

# WILAYAH RAWAN PANGAN DAN GIZI KRONIS DI PAPUA, KALIMANTAN BARAT DAN JAWA TIMUR



Mewa Ariani  
Handewi P. Saliem  
Gatot Sroe Hardono  
Tri Bastuti Purwantini



PUSAT ANALISIS SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN  
DEPARTEMEN PERTANIAN  
2007

## **Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

Wilayah rawan pangan dan gizi kronis di Papua,  
Kalimantan Barat dan Jawa Timur / Mewa Ariani  
... [et al.]. -- Bogor : Pusat Analisis  
Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, 2008.  
..... hlm. ; 24 cm.

ISBN : 978-979-3566-62-7

1. Gizi - Abnormalis. I. Mewa Ariani

616.39

### **Dewan Editor :**

Pantjar Simatupang  
Bonar Sinaga  
Kedi Suradisastra  
Yusmichad Yusdja  
Felix Sitorus  
Mahyudin Syam

### **Desain dan Tata Letak :**

Agus Suwito

Diterbitkan oleh :

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian  
Departemen Pertanian

Jl. A. Yani No. 70, Bogor

Telp. : (0251) – 333964

Fax. : (0251) – 314496

E-mail : [caser@indosat.net.id](mailto:caser@indosat.net.id), [publlikasi\\_psekp@yahoo.co.id](mailto:publlikasi_psekp@yahoo.co.id)

Website : <http://www.pse.litbang.deptan.go.id>

ISBN : No. 978-979-3566-62-7

Hak Cipta pada penulis. Tidak diperkenankan memproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun tanpa seizin tertulis dari penulis.

## KATA PENGANTAR KEPALA PUSAT

Sejak tahun 2005, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP), telah menerbitkan Buku Tematik yang merupakan Laporan Hasil Penelitian Terbaik peringkat 1 sampai 3, yang dilaksanakan pada Tahun Anggaran sebelumnya. Buku Tematik diharapkan dapat dibaca oleh khalayak yang lebih luas, sehingga dari sisi format dan sistematika penulisan telah disesuaikan dengan keragaman pembacanya, agar lebih mudah dipahami. Untuk maksud tersebut, dibentuk Dewan Editor yang terdiri dari beberapa orang pakar yang kompeten dalam bidang keredaksian dan publikasi ilmiah dari Badan Litbang Pertanian maupun Institut Pertanian Bogor.

Buku “Wilayah Rawan Pangan dan Gizi Kronis di Papua, Kalimantan Barat dan Jawa Timur” ini merupakan Laporan Hasil Penelitian Terbaik peringkat 2 dengan judul awal “Analisis Wilayah Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis serta Alternatif Penanggulangannya”. Penelitian dilakukan sebagai respon terhadap Dewan Ketahanan Pangan dan *World Food Program* yang menerbitkan Peta Kerawanan Pangan Indonesia. Hasil pemetaan menunjukkan sebanyak 100 Kabupaten dari 265 Kabupaten di Indonesia tergolong rawan pangan dan gizi kronis. Hasil pemetaan dapat juga digunakan sebagai petunjuk bagi pemerintah daerah dalam mengembangkan strategi mitigasi yang tepat untuk menangani kerawanan pangan kronis. Rumusan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi pengambil kebijakan dalam upaya meningkatkan pemanfaatan sumberdaya lahan, tenaga kerja dan teknologi spesifik lokasi/wilayah untuk meningkatkan produksi pangan.

PSEKP menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Dewan Editor, penulis, dan semua pihak yang telah membantu hingga selesainya penerbitan buku ini. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi yang signifikan bagi semua pihak yang selama ini *concern* mendalami permasalahan ketahanan pangan serta berbagai hal yang terkait dengannya.

Bogor, Agustus 2007

Kepala Pusat,

Dr. Tahlim Sudaryanto  
NIP. 080 035 289

## **KATA PENGANTAR EDITOR**

Upaya Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) untuk mendokumentasikan hasil penelitian terbaiknya dalam wujud buku tematik patut mendapat apresiasi dan dukungan. Sebagai lembaga yang menggeluti bidang penelitian, penerbitan buku ini diharapkan dapat memacu semangat para peneliti untuk meningkatkan kualitas hasil karyanya, membangkitkan gairah kompetisi yang sehat, sekaligus sebagai media untuk mengkomunikasikan hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan PSEKP kepada para pengguna.

