



LIPI

*PROCEEDING
MINI SEMINAR*

**“Food Security In Indonesia
from Social and Cultural Approach”**

Editor: Nyayu Fatimah

**PUSLITBANG KEMASYARAKATAN DAN KEBUDAYAAN
LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA (PMB-LIPI)
Dan
GLOBAL COLLABORATION CENTER, OSAKA UNIVERSITY
2012**

KATA PENGANTAR

Prosiding Mini Seminar “Food Security In Indonesia from Social and Cultural Approach”

Ketahanan Pangan di Indonesia dari Pendekatan Sosial budaya merupakan salah satu kegiatan penelitian kerjasama antara Graduate School of Innovation Management, Tokyo Institute of Technology-Jepang dengan Pusat penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI (PMB-LIPI). Peneliti utama dari Jepang adalah Dr. ARATA Mariko sedangkan *counterpart* dari Indonesia adalah Dra. Nyayu Fatimah DEA. Penelitian ini mengambil tema "Food Habits and Preference: on Sunda and Betawi People's Taste in Jakarta " yang dilakukan dari periode perijinan selama 18 bulan dari bulan Maret 2011 sampai September 2012.

Walaupun seminar ini dilakukan bertepatan dengan hari besar umat Islam (Idul fitri), namun panitia berhasil mendapatkan tujuh pembicara yang sangat kompeten dalam bidangnya. Berkat kehadiran ketujuh pembicara dan didukung oleh partisipasi aktif para peserta seminar, demikian pula dengan restu yang baik dari pimpinan PMB-LIPI serta pihak Jepang, maka seminar dapat berjalan dengan baik.

Disamping peran serta pembicara dan peserta seminar, tentunya seminar ini tidak akan berhasil tanpa dukungan panitia, oleh karena itu rasa terima kasih tidak lupa kami sampaikan kepada rekan panitia yang telah turut berkontribusi pada suksesnya penyelenggaraan seminar ini.

Jakarta, Desember 2012

Komite Pelaksana Seminar,

Nyayu Fatimah

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Sambutan : 1. Ketua Panitia	v
2. Perwakilan dari Universitas Tokyo Jepang	ix
Pembukaan: Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB-LIPI)	xi
 Bagian I: Strategi Pengembangan Ketahanan Pangan di Indonesia (<i>Development Strategy of Food Security in Indonesia</i>).....	1
Kebijakan Ketahanan Pangan Di Indonesia Oleh: Purwanto, <i>SE, M.Econ</i>	2
Pengukuran dan Indikator Kelaparan serta Upaya Pencegahan dan Penanggulangannya Oleh: Dr. Ikeu Tanziha, MS	19
Food Ecology and Food Security on Sundanese Village Oleh: Dr. Johan Iskandar, MSc	29
 Bagian II: Aspek Sosial Budaya dari Kondisi Ketahanan Pangan di Indonesia (<i>Food Security of the Social and Cultural Aspects</i>).....	41
Social And Cultural Determinants Influence Food Habits And Food Security In Indonesia Oleh: Dr. Djoko Susanto	42
Sundanese Food Habits and Food Security in Rural and Urban Area Oleh: Dr. ARATA Mariko dan Nyayu Fatimah, DEA	55
Kebijakan Pangan dan Perubahan Pola Konsumsi Pangan di NTT Oleh: Drs. Bayu Setiawan, MA	63
Ketahanan Pangan Masyarakat Pedesaan : Mungkinkah Mengembalikan Pola Konsumsi Pangan Non Beras ? Oleh: Drs. Ary Wahyono, MSi	75
Sesi Diskusi/Transkrip	87
Diskusi Sesi I : M. Syaifullah Rochman	89
Diskusi Sesi II: Ibnu Nazir, D.S.	116
Penutup	139
Lampiran	141
Proposal Mini Seminar : “Food Security In Indonesia from Social and Cultural Approach” (<i>Ketahanan Pangan di Indonesia :Pendekatan Sosial budaya</i>).....	143
Susunan Panitia	145
Jadwal seminar	146

BAGIAN I:

