerintah yang dicanangkan dalam RPJM 2020-2024, prevalensi penduduk rawan pangan dengan perhitungan FIES pada tahun 2020 sebesar 5,21% dan pada tahun 2024 hanya 4,05%.

Dari gambaran diatas minimal ada lima indikator yang saat ini digunakan oleh pemerintah Indonesia untuk menghitung besaran rawan pangan, yaitu tiga indikator yang disusun dan digunakan secara global (GFSI, PoU, FIES) dan dua indikator yang disusun oleh pemerintah Indonesia (FSVI dan tingkat konsumsi energi). Pada RPJM 2020-2024, pemerintah menetapkan target prevalensi rawan pangan dengan menggunakan ketiga indikator global tersebut.

Tabel 5. Daftar pertanyaan yang digunakan dalam mengukur skala pengalaman kerawanan pangan

No.	Daftar Pertanyaan
1	Selama setahun terakhir, apakah Anda/ART lainnya khawatir tidak akan memiliki cukup makanan untuk disantap.
2	Selama setahun terakhir, apakah ada saat dimana Anda/ART lainnya tidak dapat menyantap makanan sehat dan bergizi karena kurang uang dan sumber daya lainnya.
3	Selama setahun terakhir, apakah Anda/ART lainnya hanya menyantap sedikit jenis makanan karena tidak memiliki uang dan sumber daya lainnya.
4	Selama setahun terakhir, apakah Anda/ART lainnya pernah melewatkan makan pada suatu hari tertentu karena tidak memiliki uang dan sumber daya lainnya yang cukup untuk mendapatkan makanan.
5	Selama setahun terakhir, apakah Anda/ART lainnya makan lebih sedikit dari seharusnya karena kurang uang dan sumber daya lainnya yang cukup untuk mendapatkan makanan.
6	Selama setahun terakhir, apakah Anda/ART lainnya kehabisan makanan karena kurang uang dan sumber daya lainnya.
7	Selama setahun terakhir, apakah Anda/ART lainnya merasa lapar tetapi tidak makan karena kurang uang dan sumber daya lainnya untuk mendapatkan makanan.
8	Selama setahun terakhir, apakah Anda/ART lainnya tidak makan seharian karena kurang uang dan sumber daya lainnya.

Sumber: Ballard et al (2013)

Tabel 6. Prevalensi penduduk dengan kerawanan pangan sedang atau berat

Tahun	Capaian (%)	Target (%)
2017	8,66	-
2018	6,86	-
2020	-	5,21
2024	-	4,05

Sumber: BPS (2019c), Kementerian PPN/Bappenas (2019).

## PENYEBAB, DAMPAK, DAN PILIHAN ALTERNATIF KEBIJAKAN PENGENTASAN RAWAN PANGAN DAN GIZI

### Penyebab Rawan Pangan dan Gizi

Kondisi terjadinya rawan pangan dapat bersifat kronis dan transien. Kondisi kronis terlihat adanya gejala kurang makan secara terus menerus karena ketidakmampuan memperoleh pangan yang cukup, baik dengan cara membeli maupun dengan cara menghasilkan sendiri (Devereux 2006). Hal ini sebagai akibat keterbatasan penguasaan sumber daya alam dan kemampuan sumber daya manusia sehingga pemanfaatan kemampuan dan kekuatan fisik kurang maksimal, rentan terhadap gangguan penyakit, dan pada gilirannya menyebabkan kondisi masyarakat makin miskin. Sementara itu, kondisi kerawanan transien yang diindikasikan dengan penurunan kemampuan rumah tangga untuk memperoleh pangan yang cukup, akibat kondisi tidak terduga seperti ketidakstabilan harga, produksi dan pasokan pangan, sebagai akibat adanya bencana alam, kerusakan, penyimpangan musim, konflik sosial, dan lain-lain. Dengan demikian, kondisi rawan pangan akan muncul sebagai dampak dari proses yang panjang seperti kemiskinan dan dapat pula muncul sewaktu-waktu karena ada bencana alam atau nonalam, yang kedua sifat rawan pangan tersebut dapat terjadi pada rumah tangga dan wilayah.

Dari Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan tahun 2018, dapat dikatakan penyebab kabupaten yang termasuk prioritas 1, 2, dan 3 adalah keterbatasan kabupaten dalam hal infrastruktur seperti jalan, fasilitas kesehatan, air minum, dan keterbatasan akses pangan (daya beli, pemanfaatan pangan). Hasil analisis yang dilakukan oleh Ariani (2015) menunjukkan bahwa penyebab timbulnya kerawanan pangan baik wilayah maupun rumah tangga adalah ketimpangan PDRB antarwilayah/provinsi, ketimpangan pembangunan sarana dan prasarana, geografi wilayah (kepulauan), besaran dan ketimpangan pendapatan rumah tangga, kenaikan harga pangan dan nonpangan, dan perilaku konsumsi masyarakat yang menyimpang. Sementara, pada wilayah yang lebih spesifik di Kabupaten Rembang, Jawa Tengah, hasil penelitian Hapsari dan Rudianto (2017) menginformasikan bahwa faktor utama penyebab ketahanan pangan adalah ketersediaan pangan, sedangkan penyebab utama terjadinya kerawanan pangan adalah faktor sosial-ekonomi, faktor iklim, faktor



infrastruktur, faktor lingkungan, dan produktivitas lahan.