Sesuai dengan mandat yang diberikan, tugas utama Dewan Editor adalah membantu dalam memperbaiki format, tampilan, dan sistematika penyusunan buku sehingga lebih menarik dan mudah dipahami oleh beragam kalangan pembaca. Dewan Editor tidak terlalu memberi penekanan pada perbaikan yang sifatnya substansial kepada Tim Penulis, tetapi hanya memberikan saran dan masukan yang konstruktif agar tulisan lebih terarah dan berbobot. Diakui bahwa, karena kendala yang bersifat teknis ataupun non-teknis, tidak semua saran mampu diakomodasi oleh Tim Penulis. Saran pemuatan peta kabupaten yang berkaitan dengan rawan pangan dan gizi, misalnya, tidak dapat dipenuhi karena alasan tersebut. Demikian pula halnya dengan saran menarasikan sebagian tabel. Walaupun demikian, upaya untuk mewujudkan sebuah karya buku tematik yang terbaik telah dilakukan secara maksimal.

Dewan Editor mengucapkan terima kasih kepada kepala Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian yang telah memberikan kepercayaan penuh kepada Dewan Editor untuk mengedit buku ini. Dewan Editor mengakui bahwa hasil akhir buku ini masih jauh dari sempurna. Kami sangat mengharapkan saran dan masukan dari para pembaca untuk perbaikan buku tematik di masa mendatang. Kepada Tim Penulis, Dewan Editor juga menyampaikan apresiasi atas jerih payah dan kerja keras untuk memperbaiki tulisannya.

Akhirnya, semoga buku ini dapat memberi manfaat kepada semua pihak, khususnya bagi para pengambil kebijakan dalam merumuskan strategi dan program pembangunan pertanian yang efektif sehingga mampu mengangkat martabat dan kesejahteraan masyarakat pertanian Indonesia.

Editor

## **EXTENDED ABSTRACT**

This research is basically conducted to follow up the mapping results of food insecure areas prepared by Food Security Board (FSB) and World Food Program (WFP) in 2005. The objectives of this research are: (1) to group 100 chronic food and nutrition insecure regencies based on 10 indicators determined by FSB and WFP, and follow it up with classification of those 100 regencies based on type of the regency and the degree of food insecurity; and (2) to map out food and nutrition insecure areas at sub-district level in the selected regencies; (3) to identify characteristics and determinants of food and nutrition insecurity at regency and household level, and (4) to formulate alternative strategy policy to cope with such insecure food and nutrition. The locations of this research are in Papua Province (one regency) and two regencies each in East Java and West Kalimantan Provinces.

Result shows that classifying chronic food and nutrition insecure regencies in quintile do not indicate unique dispersion pattern. The use of those 10 indicators was unable to show the absolute food insecurity status for any of the regency because the score of the 1<sup>st</sup> quintile (the most insecure group) from each indicator could be higher than that of in the 5<sup>th</sup> quintile (the most secure group).

For the group based on type of the region, this research was successfully identified 10 types of indicators which can be used to improve the FSB-WFP-version characteristic information of 100 chronic food and nutrition insecure regencies. Such indicators cover agriculture and food availability aspects in a broad sense as well as the income aspect. On the classification of regency based on degree of food insecurity using cross indicator criteria of expenditure share and the share of food sufficiency shows that there are 20 regencies at which no households included in food insufficient category.

The use of food insecurity regency indicators in FSB and WFP maps need to be improved because it seems that it could only consider the availability of the data instead of "theoretical reason" causing the direct factors affecting chronic food and nutrition insecurity. As a result, the regional potential aspect which is known as the main character of food insecurity is ignored. In this respect, the weaknesses are: (1) the selected indicators reflect more on poverty factor, not in food insecurity, (2) the exclusion of other local staple foods consumed by the people, such as sago and taro, and (3) inadequately considered its relevance with context of the problem. These weaknesses could also be seen from inflexibility of indicator measurement and data accuracy along with its calculation.

Analysis at sub-district level within the sample regencies was able to map chronic food and nutrition insecure by using data which reflect regional potential and directly related to food insecurity aspect. However,

the use of the indicators in the mapping was not uniform in all regencies due to the shortage of data and information at sub-district level.

Food insecure regions are characterized by typical topography condition (sloping, hilly, and mountainous) with different levels of disaster and climate uncertainty or low land with low intensity of rain. The quality of human resource (education, skills) is low with high proportion of poor people. Large number of people is still depending on agricultural sector with limited access to education, health, transportation, and capital. These characteristics are the main root problems causing the chronic food and nutrition insecurity.

By considering the abovementioned situation, the relevant alternative strategy policies are: (1) increasing purchasing power of the people through business diversification, (2) creating rural-based job opportunity in agricultural and non-agricultural sectors, (3) improving quality of human resource through providing adequate education and health facilities, (4) developing physical infrastructures, (5) opening regional isolation, (6) improving financial accessibility, and (7) strengthening political commitment at the local government level including their legislative institution.