SEMINAR

**STRATEGI PENGEMBANGAN KETAHANAN PANGAN DI
INDONESIA (*DEVELOPMENT STRATEGY OF FOOD SECURITY
IN INDONESIA*)**

PENGUKURAN DAN INDIKATOR KELAPARAN SERTA UPAYA PENCEGAHAN DAN PENANGGULANGANNYA

Dr. Ikeu Tanziha¹

Abstrak

Kelaparan sebagai kondisi hasil dari kurangnya konsumsi pangan kronik (Lenhart 1989; Ngongi 1999), atau dapat juga didefinisikan bahwa kelaparan merupakan “ketidakmampuan seseorang memenuhi kebutuhan pangan minimal untuk hidup sehat, cerdas dan produktif, karena masalah daya beli dan/atau ketersediaan pangan serta nilai-nilai masyarakat”. Kelaparan dapat diukur secara kuantitatif maupun kualitatif. Secara kuantitatif kelaparan diukur dari “ketidakmampuan seseorang memenuhi 70% kebutuhan energi yang disertai penurunan berat badan karena masalah daya beli dan/atau ketersediaan pangan”. Ukuran kuantitatif ini jarang digunakan karena membutuhkan biaya tinggi, waktu relatif lama serta kemampuan khusus dalam pengambilan data, oleh karenanya dikembangkan ukuran dan indikator kualitatif yang lebih sederhana dan mudah pelaksanaannya. Meskipun pengukuran ini dilakukan secara kualitatif, tetapi tidak subyektif, karena pengukuran ini divalidasi dengan pengukuran kelaparan lainnya yang bersifat kuantitatif. Banyak ukuran kualitatif kelaparan yang sdh dikembangkan (diantaranya Kennedy 2003; Lorenzana and Sanjur 1999, FANTA 2011), namun demikian Indonesia melalui Badan ketahanan Pangan Deptan juga sdh mengembangkan ukuran kualitatif kelaparan disesuaikan dengan kondisi setempat. Secara kualitatif seseorang dikatakan kelaparan apabila mengalami penurunan porsi atau frekuensi makan disertai penurunan berat badan. Dalam hal ini pengukuran tersebut digunakan untuk mengukur kelaparan kronik. Dari ukuran kelaparan tersebut dikembangkan lagi indikator kelaparan yang lebih memudahkan dalam monitoring kelaparan berdasarkan frekuensi konsumsi, proporsi pengeluaran makanan pokok dan coping strategy. Berdasarkan indikator frekuensi konsumsi seseorang atau rumah tangga dikatakan kelaparan apabila konsumsinya kurang dari 2 kali dalam sehari. Berdasarkan proporsi pengeluaran, seseorang atau rumah tangga dikatakan kelaparan apabila pengeluaran untuk beras >25%. Sedangkan berdasarkan coping strategy seseorang atau rumah tangga dikatakan kelaparan apabila melewati hari-hari tanpa makan.

Key words: Kelaparan, ukuran dan indikator

Pendahuluan

Kelaparan merupakan masalah serius dalam pembangunan dunia terutama di dunia ketiga atau negara-negara sedang berkembang. Berdirinya lembaga pangan dan pertanian (FAO) dibawah naungan Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) salah satunya diilhami oleh perlunya upaya mengatasi kelaparan yang merebak setelah Perang Dunia Pertama dan krisis pangan dunia. Mengatasi kelaparan bukanlah sekedar moral tetapi juga memberikan keuntungan bagi pembangunan.

Organisasi dunia *Food and Agriculture Organization* (FAO) pada tahun 1996 memperkirakan penduduk dunia sebesar 800 juta jiwa yang menderita kelaparan dan

¹ Dosen, Departemen Gizi Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor (IPB) dan Sekretaris Program Magister Gizi Masyarakat, Pascasarjana, IPB.
Email: ikeu_jamilah@yahoo.com

meningkat menjadi 850 juta jiwa pada tahun 2002 (FAO 2005). Tingginya penderita kelaparan mendorong peserta Konferensi Tingkat Tinggi Pangan (KTT Pangan/*World Food Summit*) pada tahun 1996 menyepakati Deklarasi Roma dan rencana aksi (*plan of action*) yang bertujuan untuk mengurangi separuh jumlah kelaparan atau rawan pangan kronis sampai dengan tahun 2015. Demikian juga 191 negara anggota PBB bersepakat untuk dapat merealisasikan salah satu dari 8 tujuan *Milenium Development Goals* (MDG) yaitu mengurangi kelaparan dunia. Komitmen ini dipertegas kembali tahun 2002 saat *World Food Summit: five years later* (WFS:fyl) karena target penurunan kelaparan selama 5 tahun tidak tercapai.

Kelaparan didefinisikan sebagai kondisi hasil dari kurangnya konsumsi pangan kronik (Lenhart 1989; Ngongi 1999) atau “kondisi orang yang konsumsi energinya secara terus menerus dibawah kebutuhan energi minimum untuk hidup sehat dan melakukan aktifitas ringan” (FAO, 2005). Di dunia terdapat sekitar 1 miliar jiwa menderita kelaparan, setiap harinya sekitar 24 ribu jiwa meninggal akibat kelaparan (Hunger Site 2003). Setiap 5 detik seorang anak meninggal akibat kelaparan, 800 juta orang tidur dalam keadaan lapar, dan sebagian besar diantaranya adalah wanita dan anak-anak. Kelaparan lebih banyak membunuh orang dibandingkan perang, atau karena penyakit AIDS, malaria atau tuberculosis. Di Indonesia terdapat sekitar 6% penduduk yang menderita kelaparan, atau satu diantara 20 orang penduduk Indonesia menderita kelaparan (FAO 2005). Kemiskinan, ketidakstabilan sistem pemerintahan, penggunaan lingkungan yang melebihi kapasitas, diskriminasi dan ketidakberdayaan seperti pada anak-anak, wanita dan lansia, merupakan penyebab terjadinya kelaparan di dunia (FAO 2003). Demikian juga terbatasnya subsidi pangan, meningkatnya harga-harga pangan, menurunnya pendapatan riil dan tingginya tingkat pengangguran merupakan faktor utama penyebab terjadinya kelaparan. Diperkirakan rumah tangga yang mengalami kelaparan saat ini akan meningkat dengan berbagai sebab yang terjadi saat ini seperti adanya penurunan ketersediaan pangan akibat dari adanya kompetisi pangan VS bahan pangan (*biofuel*), kenaikan harga pangan, pemanasan global serta lebih protektifnya negara-negara sumber penghasil pangan. Berdasarkan penelitian Vifta (2008) menunjukkan bahwa elastisitas harga pangan dengan konsumsi pangan pada masyarakat berpendapatan rendah sebesar 1.2, yang artinya akan terjadi penurunan konsumsi pangan pada masyarakat miskin dengan adanya kenaikan harga pangan.