Menurut FAO (2010; 2013) penyebab terjadinya rawan pangan pada rumah tangga sangat kompleks. Kerawanan dapat disebabkan oleh situasi sosial politik pertanian dan petaninya, sumber daya lahan dan air (rendahnya luas lahan pertanian produktif per kapita, rendahnya produktivitas dan kesuburan lahan, anomali iklim), rendahnya daya beli rumah tangga sebagai akibat terbatasnya pendapatan dari pertanian dan nonpertanian, dan distribusi makanan antaranggota rumah tangga tidak tepat. Selanjutnya dikatakan kejadian status gizi kurang pada anak balita disebabkan anak tersebut kurang makan (jumlah dan kualitas), kondisi kesehatan dan sanitasi buruk, pola asuh yang salah, dan pemberian makanan tambahan yang salah.

Masyarakat miskin mempunyai keterbatasan sumber daya untuk mencukupi kebutuhan pangannya. Walaupun makanan di pasaran tersedia, tetapi pendapatan yang dimilikinya tidak mencukupi untuk membeli makanan tersebut. Hal inilah yang menjadi penyebab utama terjadinya kerawanan pangan dan gizi keluarga (Gonzales 2015; Farrell et al. 2017). Pada kasus-kasus tertentu, petani mempunyai gabah/beras dari hasil usaha taninya untuk kebutuhan keluarga, namun karena jumlahnya tidak mencukupi, mereka tetap membeli beras sejumlah kekurangan tersebut. Pada kasus ini, orang miskin adalah golongan yang paling rentan terhadap gejolak harga pangan, mereka akan kesulitan untuk mengakses makanan bergizi (Limenta dan Chandra 2017).

Selanjutnya, komunitas global yang tergabung dalam organisasi CONCERNUSA yang peduli terhadap kerawanan pangan dan kelaparan dan bekerja untuk mengurangi kelaparan dan kurang gizi sebagai upaya untuk mencapai target SDG melakukan review penyebab kerawanan pangan dan kelaparan di dunia yang menyebabkan anak *stunting* sampai anak mengalami gizi salah (CONCERNUSA 2019). Hasil review menunjukkan bahwa penyebab kerawanan pangan dan kelaparan di dunia dikelompokkan menjadi sepuluh penyebab sebagai berikut:

1. Kemiskinan. Keluarga yang hidup dalam kemiskinan umumnya tidak mampu membeli makanan bergizi yang menyebabkan kekurangan gizi. Pada gilirannya, kekurangan gizi membuat orang sulit mendapatkan lebih banyak uang sehingga mereka tidak dapat membeli makanan sehat.

2. Kekurangan pangan. Keluarga petani mengalami periode sebelum panen yang dikenal sebagai "musim lapar." Persediaan makanan dari panen sebelumnya habis sehingga mereka terpaksa mengurangi frekuensi makan dalam setiap hari sampai periode panen berikutnya.
3. Perang dan konflik. Perang dan konflik juga merupakan kontributor utama kelaparan dunia. Perang saudara di Sudan Selatan menyebabkan perpindahan secara masal. Ladang yang ditanami tidak menghasilkan dan dikombinasikan dengan tingkat inflasi yang tinggi membuat akses pangan menjadi rendah.
4. Perubahan iklim. Di Negara Zambia memiliki stabilitas politik, namun mengalami kelaparan karena iklim yang ekstrim. Terlalu banyak, atau terlalu sedikit curah hujan dapat merusak panen atau mengurangi jumlah padang rumput hewan yang tersedia. Bank Dunia memperkirakan perubahan iklim memiliki kekuatan untuk mendorong lebih dari 100 juta orang ke dalam kemiskinan selama dekade berikutnya.
5. Kekurangan zat gizi. Kelaparan bukan hanya karena kurang akses pangan, namun juga kurang akses ke gizi yang tepat, yang dikonsumsi tidak beragam. Pada keluarga miskin sering mengandalkan hanya satu atau dua makanan pokok (seperti jagung atau gandum) sehingga mereka tidak mendapatkan cukup zat gizi makro dan vitamin.
6. Keterbatasan kebijakan/infrastruktur publik. Masalah sistemik seperti infrastruktur yang terbatas atau rendahnya investasi di bidang pertanian, seringkali menyebabkan makanan dan air yang tersedia tidak mencukupi kebutuhan penduduk dunia.
7. Ekonomi. Ketahanan ekonomi suatu negara memiliki efek langsung pada ketahanan zat gizi, oleh karena itu diperlukan stabilitas ekonomi dalam suatu negara.
8. Limbah makanan (*food waste*). Menurut Program Pangan Dunia, 1/3 dari semua makanan yang diproduksi terdapat lebih dari 1,3 miliar ton tidak pernah dikonsumsi. Untuk memproduksi sejumlah makanan tersebut membutuhkan jumlah air yang sama dengan aliran tahunan Sungai Volga Rusia dan menambahkan 3,3 miliar ton gas rumah kaca ke atmosfer.
9. Ketidaksetaraan jenis kelamin. Menurut PBB, jika petani perempuan memiliki akses yang sama ke sumber daya seperti laki-laki maka jumlah kelaparan di dunia dapat dikurangi hingga 150 juta orang. Petani perempuan bertanggung jawab untuk menanam,