In term of consumption point of view, developing food consumption diversification is the strategic option to strengthen food security at household level. However, strengthening food security requires support from or in line with increasing food production and household income as well as improving food distribution.

In relation to the social and environmental aspects, plan to overcome chronic food and nutrition insecurity should include integrated problem solving within short and long term policy orientation. The implementation of such policy requires an inter-sector synergism involving the private sectors and local community. Regional economic empowerment need to include the aspect of strengthening life sources that could guarantee the achievement of sustainable regional and household food security. In addition, the empowerment should also be able to promote the community to mobilize the local assets to meet life demand and to overcome various problems and threats without losing their identity.

## **RINGKASAN**

Penelitian ini pada dasarnya ingin menindaklanjuti hasil pemetaan kabupaten rawan pangan oleh Dewan Ketahanan Pangan (DKP) dan World Food Program (WFP) tahun 2005. Tujuan penelitian adalah : 1) Mengelompokkan 100 kabupaten rawan pangan dan gizi kronis menurut 10 indikator yang ditetapkan DKP dan WFP dan mengidentifikasi serta mengelompokkan 100 kabupaten tersebut menurut tipe wilayah dan derajat kerawanan pangan dan 2) Memetakan wilayah rawan pangan dan gizi tingkat kecamatan di kabupaten contoh penelitian, mengidentifikasi karakteristik dan faktor-faktor penyebab rawan pangan dan gizi tingkat wilayah dan rumah tangga, serta merumuskan alternatif strategi kebijakan penanggulangannya. Lokasi penelitian contoh meliputi satu kabupaten di Provinsi Papua dan dua kabupaten masing-masing di Provinsi Jawa Timur dan Kalimantan Barat.

Hasil penelitian menunjukkan, pengelompokan kabupaten rawan pangan dan gizi kronis dalam kuintil sesuai 10 indikator DKP-WFP tidak mengindikasikan pola sebaran yang unik (khas). Penggunaan 10 indikator tersebut tidak dapat menunjukkan status rawan pangan yang mutlak untuk setiap kabupaten karena nilai kuintil I (kelompok yang paling rawan) dari masing-masing indikator dapat lebih tinggi dibandingkan nilai pada kuintil V (kelompok yang kerawannya paling rendah).

Pada pengelompokan menurut tipe wilayah, penelitian ini berhasil mengidentifikasi 10 indikator tipe wilayah yang dapat digunakan untuk melengkapi informasi karakteristik 100 kabupaten rawan pangan dan gizi kronis versi DKP-WFP. Indikator tersebut mencakup aspek pertanian dan ketersediaan pangan dalam arti luas serta aspek pendapatan. Pada pengelompokan kabupaten menurut derajat kerawanan pangan menggunakan kriteria indikator silang pangsa pengeluaran dengan pangsa kecukupan energi diketahui adanya 20 kabupaten yang tidak memiliki rumah tangga kurang pangan.

Penggunaan indikator kabupaten rawan pangan dalam peta DKP dan WFP memerlukan penyempurnaan karena terdapat kesan lebih mengutamakan ketersediaan data dan kurang memperhatikan "alasan teoritis" penyebab langsung terjadinya rawan pangan dan gizi kronis. Akibatnya aspek potensi wilayah yang juga sebagai penciri utama rawan pangan terabaikan. Kelemahan tersebut antara lain: (1) indikator terpilih lebih mencerminkan faktor kemiskinan bukan rawan pangan, (2) belum memasukan seluruh jenis pangan pokok lokal yang dikonsumsi masyarakat seperti sagu dan talas, dan (3) kurang mempertimbangkan relevansi dengan konteks masalah. Kelemahan juga terlihat dari kurangnya fleksibilitas pengukuran indikator dan akurasi data dan perhitungannya.

Analisis tingkat mikro di kabupaten contoh berhasil memetakan kecamatan rawan pangan dan gizi kronis menggunakan data yang meref-

leksikan potensi wilayah dan terkait langsung dengan aspek kerawanan pangan. Namun demikian, pada pemetaan tersebut penggunaan indikator tidak dapat seragam di seluruh kabupaten karena keterbatasan data dan informasi tingkat kecamatan.

Wilayah rawan pangan dicirikan kondisi alam topografi yang tidak datar (berlereng, berbukit dan bergunung) dengan potensi bencana dan iklim yang tidak menentu atau dataran rendah dengan curah hujan rendah. Kualitas sumberdaya manusia (pendidikan, ketrampilan) masih rendah. Proporsi penduduk miskin masih tinggi. Sebagian besar penduduk bergantung pada sektor pertanian, dan sarana-prasarana: pendidikan, kesehatan, transportasi dan akses terhadap permodalan terbatas. Karakteristik diatas sekaligus sebagai akar penyebab utama terjadinya rawan pangan dan gizi kronis.