Dalam jangka panjang, kelaparan kronis berakibat buruk pada derajat kesehatan masyarakat dan menyebabkan tingginya pengeluaran masyarakat untuk kesehatan. Kelaparan kronis dapat menyebabkan: 1) Tingginya tingkat kematian bayi. Wanita yang kurang gizi akan melahirkan bayi dengan berat badan lahir rendah (BBLR), dan biasanya akan meninggal pada usia dini. Tingkat kematian bayi tinggi, pada umumnya menyebabkan tingkat kelahiran tinggi, karena ada perasaan takut kehilangan anak. Tingginya kelahiran pada masyarakat golongan pendapatan rendah akan melahirkan bayi kurang gizi yang berakhir pada kematian dini, hal ini merupakan lingkaran kurang gizi; 2) Rentan terhadap penyakit. Lebih dari dua juta anak meninggal tiap tahun karena dehidrasi yang disebabkan oleh diare (Cook et al 2004); 3) Gangguan pertumbuhan dan kepandaian. Kelaparan kronis menyebabkan anak kekurangan protein dan zat gizi mikro yang mereka butuhkan untuk pertumbuhan yang optimal. Di dunia diperkirakan 226 juta anak tumbuh lebih pendek dari yang seharusnya. Konsekwensinya, anak *stunted* berhubungan positif dengan rendahnya IQ dan 4) Menghambat pertumbuhan ekonomi. Hampir 67 juta anak kurang gizi disebabkan oleh kelaparan kronis dan tidak dapat menyelesaikan sekolahnya dengan baik. Hal ini akan menyebabkan kurangnya

keterampilan dan produktifitas yang pada akhirnya menghambat pertumbuhan ekonomi suatu negara (FAO 2004).

Kelaparan dan kemiskinan bagai suatu lingkaran, dalam hal ini kelaparan menyebabkan rendahnya produktifitas - rendahnya pendapatan - rendahnya konsumsi – rendahnya produktifitas, dan lingkaran ini tidak akan berujung bila tidak tersedia program penanggulangannya. Kelaparan menghambat pembangunan tidak hanya saat ini tetapi juga pada masa yang akan datang.

Berbagai ukuran dan indikator kelaparan baik secara kuantitatif maupun kualitatif telah dikembangkan di berbagai negara, termasuk Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan dalam hal: 1) monitoring prevalensi kelaparan sebagai upaya evaluasi komitmen pemerintah untuk menurunkan setengahnya jumlah penderita kelaparan sampai dengan tahun 2015; 2) menilai situasi kelaparan untuk keperluan penyediaan informasi bagi pengembangan dan implementasi kebijakan dan program dalam upaya menurunkan prevalensi kelaparan; 3) monitoring dan evaluasi dampak dari kebijakan dan program yang diimplementasikan; dan 4) menyediakan data untuk keperluan “early warning dan surveilans kelaparan.

Konsep dan Definisi Kelaparan

Kelaparan didefinisikan dengan mempertimbangkan 2 aspek yaitu: aspek fisiologi dan aspek akses (sosio ekonomi). Anderson 1990 mendefinisikan kelaparan sebagai “keadaan tidak nyaman atau perasaan sakit yang disebabkan oleh kurangnya akses terhadap pangan”. Kelaparan terjadi karena kurang mempunyai seseorang atau rumah tangga untuk membeli pangan yang cukup. Seorang yang lapar karena diet ingin kurus, puasa, tidak sempat makan karena sibuk; dan sakit tidak dimasukan pada kategori kelaparan.