memanen, menyiapkan, dan menjual sebagian besar makanan di negara-negara miskin.

10. Migrasi paksa. Banyak pengungsi yang tinggal di luar negeri (di negara tetangga) menderita kelaparan karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki atau tersedia.

Hasil penelitian dan review tersebut memberi gambaran bahwa kerawanan pangan dan gizi dapat dilihat dari perspektif negara, wilayah (pulau/kabupaten/kota), rumah tangga, dan individu. Penyebabnya juga beragam dan kompleks, saling terkait satu dengan lainnya, mencakup aspek kestabilan politik, pertumbuhan ekonomi dan kestabilan harga pangan, sosial budaya termasuk pengetahuan dan budaya makan di antara anggota rumah tangga serta jumlah dan kualitas sumber daya alam dan lingkungan termasuk adanya perubahan iklim.

### **Dampak Rawan Pangan terhadap Kualitas SDM**

Dalam Undang-Undang (UU) No.18 Tahun 2012 tentang Pangan, ketahanan pangan didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau; serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Dari definisi ini, dapat diartikan jika seseorang tidak mendapatkan makanan yang cukup, baik jumlah maupun kualitas, maka seseorang tersebut dapat dikatakan mengalami kerawanan pangan dan gizi.

Kerawanan pangan memengaruhi secara negatif perkembangan fisik, sosial, emosional, dan kognitif manusia sepanjang perjalanan kehidupan dan merupakan pengganggu sosial dan lingkungan (Escamilla 2017). Hal tersebut apabila kekurangan pangan dan gizi dialami sejak usia balita, kemudian ditambah dengan pola pengasuhan yang kurang baik, maka anak akan dengan mudah menderita berbagai penyakit, yang berdampak negatif dengan status gizinya. Menurut Gross (2002), status gizi dipengaruhi oleh konsumsi makanan dan status kesehatannya.

Adanya kejadian kurang gizi dan *stunting* pada anak balita dalam jangka panjang akan berdampak negatif pada pertumbuhan fisik dan kognitif anak tersebut pada saat dewasa, yang salah satunya ditunjukkan dengan produktivitas

kerja yang rendah. Dengan kata lain, upaya pemerintah untuk membentuk sumber daya manusia unggul yang mampu berdaya saing di era global dilakukan dengan meniadakan kejadian rawan pangan dan rawan gizi pada anak balita. Menurut Kementerian PPN/Bappenas (2018) masalah *stunting* dapat mengakibatkan bonus demografi yang terjadi di Indonesia akan tidak ada artinya. Ketika mereka sudah dewasa akan berpeluang mendapatkan penghasilan 20% lebih rendah dibandingkan dengan anak yang tidak mengalami *stunting*. Dengan produktivitas yang rendah tersebut berdampak negatif pada pertumbuhan ekonomi. Menurut World Bank dan Nutrition (2019), potensi kerugian di beberapa negara akibat anak kurang gizi dan *stunting* sekitar 2-3% dari Produk Domestik Bruto (PDB), bahkan sampai 11% di negara Afrika dan Asia. Hasil analisis yang dilakukan oleh Sébastien (2018) di 74 negara berkembang dengan menggunakan data 1984 dan 2014 menunjukkan bahwa setiap kenaikan 1% angka *stunting* akan menurunkan 0,4% PDB per kapita. Selanjutnya disarankan agar negara berkembang mengalokasikan dana sebesar 13,5% dari PDB per kapita untuk menurunkan angka prevalensi *stunting*.