Dari situasi di atas, alternatif strategi kebijakan yang relevan adalah (1) peningkatan daya beli masyarakat melalui diversifikasi usaha, (2) penciptaan lapangan kerja di sektor pertanian dan non pertanian berbasis pedesaan, (3) peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui penyediaan fasilitas pendidikan dan kesehatan yang memadai, (4) peningkatan sarana-prasarana fisik, (5) membuka keterisolasian wilayah, (6) peningkatan akses permodalan, disamping (7) peningkatan komitmen politik dari pemerintah daerah dan lembaga legislatifnya.

Dari sisi konsumsi peningkatan keragaman konsumsi pangan adalah salah satu opsi strategis guna meningkatkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga. Namun demikian peningkatan ketahanan pangan juga membutuhkan dukungan upaya peningkatan produksi pangan dan pendapatan rumah tangga serta upaya perbaikan distribusi pangan.

Terkait sisi sosial dan lingkungan, perencanaan penanggulangan rawan pangan harus mencakup pemecahan masalah secara terpadu dengan orientasi kebijakan jangka pendek dan jangka panjang. Implementasi kebijakan memerlukan sinergi lintas sektor dan melibatkan peran swasta maupun masyarakat setempat. Pemberdayaan perekonomian daerah perlu memperhitungkan aspek penguatan sumber-sumber kehidupan yang menjamin tercapainya ketahanan pangan wilayah dan rumah tangga secara berkelanjutan serta mampu membangkitkan masyarakat sebagai penggerak berbagai aset untuk memenuhi kebutuhan hidup dan mengatasi berbagai masalah serta ancaman tanpa menghilangkan jati diri.

**DAFTAR ISI**

	Halaman
KATA PENGANTAR KEPALA PUSAT .....	i
KATA PENGANTAR EDITOR .....	ii
EXTENDED ABSTRACT .....	iii
RINGKASAN .....	v
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR TABEL .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	xvi
I. PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Karakteristik Rawan Pangan dan Gizi .....	3
1.2.1. Identifikasi Wilayah/Rumah Tangga Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis .....	5
1.2.2. Karakteristik Wilayah/Rumah Tangga Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis .....	9
1.2.3. Faktor-faktor Penyebab Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis .....	10
1.3. Tujuan dan Keluaran Penelitian .....	12
II. PENGELOMPOKKAN DAN INDIKATOR WILAYAH RAWAH PANGAN DAN GIZI KRONIS .....	13
2.1. Pengelompokkan Wilayah Rawan Pangan dan Gizi Kronis .....	13
2.1.1. Pengelompokkan Menurut 10 Indikator .....	13
2.1.2. Pengelompokkan Menurut Tipe Wilayah .....	22
2.1.3. Pengelompokkan Menurut Derajat Kerawanan Pangan .....	27
2.1.4. Kritikan dan Penyempurnaan Indikator Wilayah Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis .....	30
2.2. Indikator dan Pemetaan Wilayah Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis Tingkat Kecamatan .....	35
2.2.1. Provinsi Papua .....	35
2.2.2. Provinsi Kalimantan Barat .....	39
2.2.3. Provinsi Jawa Timur .....	45
2.3. Karakteristik dan Penyebab Wilayah Rawan Pangan/Gizi Kronis serta Alternatif Kebijakan Penanggulangannya di Provinsi Papua .....	52

III.	KARAKTERISTIK DAN PENYEBAB RAWAN PANGAN DAN GIZI	53
3.1.	Provinsi Papua .....	53
3.1.1.	Karakteristik Wilayah dan Rumah Tangga .....	53
3.1.2.	Penyebab Rawan Pangan dan Rawan Gizi kronis	71
3.1.3.	Alternatif Kebijakan Penanggulangan Rawan Pangan dan Gizi Kronis .....	75
3.2.	Provinsi Kalimantan Barat .....	80
3.2.1.	Karakteristik Wilayah dan Rumah Tangga .....	80
3.2.2.	Penyebab Rawan Pangan dan Gizi Kronis.....	108
3.2.3.	Alternatif Penanggulangan Rawan Pangan dan Gizi Kronis.....	112
3.3.	Provinsi Jawa Timur .....	115
3.3.1.	Karakteristik Wilayah dan Rumah Tangga .....	115
3.3.2.	Penyebab Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis.	141
3.3.3.	Alternatif Kebijakan Penanggulangan.....	143
3.4.	Sintesa Penyebab Rawan Pangan dan Gizi Kronis serta Alternatif Kebijakan Penanggulangannya.....	146
IV.	RANGKUMAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN.....	150
4.1.	Rangkuman.....	150
4.2.	Implikasi Kebijakan.....	151
	DAFTAR PUSTAKA.....	153