Dilihat dari dua aspek fisiologi dan sosio ekonomi, karena kelaparan tidak berarti hanya gejala yang dapat didiagnosis oleh dokter, tetapi juga berhubungan dengan keberadaan masalah sosial ekonomi: yaitu situasi di mana seseorang tak bisa mendapatkan makanan dalam jumlah yang memadai karena kurangnya akses secara sosial ekonomi terhadap pangan. Kelaparan berhubungan langsung dengan komitmen masyarakat dalam menjamin semua orang memiliki akses terhadap pangan,

Lenhart (1989) mengajukan konsep atau definisi kelaparan yaitu “suatu kondisi hasil dari kurangnya konsumsi pangan kronik, yang disebabkan oleh ketidakmampuan mendapatkan pangan yang cukup”. Kelaparan merupakan kerawanan pangan kronik, oleh karena itu FAO mendefinisikan tentang kelaparan sebagai “ketidakmampuan memenuhi kebutuhan energi (secara rata-rata sepanjang tahun) untuk mempertahankan aktifitas yang produktif dan mempertahankan berat badan sehat”. Kelaparan juga dapat didefinisikan sebagai “kurang pangan (*food deprivation*) dan kurang gizi (*undernourishment*)” (Mason 2003), atau “perasaan tak tenang atau gelisah yang disebabkan oleh kurangnya akses terhadap pangan” (Kennedy 2003).

Belajar dari berbagai konsep yang sudah ada, melalui pertemuan dan lokakarya mengenai ukuran dan indikator kelaparan, para pakar mengusulkan definisi/pengertian kelaparan untuk dipakai di Indonesia yaitu “kelaparan merupakan kondisi seseorang yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan dalam jangka waktu tertentu karena keterbatasan ketersediaan pangan dan ketidakmampuan ekonomi”. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, kelaparan yang terjadi karena berpuasa, diet, menderita penyakit tidak termasuk dalam batasan ini.

Konsep kelaparan di atas kemudian digodok lagi dalam pertemuan para pakar sehingga konsep kelaparan lebih operasional yaitu “ketidakmampuan seseorang memenuhi kebutuhan pangan minimal untuk hidup sehat, cerdas dan produktif, selama dua bulan berturut-turut karena masalah daya beli dan/atau ketersediaan pangan serta nilai-nilai masyarakat”. Secara operasional kelaparan merupakan “ketidakmampuan seseorang memenuhi 70% kebutuhan energi yang disertai penurunan berat badan karena masalah daya beli dan/atau ketersediaan pangan”.

Kelaparan yang dimaksud adalah kelaparan kronis, dimana seorang individu dikatakan lapar apabila dalam dua bulan berturut-turut konsumsi energinya kurang dari 70% kebutuhan yang mengakibatkan terjadinya penurunan berat badan.

Pertimbangan konsumsi energi $< 70\%$ digunakan sebagai *Cut of point* adalah karena menurut FAO/WHO/UNU (1985) dan NRC (1989) bahwa seseorang akan mengalami defisit energi berat apabila konsumsinya hanya cukup untuk metabolisme basal (EMB) yaitu kebutuhan energi dalam keadaan istirahat.

Kelaparan selalu berkaitan langsung dengan kekurangan pangan yang parah yang berdampak pada status gizi penderitanya, namun sebenarnya secara ilmiah ada dua jenis kelaparan, yaitu kelaparan kentara dan kelaparan tidak kentara (*hidden hunger*). Kelaparan kentara didefinisikan sebagai ketidakmampuan seseorang memenuhi kebutuhan pangan untuk hidup sehat, cerdas dan produktif karena masalah daya beli dan atau ketersediaan pangan, sedangkan kelaparan tidak kentara lebih diasosiasikan pada kekurangan asupan zat gizi makro. Secara antropometrik pengukuran kelaparan kentara bisa dilihat, namun kelaparan tidak kentara, sebagai akibat dari kurangnya asupan zat gizi mikro, sulit untuk dilihat dengan ukuran antropometri, tetapi dapat disimpulkan melalui penilaian status gizi secara biokimia atau pemeriksaan klinis. Mengingat dari segi pengukuran kelaparan kentara relatif lebih mudah diukur, maka yang dimaksud dengan kelaparan adalah kelaparan kentara.

Dalam keadaan kekurangan pangan atau pada suatu situasi di mana seseorang tidak bisa memperoleh cukup pangan, maka kelaparan bisa terjadi, sekalipun kekurangan pangan tersebut tidak dalam jangka panjang tetapi cukup menjadikan permasalahan kesehatan dan penurunan berat badan. Dalam hal ini Carlson, Andrews and Bickel (1999) menegaskan bahwa seseorang dapat dikatakan kelaparan meskipun tidak menunjukkan ada gejala klinis dari kelaparan itu sendiri. Carlson, Andrews and Bickel memandang kelaparan dari pandangan sosial, menurutnya kelaparan sudah terjadi pada saat: 1) seorang anak yang tidur dalam keadaan lapar karena orang tuanya tidak mampu menyediakan pangan; 2) orang tua khususnya ibu tidak makan agar anggota rumahtangga lainnya bisa makan; 3) seorang tunawisma yang tergantung pada pemberian derma atau yang terpaksa meminta-minta untuk mendapatkan makanan; atau 4) orang yang tidak makan dengan baik agar supaya mereka dapat menabung untuk membayar sewa dan lainnya.