### **Pilihan Alternatif Kebijakan**

Setiap orang berhak untuk hidup sehat, aktif, dan produktif sehingga dapat melakukan kegiatan dan pekerjaan sesuai aturan yang ada dan menghasilkan output yang optimal. Timbulnya kasus anak balita menderita kurang gizi akibat kejadian rawan pangan yang dialaminya merupakan pelanggaran hak-hak dasar manusia. Kebijakan pemerintah yang dilakukan selama ini belum berdampak signifikan mengentaskan rawan pangan dan perbaikan status gizi anak balita dikarenakan penekanan kebijakan dan program sering berubah dan tidak berkelanjutan. Selain itu, partisipasi masyarakat dan pemerintah daerah masih kurang, seolah-olah kebijakan tersebut merupakan tanggung jawab pemerintah pusat. Oleh karena itu, ke depan harus menjadi kesadaran bersama bahwa pemenuhan pangan bagi setiap individu merupakan hak azasi dan pemenuhannya menjadi kewajiban bersama, termasuk individu itu sendiri (Suryana 2014). Mengentaskan kerawanan pangan dan gizi harus dilakukan secara komprehensif, mengingat penyebab munculnya masalah tersebut sangat beragam dan kompleks dengan perspektif yang luas. Adanya konsep *food security and nutrition* maka kebijakan yang disusun dapat bersifat tunggal dengan menggabungkan kebijakan pangan dan

kebijakan gizi sehingga diharapkan masalah pangan dan gizi sama-sama teratasi. Beberapa alternatif kebijakan utama untuk mengentaskan masalah kerawanan pangan dan gizi sebagai berikut.

Bedasarkan hasil Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan yang disusun oleh BKP bekerja sama dengan WFP menunjukkan bahwa sebagian besar wilayah yang termasuk rawan pangan dan gizi adalah kabupaten yang berada di Kawasan Indonesia Timur. Di wilayah ini masih terbatas/miskin infrastruktur dibandingkan dengan wilayah di Kawasan Indonesia Barat. Kabupaten ini memerlukan dukungan pembangunan dan pengembangan infrastruktur untuk memenuhi kebutuhan dasar di antaranya fasilitas jalan, kesehatan seperti puskesmas/puskesmas pembantu, sarana air bersih, sarana pendidikan, jaringan irigasi untuk pertanian. Pembangunan sarana jalan akan meningkatkan kelancaran arus barang dan jasa sehingga mampu menekan harga pangan, mempermudah penyediaan pangan, dan meningkatkan mobilitas penduduk untuk mendapatkan lapangan pekerjaan. Ketersediaan fasilitas tersebut juga untuk memberikan jaminan kepada petani dalam berusaha tani karena air merupakan sarana penting untuk bertanam terutama tanaman semusim. Fasilitas ini juga memberikan jaminan bagi masyarakat untuk mendapatkan akses kesehatan yang lebih baik.

Upaya peningkatan produksi padi makin sulit dan bahaya dari segi stabilitas politik apabila hanya mengandalkan beras sebagai makanan pokok karena sumber daya lahan yang subur makin terbatas, baik jumlah maupun kualitas dan adanya perubahan iklim. Oleh karena itu, pengentasan rumah tangga rawan pangan dan gizi juga diarahkan dengan mengembangkan pangan lokal yang sudah menjadi pola budi daya dan budaya masyarakat. Pangan ini sebagai makanan pendamping beras dan camilan melalui pengembangan bisnis dan industri. Pangan lokal juga sebagai cadangan pangan masyarakat/lambung hidup (Suryana 2016; Ariani 2016).

Indonesia terdiri dari pulau besar dan pulau kecil (termasuk pulau terpencil, terluar) dan setiap pulau mempunyai kapasitas dan fasilitas yang berbeda, dalam hal karakteristik sumber daya manusia, pola produksi dan konsumsi pangan. Transportasi yang menghubungkan antarpulau mengandalkan pada transportasi laut sehingga memungkinkan distribusi pangan antarpulau akan terganggu apabila ada gelombang/ombak tinggi pada musim-musim tertentu sehingga kapal tidak dapat berlayar.

Oleh karena itu, setiap pulau harus mampu secara mandiri untuk menyediakan pangan terutama pangan pokok. Menurut Alfon et al. (2012), membangun pulau mandiri pangan di Maluku didasarkan pada konsep gugus pulau dengan prinsip kedaulatan pangan terutama untuk keluarga miskin dan kekurangan pangan, mengembangkan kearifan lokal dalam proses produksi dengan melibatkan kaum perempuan, serta mempertahankan pola konsumsi sesuai dengan budaya setempat.