**DAFTAR TABEL**

	Halaman
1.1. Jenis Indikator Penentuan Wilayah Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis.....	7
2.1. Sebaran Kabupaten dan Nilai dari Masing-masing Indikator Menurut Kuintil.....	14
2.2. Sebaran Kabupaten Menurut Indikator Rasio Konsumsi Normatif.....	16
2.3. Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Penduduk Miskin.....	17
2.4. Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Rumah Tangga Tanpa Akses Listrik .....	18
2.5. Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi DesaTanpa Akses Jalan.....	18
2.6. Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Penduduk Wanita Buta Huruf.....	19
2.7. Sebaran Kabupaten Menurut Angka Harapan Hidup .....	19
2.8. Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Berat Badan Balita Dibawah Standar .....	20
2.9. Sebaran Kabupaten Menurut Tingkat Kematian Bayi.....	20
2.10. Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Rumah Tangga Tanpa Air Bersih.....	21
2.11. Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Rumah Tangga dengan Jarak > 5 km dari Puskesmas .....	21
2.12. Sebaran Kabupaten Menurut Produksi Padi.....	22
2.13. Sebaran Kabupaten Menurut Produksi Palawija.....	23
2.14. Sebaran Kabupaten Menurut Produksi Perkebunan.....	23
2.15. Sebaran Kabupaten Menurut Populasi Ruminansia .....	24
2.16. Sebaran Kabupaten Menurut Populasi Unggas.....	24
2.17. Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Petani Gurem.....	25

---

2.18.	Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Angkatan Kerja .....	25
2.19.	Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Anak Usia Sekolah yang Tidak Sekolah.....	26
2.20.	Sebaran Kabupaten Menurut Pendapatan Per Kapita.....	26
2.21.	Sebaran Kabupaten Menurut Pangsa Pengeluaran Pangan Rumah Tangga.....	27
2.22.	Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Rumah Tangga Rawan Pangan .....	28
2.23.	Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Rumah Tangga Rentan Pangan.....	29
2.24.	Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Rumah Tangga Kurang Pangan .....	29
2.25.	Sebaran Kabupaten Menurut Proporsi Rumah Tangga Tahan Pangan.....	30
2.26.	Kandungan Energi Serealia per 100 gram .....	32
2.27.	Keragaan Indikator Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis Tingkat Kecamatan di Kabupaten Jayawijaya, Provinsi Papua.....	36
2.28.	Tingkat Kerawanan Pangan dan Gizi Berdasarkan Jumlah Skor dan Kecamatan di Kabupaten Jayawijaya, Provinsi Papua.....	37
2.29.	Keragaan Indikator Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis Tingkat Kecamatan di Kabupaten Sambas, Provinsi Kalimantan Barat.....	40
2.30.	Tingkat Kerawanan Pangan dan Gizi Berdasarkan Jumlah Skor dan Kecamatan di Kabupaten Sambas, Provinsi Kalimantan Barat.....	41
2.31.	Keragaan Indikator Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis Tingkat Kecamatan di Kabupaten Landak, Provinsi Kalimantan Barat.....	43
2.32.	Tingkat Kerawanan Pangan dan Gizi Berdasarkan Jumlah Skor dan Kecamatan di Kabupaten Landak, Provinsi Kalimantan Barat.....	44