Pengukuran Kelaparan

Kelaparan merupakan suatu hal yang abstrak, sehingga dalam pengukuran kelaparan langkah awal adalah menentukan dimensi dari kelaparan itu sendiri. Semakin banyak dimensi yang diukur, maka akan semakin mendekati ukuran dari kelaparan itu sendiri. Mason (2003) mengemukakan bahwa ada 4 dimensi pengukuran kelaparan yaitu: 1) efek terhadap kesehatan: dengan melihat fisik dari malnutrisi yang ditunjukkan oleh wasting (BB/TB yang rendah), underweight (BB/U yang rendah), dan stunting (TB/U yang rendah), 2) penderitaan (*suffering*): tidak nyaman dan stress karena kurang

pangan, kekhawatiran anak tidak tercukupi pangannya, 3) perubahan perilaku (*behaviour*), short-term survival/mekanisme coping, dan 4) Dampak ekonomi: penurunan produktifitas karena kurangnya energi yang tersedia untuk bekerja.

Berdasarkan hasil dari *International Scientific Symposium on Measurement and Assessment of food Deprivation and Undernutrition* (2002) ada 5 metoda yang lazim digunakan untuk mengukur kelaparan yaitu: 1) metode FAO, mengukur kurang pangan dengan memadukan informasi dari neraca bahan makanan (NBM) dengan survei pendapatan dan pengeluaran rumahtangga, 2) pengukuran melalui survey pendapatan dan pengeluaran rumahtangga, 3) pengukuran kecukupan energi melalui survei asupan pangan individu (*dietary intake*), 4) mengukur efek fisik pada pertumbuhan/ status gizi balita (*anthropometri*), dan 5) mengukur persepsi kelaparan dan respon perubahan perilaku (metode kualitatif).

Metode FAO adalah menghitung suplai energi perkapita yang dapat digunakan untuk konsumsi (*Dietary Energi Supply per capita/DES*) yang diturunkan dari NBM dan kemudian dihubungkan dengan konsumsi pangan penduduk yang dilihat dari survei pendapatan atau pengeluaran rumahtangga. Metode survei pendapatan atau pengeluaran rumahtangga dapat digunakan untuk mengestimasi jumlah penderita kelaparan. Melalui survei ini kita dapat menghitung rata-rata konsumsi energi, karena dalam survei pengeluaran responden ditanya mengenai pengeluaran untuk pangan dalam waktu tertentu seperti seminggu yang lalu. Dengan demikian kita dapat menghitung proporsi rumahtangga yang konsumsi energinya dibawah level minimum. Metode yang ke-tiga adalah survei pengukuran konsumsi pangan aktual pada tingkat individu, biasanya dilakukan melalui recall 24 jam yang lalu. Kemudian dihitung tingkat konsumsinya dengan membandingkan kandungan energi dari konsumsi aktual dengan kecukupan energi yang dianjurkan. Ketiga metode ini jarang dilakukan karena butuh waktu yang lama, biayanya mahal dan membutuhkan sumberdaya manusia yang terlatih.

Alternatif lain dalam pengukuran kelaparan yang relatif mudah adalah melalui pengukuran status gizi kurang (*underweight*, *wasting* atau *stunted*), melalui *anthropometri*. Dari data tersebut dapat diestimasi proporsi penduduk yang kurang pangan. Kekurangannya adalah, bila dilakukan pengukuran antropometri untuk mengukur kelaparan adalah kelaparannya sudah kronis, dan intervensi yang dilakukan sudah cukup terlambat.

Metode kelima adalah metode pengukuran kelaparan secara kualitatif. Pengukuran ini merupakan penilaian diri akan kondisi kelaparan yang dialaminya, dengan mengukur persepsi kelaparan dan respon perubahan perilaku akibat masalah akses pangan yang dihadapinya. Pengukuran ini meskipun kualitatif, tetapi tidak subyektif, karena telah divalidasi dengan *gold standar*.

Kelima metode tersebut saling mengisi, karena masing-masing metode mempunyai kelemahan yaitu: 1) perhitungan ketersediaan untuk umbi-umbian pada NBM biasanya tidak seakurat perhitungan untuk padi-padian, 2) pengukuran survei pengeluaran, kadang-kadang mengabaikan perhitungan makan di luar rumah, 3) tingkat kegiatan individu untuk menghitung kebutuhan energi pada umumnya tidak diketahui, dan 4) pengukuran umur pada masyarakat tradisional, kadang tidak tepat (Jahari 2002). Sedangkan kelemahan pengukuran persepsi kelaparan adalah kadang adanya perbedaan sosial budaya masyarakat (Tanziha 2007).

Pengukuran kualitatif kelaparan banyak dikembangkan di berbagai negara, karena lebih sederhana dan mudah. Pengukuran kualitatif kelaparan pada hakekatnya mengukur

persepsi kelaparan dari individu atau rumahtangga yang mengalami kelaparan. Pengukuran kualitatif ini bertujuan untuk mengembangkan pengukuran standar bagi pengukuran kelaparan yang lebih sederhana. Meskipun pengukuran ini dilakukan secara kualitatif, tetapi tidak subyektif, karena pengukuran ini dikorelasikan dengan pengukuran kelaparan lainnya yang bersifat kuantitatif. Pada kenyataannya pengukuran kualitatif kelaparan yang sudah dilaksanakan di Amerika dari mulai tahun 1995, sangat bermanfaat bagi kepentingan advokasi, analisis kebijakan dan penelitian (Mason 2003).