Salah satu penyebab rawan pangan dan gizi adalah keterbatasan daya beli atau kemiskinan, sedangkan rumah tangga miskin rentan terhadap kerawanan pangan dan gizi karena pengeluaran terbesar mereka untuk mencukupi kebutuhan pangan (Burchi dan Muro 2012). Adanya pendapatan yang tetap adalah sebuah keniscayaan bagi semua rumah tangga, oleh karena itu upaya peningkatan pendapatan dan keberlanjutannya dilakukan melalui penciptaan keragaman sumber pendapatan rumah tangga tersebut baik antarkegiatan di sektor pertanian maupun dengan sektor nonpertanian. Sebagian besar yang menderita kerawanan pangan dan gizi adalah masyarakat yang bertempat tinggal di perdesaan dengan pekerjaan utama sebagai petani dengan skala usaha relatif kecil, buruh tani, dan buruh di sektor informal lainnya. Oleh karena itu, upaya pengentasannya juga harus memperhatikan kepemilikan, pengalaman, serta modal sosial yang dimiliki dan lingkungannya. Seperti usulan Syarief et al. (2014) kasus di Kabupaten Malaka, Provinsi Nusa Tenggara Timur, pengentasan rawan pangan dilakukan dengan pengembangan pertanian sesuai dengan pekerjaan yang dilakukan selama ini. Telah banyak program dan bantuan yang dilakukan oleh pemerintah agar masyarakat tetap mempunyai pendapatan, namun bantuan tersebut harus disesuaikan dengan kondisi agroekosistem dan sosial budaya, spesifik sasaran, tidak menjadikan ketergantungan terhadap program.

Selain pendapatan, untuk meningkatkan akses pangan rumah tangga dipengaruhi oleh harga pangan apalagi masyarakat miskin paling rentan dengan perubahan harga pangan, mengingat mereka tidak mempunyai cadangan pangan yang cukup sehingga mereka harus membeli kebutuhan pangan setiap hari. Oleh karena itu, upaya untuk menjaga stabilitas harga pangan terutama di daerah rawan pangan harus dilakukan, namun tetap memperhatikan perolehan keuntungan yang wajar bagi petani.

Peningkatan akses pangan masyarakat rawan pangan dapat dilakukan dengan menyalurkan bantuan pangan ataupun pangan

bersubsidi sesuai pola konsumsi pangan. Pada saat ini sudah banyak jaringan pengaman sosial (skim bantuan) yang berasal dari pemerintah, baik dalam bentuk natura maupun dana tunai. Di antara program tersebut adalah Program Keluarga Harapan (PKH) dan Program Sembako. Program Sembako merupakan kelanjutan dari program yang sebelumnya disebut Raskin (beras untuk rakyat miskin) lalu berganti nama menjadi Rastra (beras untuk rakyat sejahtera). Rancangan pada awal tahun 2020 (sebelum ada pandemi Covid-19), penerima manfaat program Sembako sebanyak 15,6 juta RT dengan bantuan Rp150.000 untuk setiap RT/bulan, berubah menjadi Rp200.000 per RT/bulan dengan sasaran 2 juta rumah tangga setelah pandemi Covid-19. Uang tersebut hanya dapat digunakan untuk membeli beras, sumber protein hewani, serta sayur dan buah tertentu yang tersedia di E-Warong setempat (Tim Pengendali Pelaksanaan Penyaluran Bantuan Sosial secara Nontunai 2019). Belajar dari banyak ragam skim bantuan pada saat pandemi Covid-19 yang rawan menimbulkan gesekan sosial di masyarakat, disarankan besaran dan frekuensi bantuan adalah sama walaupun sumber pendanaannya berbeda (APBN, APBD tingkat I dan II).

Belum semua masyarakat dalam mengonsumsi makanan mengikuti prinsip-prinsip konsumsi yang beragam, bergizi, seimbang, dan aman (B2SA)/gizi seimbang sehingga tidak semua kebutuhan zat gizi yang dibutuhkan tubuh dapat terpenuhi, dengan kata lain masih mengalami kelaparan/kerawanan zat gizi. Oleh karena itu, penguatan komunikasi, informasi, dan edukasi (KIE) penganekaragaman konsumsi pangan sangat diperlukan untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat akan pentingnya mengonsumsi makanan yang beranekaragam dengan prinsip B2SA (Djauhari et al. 2013). Makanan yang beranekaragam tidak mahal karena banyak pilihan alternatif untuk setiap kelompok pangan baik sumber karbohidrat, protein, maupun vitamin dan mineral. Yang perlu dicermati adalah merubah kebiasaan makan adalah sulit, membutuhkan waktu yang relatif lama. Oleh karena itu, program KIE ini juga harus dilakukan secara berkelanjutan dengan menggunakan berbagai media komunikasi seperti media elektronik (TV, handphone), tempat publik (kereta api, bandara, restoran), kelembagaan informal (perkumpulan PKK, arisan, keagamaan, karang taruna, kelompok wanita tani).