---

2.33.	Keragaan Indikator Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis Tingkat Kecamatan di Kabupaten Bondowoso, Provinsi Jawa Timur.....	46
2.34.	Tingkat Kerawanan Pangan dan Gizi Berdasarkan Jumlah Skor dan Kecamatan di Kabupaten Bondowoso, Provinsi Jawa Timur.....	47
2.35.	Keragaan Indikator Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis Tingkat Kecamatan di Kabupaten Sampang Provinsi Jawa ..	50
2.36.	Tingkat Kerawanan Pangan dan Gizi Berdasarkan Jumlah Skor dan Kecamatan di Kabupaten Sampang, Provinsi Jawa Timur Timur .....	51
3.1.	Karakteristik Sumberdaya Alam di Kabupaten Jayawijaya....	53
3.2.	Karakteristik Potensi Lahan Pertanian di Kabupaten Jayawijaya .....	54
3.3.	Karakteristik Sumberdaya Manusia di Kabupaten Jayawijaya .....	56
3.4.	Karakteristik Rumah Tangga Rawan Pangan dan Gizi Kronis Di Kabupaten Jawawijaya, 2006.....	56
3.5.	Perkembangan Peranan masing-masing Sektor terhadap Pembentukan PDRB Atas Harga Berlaku di Kabupaten Jayawijaya .....	57
3.6.	Laju Pertumbuhan Sektor Pembentukan PDRB atas Harga Konstan di Kabupaten Jayawijaya.....	58
3.7.	Pendapatan Rumah tangga Rawan Pangan dan Gizi Kronis Menurut Sumbernya di Kabupaten Jayawijaya, 2006 (%) .....	59
3.8.	Karakteristik Sarana dan Prasarana di Kabupaten Jayawijaya .....	60
3.9.	Kondisi Kesehatan Rumah Tangga Rawan Pangan dan Gizi kronis di Kabupaten Jayawijaya, 2006 .....	61
3.10.	Akses Rumah Tangga terhadap Fasilitas Kesehatan di Kabupaten Jawawijaya, 2006 (%).....	62
3.11.	Faktor Determinan Keragaman Konsumsi Pangan di Kabupaten Jayawijaya, 2006 .....	67

3.12.	Jumlah Rumah Tangga yang Mengalami Kekurangan Pangan di Kabupaten Jayawijaya, 2006 (%).....	68
3.13.	Pembagian Peran antara laki-laki dan Perempuan di Kabupaten Jayawijaya.....	70
3.14.	Karakteristik Sumberdaya Alam Kabupaten Sambas dan Landak .....	81
3.15.	Tata Guna lahan di Kabupaten Sambas dan Landak (%).....	81
3.16.	Jumlah keluarga, penduduk, dan kepadatan Penduduk di Kabupaten Sambas, Tahun 2002 – 2004.....	82
3.17.	Karakteristik Rumah tangga Contoh di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006.....	82
3.18.	Perkembangan Peranan masing-masing Sektor terhadap Pembentukan PDRB di Kabupaten Sambas, tahun 2000 – 2005 (%).....	84
3.19.	Laju Pertumbuhan Sektor Pembentukan PDRB atas Harga Konstan di Kabupaten Sambas, tahun 2000-2005 (%).....	85
3.20.	Proporsi Sumber Pendapatan Rumah Tangga di Kabupaten Sambas dan Landak (%).....	86
3.21.	Akses Rumahatangga terhadap Permodalan di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 .....	86
3.22.	Persepsi Rumah tangga terhadap Pasar tenaga Kerja di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006.....	87
3.23.	Akses Rumah Tangga terhadap Pasar di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006.....	88
3.24.	Akses Rumah Tangga terhadap Sumber Penerangan dan Fasilitas Air Minum di Kabupaten Sambas dan Landak (%)..	89
3.25.	Jumlah Sarana Pendidikan dan Kesehatan di Kabupaten Sambas dan Landak, 2004 .....	90
3.26.	Proporsi Rumah Tangga menurut Kondisi Rumah di Kabupaten Sambas dan Landak, 2004 (%).....	91
3.27.	Kondisi Rumah dari Rumah Tangga di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 (%).....	92

---

3.28.	Kondisi Kesehatan Rumah Tangga Rawan Pangan di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 .....	93
3.29.	Akses Rumah Tangga Rawan Pangan terhadap Fasilitas Kesehatan di Kabupaten Sambas dan Landak (%).....	94
3.30.	Persepsi Rumah Tangga terhadap Posyandu di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 (%) .....	95
3.31.	Akses Rumah Tangga Rawan Pangan terhadap Pendidikan di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 (%) .....	96
3.32.	Keragaan Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Beberapa Komoditas Tanaman Pangan utama di Kabupaten Sambas dan Landak Tahun 2004 .....	97
3.33.	Keragaan Luas Areal dan Produksi Tanaman Perkebunan Rakyat serta Populasi Ternak di Kabupaten Sambas dan Landak tahun 2004 .....	98
3.34.	Penguasaan Lahan Pertanian Rumah tangga di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 (ha) .....	99
3.35.	Nilai Penguasaan Ternak Rumah Tangga di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 (Rp) .....	99
3.36.	Nilai Penguasaan Aset Rumah tangga di kabupaten Sambas dan Landak, 2006 (Rp) .....	100
3.37.	Pola Penyimpanan Makanan Pokok Rumah Tangga di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 (%).....	102
3.38.	Situasi Konsumsi Pangan Rumah Tangga di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 (%).....	102
3.39.	Keragaan Zat Gizi Utama Yang Sering Dikonsumsi Rumah Tangga di Kabupaten Sambas dan Landak menurut Jenis Pangan, 2006 (%).....	103
3.40.	Keragaan Diversifikasi Konsumsi Pangan Rumah Tangga di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 .....	104
3.41.	Hasil Dugaan Parameter yang Mempengaruhi Tingkat Diversifikasi Konsumsi Pangan Rumah Tangga di Kabupaten Sambas .....	105