Ukuran kualitatif kelaparan di beberapa negara berbeda-beda disesuaikan dengan budaya dan kebiasaan setempat. Sebagai contoh ukuran kelaparan kualitatif di Amerika Serikat berbeda dengan ukuran kelaparan kualitatif di Venezuela (Lorenzana and Sanjur 1999), serta ukuran kualitatif di Indonesia (BKP 2004).

Di Amerika Serikat pertanyaan-pertanyaan yang diajukan diadopsi dengan modifikasi dari kuesioner *US National Qualitative Measure of Food Security and Hunger Module* (Fronggilo 1999; Kennedy 2003). Kuesioner ini terdiri dari 18 pertanyaan, disusun berdasarkan kemampuan rumahtangga dalam memenuhi kebutuhan pangan anggotanya secara keseluruhan yang dialami selama satu tahun terakhir. Di Venezuela, kelaparan diukur secara kualitatif melalui 12 pertanyaan (Lorenzana and Sanjur 1999), sedangkan di Indonesia kelaparan diukur melalui 10 pertanyaan. Pada tahun 2010, FANTA mengembangkan ukuran kelaparan melalui 9 pertanyaan, yang diantaranya tiga pertanyaan terakhir yaitu pertanyaan no 7,8 dan 9 dapat dibandingkan antar negara, yaitu pertanyaan ketidakadaan pangan utk dimakan, pergi tidur dalam kondisi lapar, dan tidak makan seharian karena kurangnya akses pada pangan.

Pertanyaan yang diajukan dalam pengukuran kualitatif ini adalah untuk mengukur 4 kondisi atau perilaku di rumahtangga: 1) kegelisahan mengenai budget untuk pangan dan suplai pangan/ketiadaan pangan, 2) persepsi ketidak cukupan pangan baik kuantitas maupun kualitas, 3) penurunan konsumsi pangan orang dewasa, dan 4) penurunan konsumsi pada anak-anak. (Kennedy 2003). Hasil pengukuran kemudian diklasifikasikan kedalam 4 kategori, yaitu: *food secure* (tahan pangan) terjadi apabila menjawab “tidak” pada semua item pertanyaan kecuali pertanyaan kekhawatiran; *food insecure hunger not evident* (rawan ketahanan pangan tanpa kelaparan) terjadi pada saat rumahtangga menurunkan kualitas makanan (tidak mampu memberikan makanan seimbang) dan mengganti makanan ke jenis makanan yang lebih murah karena daya beli menurun, dan terjadi pengurangan porsi makan pada orang dewasa; *food insecure with moderate hunger* (rawan ketahanan pangan dengan kelaparan sedang) terjadi pada saat orang dewasa mengalami penurunan porsi makan dan merasakan lapar karena tidak mendapatkan cukup makan; *food insecure with severe hunger* (rawan ketahanan pangan dengan kelaparan akut) terjadi pada saat ada penurunan porsi makan untuk anak-anak dan anak-anak merasakan lapar karena kekurangan makanan, dan orang dewasa merasakan lapar berat karena seharian tidak makan yang disebabkan oleh ketiadaan makanan.

Indikator Kelaparan

Indikator adalah sesuatu informasi yang dapat diukur baik secara kuantitatif maupun kualitatif, yang dapat memberikan indikasi tentang suatu keadaan (yang dalam hal ini adalah keadaan kelaparan). Suatu informasi dapat dijadikan sebagai indikator bila memenuhi persyaratan sebagai berikut: 1) sensitif dan spesifik untuk keadaan yang ingin dijelaskan atau dengan kata lain harus memiliki validitas yang tinggi; 2)

sederhana, mudah dikumpulkan oleh siapa saja dengan bekal latihan sederhana; dan 3) mudah dianalisis dan diinterpretasikan.

Kelaparan dapat diukur dari berbagai indikator, mulai dari indikator input, proses, output, sampai indikator dampak. Indikator input menggambarkan ketersediaan pangan serta faktor-faktor yang mempengaruhinya, seperti pemilikan lahan/asset, agroklimat, kesuburan lahan, dan praktek pengelolaan lahan. Indikator proses yang menggambarkan akses rumahtangga atau individu pada pangan, seperti akses terhadap kredit, kesempatan kerja, daya beli, harga, pendidikan dan pendapatan juga meliputi strategi rumahtangga untuk memenuhi kekurangan pangan (*coping strategy*) dan gender. Indikator output menggambarkan konsumsi atau jenis konsumsi. Sedangkan pengukuran Indikator dampak dapat dilakukan melalui penilaian status gizi (*anthropometri*).