Penyadaran masyarakat juga harus dilakukan terkait dengan kebiasaan yang tidak

menghabiskan makanan, terutama pada kegiatan pertemuan yang menghadirkan banyak orang, seperti undangan perkawinan dan seminar. Kebiasaan ibu rumah tangga membeli makanan segar atau olahan dalam jumlah banyak, kemudian disimpan dalam lemari pendingin, atau di dalam rak sebagai cadangan. Namun, tidak semua makanan tersebut segera dimasak atau dimakan sehingga mengakibatkan makanan tersebut tidak layak makan atau kadaluwarsa dan akhirnya makanan tersebut terbuang (Suryana dan Ariani 2018). Besaran kehilangan dan pemborosan pangan (*food lost and waste*) berbeda antarnegara dan komoditas, namun secara umum mengakibatkan 1,3 miliar ton makanan per tahun terbuang percuma (FAO 2019b). Sampah makanan menghasilkan lebih banyak emisi metana, satu dari enam unsur gas rumah kaca (GRK) yang berkontribusi terhadap pemanasan bumi. Terbuangnya makanan tidak hanya berdampak pada nilai ekonomi, tetapi juga pemborosan sumber daya dan merusak kualitas lingkungan.

## PENUTUP

Sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing diperoleh jika mereka tercukupi gizinya sejak usia anak balita. Oleh karena itu, kasus-kasus kejadian rawan pangan pada wilayah dan rumah tangga harus diberantas agar anak-anak dapat tumbuh kembang secara optimal. Penyebab rawan pangan dan gizi sangat beragam dan kompleks dengan perspektif yang luas maka penanganannya harus komprehensif, tidak parsial dan berkelanjutan. Upaya ini harus dilakukan secara sungguh-sungguh dengan kebijakan yang konsisten dalam perencanaan dan implementasinya yang mencakup aspek penyediaan pangan sampai tingkat wilayah kecamatan atau desa, kemudahan dan kemampuan rumah tangga untuk mengakses pangan dan ketepatan distribusi pangan di antara anggota keluarga. Membangun ketahanan pangan masyarakat secara mandiri di arahkan pada spesifik wilayah, yang berbasis sumber daya dan budaya lokal yang dapat menyediakan beragam pangan dan memberi pilihan konsumsi bagi masyarakat setempat. Kebijakan lain yang dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat terutama masyarakat miskin sebagai upaya meningkatkan pendapatan secara berkelanjutan dan pengembangan infrastruktur dasar pada wilayah-wilayah rawan pangan. Pemerintah dan lembaga legislatif tingkat pusat dan daerah, serta masyarakat termasuk individu itu sendiri

harus secara bersama-sama mewujudkan hal tersebut.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih kepada Bapak Prof. Achmad Suryana yang memberi masukan dan Pustaka untuk penyempurnaan makalah ini. Terima kasih juga disampaikan kepada Dewan Redaksi, Mitra Bestari, dan Redaksi Pelaksana FAE yang telah memberikan saran perbaikan untuk penyempurnaan hingga tulisan ini layak untuk dipublikasi.