3.42.	Jumlah Rumah Tangga yang Mengalami Kekurangan Pangan Setahun yang lalu di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 (%).....	107
3.43.	Persepsi Rumah Tangga tentang Kondisi Kelaparan di Kabupaten Sambas dan Landak, 2006 (%).....	107
3.44.	Karakteristik Sumberdaya Alam Kabupaten Bondowoso, 2004.....	116
3.45.	Karakteristik Sumberdaya Alam Kabupaten Sampang, 2004	117
3.46.	Luas lahan menurut penggunaannya di Kabupaten Bondowoso dan Sampang, 2004.....	118
3.47.	Kinerja Sumberdaya Manusia dan Ketenagakerjaan di Kabupaten Bondowoso, 2004.....	120
3.48.	Potensi Sumberdaya manusia dan ketenagakerjaan di Kabupaten Sampang.....	122
3.49.	Karakteristik Rumah Tangga di Kabupaten Bondowoso dan Sampang, 2006.....	123
3.50.	Perkembangan Pangsa Sektoral dalam Pembentukan PDRB Kabupaten Bondowoso Atas Harga Konstan (%).....	125
3.51.	Struktur Pendapatan Rumah Tangga di Kabupaten Bondowoso dan Sampang, 2006 (%).....	126
3.52.	Akses Rumah tangga terhadap Pasar di Kabupaten Bondowoso dan Sampang, 2006.....	127
3.53.	Sarana dan Prasarana di Kabupaten Bondowoso, 2004 .....	129
3.54.	Sarana dan Prasarana di Kabupaten Sampang, 2004 .....	131
3.55.	Luas Panen dan Produksi Komoditas Pertanian di Kabupaten Bondowoso, 2004.....	134
3.56.	Luas panen dan Produksi Komoditas Pertanian di Kabupaten Sampang, 2004.....	134
3.57.	Produksi Pangan Hasil Ternak di Kabupaten Bondowoso (Kg).....	135
3.58.	Produksi Pangan Hasil Ternak di Kabupaten Sampang (kg) ..	135

---

3.59.	Situasi Konsumsi Pangan Rumah tangga Rawan Pangan di Kabupaten Bondowoso dan Sampang, 2006 (%).....	136
3.60.	Skor Diversifikasi Konsumsi Pangan Rumah Tangga di Kabupaten Bondowoso dan Sampang, 2006.....	138
3.61.	Faktor Determinan Keragaman Konsumsi Pangan Rumah Tangga Rawan Pangan Di Kabupaten Bondowoso dan Sampang, 2006.....	139
3.62.	Proporsi Rumah tangga yang Mengalami Kekurangan Pangan di Kabupaten Bondowoso dan Sampang, Jawa Timur, 2006 (%).....	140
3.63.	Persepsi Rumah tangga terhadap Kondisi Kelaparan di Kabupaten Bondowoso dan Sampang, 2006 (%).....	141
3.64.	Penyebab Wilayah dan Rumah tangga Rawan Pangan dan Gizi Kronis .....	147
3.65.	Alternatif Strategi Kebijakan Penanggulangan Rawan Pangan dan Gizi Kronis.....	148

**DAFTAR GAMBAR**

	Halaman
2.1. Klasifikasi Kerawanan Pangan Tingkat Kecamatan di Kabupaten Jayawijaya.....	38
2.2. Klasifikasi Kerawanan Pangan Tingkat Kecamatan di Kabupaten Sambas.....	42
2.3. Klasifikasi Kerawanan Pangan Tingkat Kecamatan di Kabupaten Landak.....	45
2.4. Klasifikasi Kerawanan Pangan Tingkat Kecamatan di Kabupaten Bondowoso.....	48
2.5. Klasifikasi Kerawanan Pangan Tingkat Kecamatan di Kabupaten. Sampang.....	49

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Kesepakatan global berupa *Millenium Development Goals* (MDGs) yang terdiri dari 8 tujuan, 18 target dan 48 indikator menegaskan bahwa tahun 2015 setiap negara diharapkan dapat menurunkan kemiskinan dan kelaparan separuh dari kondisi pada tahun 1990 (Statistic Division, 2005). Di Indonesia, peningkatan ketahanan pangan merupakan salah satu program utama nasional sejak satu dasawarsa yang lalu. Hal ini selain terkait dengan komitmen Indonesia sebagai salah satu penanda tangan kesepakatan dalam MDGs juga sejalan dengan Deklarasi Roma dalam *World Food Summit* tahun 1996 yang menegaskan bahwa diharapkan dari 800 juta penduduk dunia yang kelaparan dapat dikurangi separuhnya pada tahun 2015.