Project millenium yang lebih dikenal dengan *Millenium Development Goals* (MDG) (www.unmilleniumproject.org/html) dalam memantau kelaparan dunia menggunakan indikator proses yang berhubungan dengan pendapatan dan konsumsi, juga indikator dampak yang berhubungan dengan kesehatan dan status gizi. Tiga indikator kelaparan yang berhubungan dengan pendapatan dan kesehatan/gizi yang digunakan project millenium, yang juga digunakan di berbagai negara termasuk Indonesia yaitu: 1) proporsi populasi yang mempunyai pendapatan dibawah 1 dolar per hari, 2) prevalensi *underweight* anak balita; dan 3) proporsi penduduk dengan konsumsi energi dibawah level minimum (<70%).

Tanziha (2007) mengembangkan indikator kelaparan dari indikator proses dan indikator output. Berdasarkan indikator proses seseorang atau rumahtangga dikatakan kelaparan apabila persen pengeluaran untuk pangan pokok lebih besar dari 23.15% total pengeluaran rumahtangga. Berdasarkan indikator output seseorang atau rumahtangga dikatakan kelaparan apabila frekuensi konsumsi nasinya < 2 kali perhari. Hasil penelitian Mutiara (2007) berdasarkan indikator proses (*coping startegy*) menunjukkan bahwa seseorang atau rumahtangga dikatakan kelaparan apabila anggota rumahtangganya melewati hari-hari tanpa makan.

Strategi Pencegahan dan Penanggulangan Kelaparan

Perkembangan tatanan sosial, ekonomi dan politik pada era demokratisasi dan globalisasi ekonomi saat ini, menghendaki perubahan dan pendekatan kebijakan dalam pola pembangunan ketahanan pangan. Dari pendekatan yang bersifat makro, sentralistik dan dominasi pemerintah, kepada pendekatan mikro yaitu desentralistik dan peningkatan pemberdayaan masyarakat. Demikian pula pola konsumsi pangan masyarakat diarahkan dari pola pangan yang didominasi beras menjadi pola pangan yang lebih beragam, yang berbasis pada keanekaragaman sumberdaya pangan, kelembagaan dan budaya lokal.

Di Indonesia, konsumsi energi dan protein sebenarnya telah semakin meningkat dalam lima tahun terakhir dan bahkan melebihi Angka Keceukupan Gizi (AKG). Terjadinya peningkatan ketersediaan dan konsumsi pangan ini diikuti pula dengan penurunan persentase rumahtangga yang defisit energi tingkat berat (konsumsi energi < 70% AKE) yang juga dikenal sebagai sangat rawan pangan. Persentase penduduk yang sangat rawan pangan menurun dari 13,1% tahun 2002 menjadi 11,1% tahun 2008. Meski menurun jumlah penduduk yang defisit energi tingkat berat (sangat rawan pangan) diperkirakan masih sekitar 25,1 juta jiwa pada tahun 2008 (Departemen Pertanian, 2008). Namun masih tingginya kasus gizi buruk dan gizi kurang menunjukkan

masih buruknya sinergi antara ketersediaan pangan di tingkat makro dan aksesibilitas individu dan rumah tangga terhadap bahan pangan ditingkat mikro.

Kelaparan dan kemiskinan bagi satu keping uang logam, dimana ada kelaparan disitu ada kemiskinan. Oleh karena itu penggulungan demiskinan diantaranya juga merupakan penaggulangan kelaparan. Namun upaya pemerintah dalam mengatasi masalah kekurangan pangan melalui program pengentasan kemiskinan seperti Raskin dan BLT, secara empiris terbukti kurang efektif dan banyak kasus menemui kegagalan. Kondisi ini terjadi terutama disebabkan oleh implementasi program yang tidak mempertimbangkan pendekatan keberlanjutan (*Sustainable Livelihoods Approach*) (Farrington *et al.* 1999). Permasalahan yang dihadapi pada pelaksanaan program penanggulangan kekurangan pangan / kelaparan adalah: 1) seringkali mengabaikan kemandirian dan peningkatan kapasitas diri dari penerima bantuan, dan 2) tidak diintegrasikan dengan modal sosial atau energi sosial lokal (sumberdaya manusia, kelembagaan dan jaringan sosial).

Berdasarkan hasil penelitian tahun pertama (Tanziha 2009) menunjukkan bahwa pada tataran makro masih belum ditemukan secara tegas program atau kegiatan untuk penanggulangan kelaparan sesuai komitmen bupati-walikota (2005) untuk menurunkan jumlah orang kelaparan menjadi setengahnya sampai dengan tahun 2015. Pada tataran mikro hasil penelitian menunjukkan bahwa determinan utama kelaparan adalah kemiskinan, sempitnya penguasaan lahan, dan rendahnya motivasi membangun pertanian yang lebih baik. Pada tataran meso determinan utamanya adalah menurunnya sistem liliuran (sistem gotongroyong), rendahnya kepedulian dari masyarakat setempat, serta sangat kurangnya kelembagaan ketahanan pangan ditingkat masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada 43% keluarga yang tergolong kelaparan tidak mendapat bantuan dari masyarakat setempat saat kekurangan pangan. Oleh karena itu dalam menanggulangi kelaparan selain harus adanya political will yang kuat dari pemerintah, juga harus dapat mengangkat dan menguatkan modal sosial masyarakat.