### DAFTAR PUSTAKA

- Alfons JB, Hutuely L, Rivaie AA, Procula RM, Sirappa M, Pasireron M, Sutrisno N. 2012. Membangun pulau mandiri pangan mendukung ketahanan pangan di Maluku: membangun kemampuan inovasi berbasis potensi wilayah. Jakarta (ID): IAARD Press.
- Ariani M. 2015. Upaya peningkatan akses pangan masyarakat mendukung ketahanan pangan. Dalam: Pasandaran, Rachmat M, Hermanto, Ariani M, Sumedi, Suradisastra K, Haryono, editors. Memperkuat kemampuan swasembada pangan. Jakarta (ID): IAARD Press.
- Ariani M. 2016. Pergeseran konsumsi pangan lokal, suatu keprihatinan. Dalam: Pasandaran E, Heriawan R, Syakir.M, editors. Pangan lokal: budaya, potensi dan prospek pengembangan. Jakarta (ID): IAARD Press.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2015. Peta ketahanan dan kerentanan pangan Indonesia 2015. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2018a. Indeks ketahanan pangan Indonesia 2018. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2018b. Statistik ketahanan pangan. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan dan Badan Pusat Statistik. 2019. Perkembangan rumah tangga rawan pangan 2015-2019.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2019a. Indeks pembangunan manusia Indonesia naik jadi 71,39 [Internet]. [diunduh 2020 Mar 20]. Tersedia dari: <https://kominfo.go.id/content/detail/20920/bps-indeks-pembangunan-manusia-indonesia-naik-jadi-7139/0/berita>
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2019b. Profil statistik kesehatan. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2019c. Prevalensi penduduk dengan kerawanan pangan sedang atau berat, berdasarkan pada skala pengalaman kerawanan pangan 2017 dan 2018 [Internet]. [diunduh 2020 Mar 20]. Tersedia dari: <https://www.bps.go.id/dynamic/table/2018/08/07/1551/prevalensi-penduduk-dengan-kerawanan-pangan-sedang-atau-berat-berdasarkan-pada-skala-pengalaman-kerawanan-pangan-2017.html>
- Baihaqi A. 2013. Dampak program desa mandiri pangan terhadap ketahanan pangan dan kemiskinan di Kabupaten Aceh Timur. *J Agrisep*. Vol 14(2): 12-20.
- Ballard TJ, Kepple AW, Cafiero C. 2013. The Food insecurity experience scale: developing a global standard for monitoring hunger worldwide. Technical Paper. Rome, FAO [Internet]. [cited 2020 Mar 22]. Available from: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/voices/en/>.
- Bruening M, Brennhofner S, Van Woerden I, Todd M, Laska M. 2016. Factors related to the high rates of food insecurity among diverse, urban college freshmen. *J Academy Nutrition and Dietetics*. 116(9): 1450-1457.
- Budhayana S, Ridwan M, Benardin. 2014. Peningkatan kualitas sumber daya manusia berbasis ketahanan pangan (Studi kasus di Provinsi Bengkulu). *J Ekon Perenc Pembang*. 5(3): 67-78.
- Burchi F, Muro PD. 2012. A Human development and capability approach to food security: conceptual framework and informational basis. Working Paper 2012-009 [Internet]. [cited 2020 Mar 24]; February 2012. UNDP. Available from: [https://www.researchgate.net/publication/257616641\\_A\\_Human\\_Development\\_and\\_Capability\\_Approach\\_to\\_Food\\_Security\\_Conceptual\\_Framework\\_and\\_Informational\\_Basis](https://www.researchgate.net/publication/257616641_A_Human_Development_and_Capability_Approach_to_Food_Security_Conceptual_Framework_and_Informational_Basis).
- CONCERNUSA. 2019. The top 10 causes of world hunger [Internet]. [cited 2020 Mar 27]. Available from: <https://www.concernusa.org/story/top-causes-world-hunger/> (www.concernusa.org, 2019).
- Devereux S. 2006 Distinguishing between chronic and transitory food insecurity in emergency needs assessments. SENAC Brief No.3. WFP. Rome.
- Djauhari A, Pranadji T, Ariani M. 2013. Memperkuat komunikasi informasi dan edukasi dalam pemasyarakatan diversifikasi konsumsi pangan. Dalam: Ariani M, Suradisastra K, Sutrisno N, Hendayana, R, Soeparno H, Pasandaran E. Diversifikasi pangan dan transformasi pembangunan pertanian. Jakarta (ID): IAARD Press. hlm 264-281.
- [EU] The Economist Intelligence Unit's. 2016. Global food security index 2016: an annual measure of the state of global food security. A report from the economist intelligence unit. London (UK): The Economist Intelligence Unit's.
- [EU] The Economist Intelligence Unit's. 2018. Global food security index 2018. Building resilience in the face of rising food-security risks. A report from the economist intelligence unit. London (UK): The Economist Intelligence Unit's.