Beberapa strategi yang dapat dilakukan dalam pencegahan dan penanggulangan masalah kelaparan adalah:

- a. Pengembangan sistem isyarat dini keadaan rawan pangan dan gizi yang berfungsi sebagai pemberi informasi cepat dan prediksi, sehingga permasalahan kelparan dapat segera dicegah dan diupayakan penanggulangannya.
- b. Pemantauan secara berkala tentang perkembangan pola pangan rumah tangga, dengan membangkitkan kembali kelembagaan masyarakat dan sistem monitoring sederhana.
- c. Peningkatan ketersediaan pangan baik pada tatanan makro melalui ekstensifikasi dan intensifikasi, juga pada tatanan mikro rumah tangga melalui pemanfaatan lahan pekarangan untuk peningkatan gizi keluarga, agar tersedianya pangan dengan kandungan gizi seimbang yang mudah dijangkau;
- d. Penguatan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat (lumbung pangan masyarakat) untuk dapat menanggulangi keadaan rawan pangan dan gizi untuk mempercepat langkah penanganan gejala rawan pangan, terutama pada kantong-kantong kemiskinan di perdesaan dan perkotaan.
- e. Peningkatan keluarga sadar gizi melalui penyuluhan dan bimbingan sosial kepada keluarga yang membutuhkan melalui sistem komunikasi, informasi dan edukasi yang sesuai dengan situasi sosial budaya dan ekonomi setempat.

- f. Perbaikan distribusi pangan baik pada tataran makro dan meso diantaranya melalui: perbaikan sarana dan prasarana; dan pengembangan jaringan sumber pangan antar daerah; serta perbaikan distribusi pangan dalam rumahtangga diantaranya melalui: perbaikan pola asuh makan seperti pemberian prioritas pangan pada golongan rawan.
- g. Peningkatan akses rumahtangga pada pangan baik akses fisik (perbaikan sarana prasarana), akses ekonomi (penguatan kelembagaan ekonomi), maupun akses sosial (mengurangi bias gender pada setiap tahapan pemberdayaan dengan memperhatikan partisipasi, kontrol dan manfaat baik bagi laki-laki maupun perempuan).
- h. Pemberdayaan masyarakat, khususnya petani melalui: peningkatan kapasitas petani dalam menganalisis masalah, mencari jalan keluar dan membuat keputusan; peningkatan motivasi dan Keinovatifan Petani, perbaikan teknologi, peningkatan akses informasi, serta keikutsertaan dalam organisasi kelompok tani.
- i. Penguatan modal sosial melalui : peningkatan partisipasi, aksi kolektif dan kerjasama warga, serta penguatan norma sosio – budaya.
- j. Peningkatan diversifikasi konsumsi pangan dan prinsip gizi seimbang melalui pengembangan sumberdaya pangan, kelembagaan dan budaya lokal.

Daftar Pustaka

- Ballard, T; Coates J, and Deitler AS. 2011. Household Hunger Scale: Indicator Definition and Measurement Guide. USAID Washington, DC
- Carlson S.J, Andrews MS. and Bickel GW. 1999. Measuring food Insecurity and Hunger in the United States: Development of a National Benchmark Measure and Prevalence Estimates. *Journal of Nutrition* 129:510-516.
- DKP. 2009. Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2010-2014. Dewan Ketahanan Pangan, Jakarta.
- [FAO] Food and Agriculture Organisation 2003. Proceedings, Measurement and Assessment of Food Devrivation and Undernutrition. Internastional Scientific Symposium. Rome, 26-28 Juni 2002.
- FAO. 2005. Indonesia Progress Reduction Hunger. Food and Agricultural Organisation. www.fao.org.
- Mutiara E., H. Syarief., I. Tanziha., D. Sukandar., Analisis Strategi Food Coping Keluarga dan Penentuan Indikator Kelaparan. *Media Gizi dan Keluarga Departemen GMSK FEMA IPB*. Vol. 32 No. 1. ISSN. 0216-9363. Juli 2008. Bogor - Indonesia. Hal. 21-31.
- Tanziha. I., H. Syarief., C.M. Kusharto., Hardinsyah., D. Sukandar., Analisis Peubah Konsumsi dan Sosio Ekonomi Rumah Tangga untuk Menentukan Indikator Kelaparan. *Media Gizi dan Keluarga FEMA IPB*. Vol. 31 No. 1. ISSN. 0216-9363. Juli 2007. Bogor-Indonesia. Hal. 20-29.
- Tanziha, I., Model Pemberdayaan Petani Menuju Ketahanan Pangan Keluarga. *Jurnal Gizi dan Pangan Pergizi Pangan Indonesia - Departemen Gizi Masyarakat FEMA IPB*. ISSN. 1978-1059. Vol. 6 No. 1. Maret 2011. Bogor - Indonesia. Hal. 90-99.