- Escamilla RP. 2017. Food security and the 2015–2030 sustainable development goals: from human to planetary health: Perspectives and opinions. *Curr Developments in Nutrition* [Internet]. [cited 2020 Mar 27]; 1(7):1-7. Available from: <https://doi.org/10.3945/cdn.117.000513>
- Farrell P, Thow AM, Abimbola S, Faruqui N, Negin J. 2017. How food insecurity could lead to obesity in LMICs: When not enough is too much: a realist review of how food insecurity could lead to obesity in low-and middle-income countries. *Health Promotion International*. 33(5):812–826.
- [FAO] Food Agriculture Organization. 2010. The state of food insecurity in the world: addressing food insecurity in protracted crises [Internet]. [cited 2013 Jun 28]. Available from: <http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>.
- [FAO] Food Agriculture Organization. 2013. Sustainable food systems for food security and nutrition [Internet]. [cited 2016 Des 3]. Available from: <http://www.fao.org/getinvolved/worldfoodday/en/>.
- [FAO] Food Agriculture Organization. 2017. The future of food and agriculture. Trends and challenges [Internet]. [cited 2019 Feb 6]. Available from: <http://www.fao.org/3/a-i6583e.pdf>
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO. 2019a. The state of food security and nutrition in the world 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns. Rome, FAO. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
- [FAO] Food Agriculture organization. 2019b. The state of food and agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction. Rome. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
- Gross R, Schoneberger H, Pfeifer H, Preuss HJA. 2000. The Four dimensions of food and nutrition security: Definitions and concepts [Internet]. [cited 2020 Mar 20]. Available from: [http://www.fao.org/elearning/course/fa/en/pdf/p-01\\_rg\\_concept.pdf](http://www.fao.org/elearning/course/fa/en/pdf/p-01_rg_concept.pdf)
- Gross R. 2002. Food and nutrition security in poverty alleviation: concepts, strategies, and experiences at the German agency for technical cooperation. *Asia Pacific J of Clinical Nutrition*: 11(Suppl): 341-S347.
- Gonzales. 2015. World poverty and food insecurity. *Penn State Journal of Law & International Affairs*. The 9 billion people question: the challenge of global resource scarcity [Internet]. [cited 2020 Mar 19]; 3(2). Available from: <https://elibrary.law.psu.edu/jlia/vol3/iss2/6>.
- Hapsari NI, Rudiarto I. 2017. Faktor-faktor yang mempengaruhi kerawanan dan ketahanan pangan dan implikasi kebijakannya di Kabupaten Rembang. *J Wil Lingkung*. 5(2): 125-140.
- Ihab A, Rohana A, Manan WW, Suriati WW., Zalilah M, Rusli AM. 2015. Assessment of food insecurity and nutritional outcomes in Bachok, Kelantan. *J Nutrition Food Sci*. 5(3): 1-20.
- Indrastuty D, Pujiyanto. 2018. Determinan sosial ekonomi rumah tangga dari balita stunting di Indonesia: Analisis data Indonesia family life survey (IFLS) 2014. *J Ekon Kesehat Indones*. 3(2): 68-75
- Jember University with IIED Sustainable diet for all. 2019. Indonesia's triple burden of malnutrition A call for urgent policy change. Research Paper. Jember (ID) : Jember University.
- [Kemenkes] Kementerian Kesehatan. 2018. Hasil utama Riskesdas 2018. Jakarta (ID): Kementerian Kesehatan
- [Kemenkes] Kementerian Kesehatan. 2019. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia nomor 28 tahun 2019 tentang Angka Kecukupan Gizi yang Dianjurkan untuk Masyarakat Indonesia. Jakarta (ID): Kementerian Kesehatan
- [Kementerian PPN/Bappenas] Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan. 2011. Rencana Aksis Nasional Pangan dan Gizi 2011-2015.
- [Kementerian PPN/Bappenas] Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan. 2018. Stunting bisa picu kerugian ekonomi 2 persen dari PDB [Internet]. [diunduh 2020 Apr 10]. Tersedia dari: <https://bisnis.tempo.co/read/1093343/bappenas-stunting-bisa-picu-kerugian-ekonomi-2-persen-dari-pdb/full&view=ok>
- [Kementerian PPN/Bappenas] Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan. 2019. Lampiran rancangan teknokratik RPJMN 2020-2024 [Internet]. [diunduh 2020 Feb 17]. Tersedia dari: <https://komisiinformasi.go.id/wp-content/uploads/2019/07/Buku-Lampiran-RPJMN-2020-2024-kc.pdf>
- Liminta SE, Chandra S. 2017. Indonesian food security policy. *Indones Law Rev*. 7(2): 245-265.
- Psaki S, Bhutta ZA, Ahmed T, Ahmed S, Bessong P, Islam M, John S, Kosek M, Lima A, Nesamvuni C, Shrestha P, Svensen E, McGrath M, Richard S, Seidman J, Caulfield L, Miller M, Checkley M, MALED Network Investigators. 2012. Household food access and child malnutrition: results from the eight-country MAL-ED study. *Popul Health Metr*. 10(1): 2-11.
- Sébastien M. 2018. How much does economic growth contribute to child stunting reductions?, *Economies*, MDPI, Basel [Internet]. [cited 2020 Apr 1]; 6(4/55): 1-18. Available from: <http://dx.doi.org/10.3390/economies6040055>
- Suryana A. 2014. Menuju ketahanan pangan Indonesia berkelanjutan 2025: tantangan dan penanganannya. *Forum Penelit Agro Ekon*. 32(2): 123-135.

- Suryana A. 2016. Strategi pemanfaatan pangan lokal mendukung ketahanan pangan berkelanjutan. Dalam: Pasandaran E, Heriawan R, Syakir.M, editors. Pangan lokal: budaya, potensi dan prospek pengembangan. Jakarta (ID): IAARD Press. hlm. 480-504.
- Suryana A, Ariani M. 2018. Faktor yang mempengaruhi dan arah perubahan pola konsumsi pangan berkelanjutan. Dalam: Sudaryanto T, Inounu I, Las I, Karnawati E, Bahri S, Husin BA, Rusastra IW, editors. Mewujudkan pertanian berkelanjutan. Agenda inovasi teknologi dan kebijakan. Jakarta (ID): IAARD Press. hlm. 367-401.
- Syarief S, Sumardjo, Fatchiya A. 2014. Kajian model pemberdayaan ketahanan pangan di wilayah perbatasan antar negara. *J Ilmu Pertan Indones. (JIPI)*. 19(1): 9-13
- Tim Pengendali Pelaksanaan Penyaluran Bantuan Sosial secara Nontunai 2019. Pedoman Umum Program Sembako 2020. Kantor Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. Jakarta.
- World Bank and Nutrition. 2019. Overview. Malnutrition is one of the world's most serious but least-addressed development challenges. Its human and economic cost are enormous, falling hardest on the poor, woman and children [Internet]. [cited 2020 Mar 29]. Available from: <https://www.worldbank.org/en/topic/nutrition/overview>