Di sisi lain, kerawanan pangan dan gizi sangat terkait dengan kualitas sumber daya manusia. Dengan demikian, mengabaikan masalah kerawanan pangan dan gizi berarti mengabaikan kualitas sumber daya manusia Indonesia. Dari *Human Development Report (HDR)* tahun 2003 diketahui bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia hanya menempati urutan ke 112 dari 175 negara, merosot dari urutan ke 105 pada HDR tahun 1999 (Irawan, 2004).

Kebijakan peningkatan ketahanan pangan yang ditetapkan dalam kerangka pembangunan nasional tersebut berimplikasi bahwa pengkajian ketahanan pangan sebagai tolok ukur keberhasilan pembangunan menjadi penting (Soetrisno, 1997). Beberapa kajian tentang ketersediaan dan konsumsi pangan menunjukkan bahwa sampai tahun 2004 ketersediaan pangan per kapita secara nasional cenderung berlebih dibandingkan tingkat konsumsi riil penduduk (Sawit dan Ariani, 1997; Ariani *et al.*, 2000; DKP, 2005). Studi Saliem *et al.* (2001) menunjukkan walaupun ketahanan pangan di tingkat regional (Provinsi) tergolong tahan pangan terjamin namun di Provinsi yang bersangkutan masih ditemukan rumah tangga yang tergolong rawan pangan dengan proporsi yang tinggi. Hasil analisis Badan Pusat Statistik (BPS) (DKP dan FAO, 2005) menemukan bahwa lebih dari setengah jumlah Kabupaten/kota di Indonesia memiliki prevalensi balita kurang gizi lebih dari 25%, sedangkan proporsi penduduk yang mengkonsumsi energi kurang dari 2100 Kalori/orang/hari sebesar 64%. Selain itu, masih ada 37,4 juta penduduk hidup di bawah garis kemiskinan dan sekitar 114,8 juta penduduk (53,4% dari total penduduk) hidup di bawah garis kemiskinan Bank Dunia (US\$ 2/orang/hari).

Pada tahun 2004 muncul kembali kasus gizi buruk yang pada awalnya terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat, kemudian diikuti oleh provinsi lainnya. Berdasarkan data dari Departemen Kesehatan, secara nasional sekitar 27,5% (5 juta) anak balita

menderita gizi kurang, diantaranya 1,5 juta anak dengan status gizi buruk, dan 110 Kabupaten/kota mempunyai prevalensi balita gizi kurang (termasuk gizi buruk) diatas 30%. Menurut *World Health Organization* (WHO), prevalensi gizi buruk Indonesia termasuk dalam kategori sangat tinggi (Departemen Kesehatan, 2005).

Ketahanan pangan di suatu wilayah mempunyai sifat multi-dimensional yang ditentukan oleh berbagai faktor ekologis, sosial ekonomi dan budaya, serta melibatkan berbagai sektor. Mengacu pada karakteristik yang beragam tersebut, maka pemecahan masalah ketahanan pangan wilayah harus bersifat holistik, konsisten, terpadu, dan tepat sasaran. Namun demikian, untuk efisiensi waktu dan tenaga, perlu dicari faktor-faktor dominan untuk menentukan wilayah rawan pangan, agar masalah pangan dan gizi yang ada di wilayah tersebut dapat ditangani dengan lebih baik.

Kajian penelitian kerawanan pangan dan kerawanan gizi kronis sebetulnya sudah banyak dilakukan sejak tahun 1960-an dan program-program yang dilaksanakan terutama untuk mencegah dan menanggulangi rawan pangan juga sudah banyak. Namun demikian, program-program tersebut tampaknya tidak berkelanjutan dan tidak mampu membangkitkan potensi dalam sistem pangan lokal yang sangat mungkin untuk dapat mengatasi persoalan pangan tingkat komunitas (masyarakat).

Penetapan dan pemetaan wilayah rawan pangan sampai tingkat Kabupaten dengan menggunakan 10 indikator yang mencakup 30 provinsi di Indonesia telah dilakukan oleh DKP dan *World Food Programme* (WFP) (2005) dalam bentuk Peta Kerawanan Pangan Indonesia (PKPI). Dengan menggunakan indikator komposit, peta tersebut menunjukkan bahwa berdasar data tahun 2002, terdapat 100 Kabupaten dari 265 Kabupaten di Indonesia yang tergolong rawan pangan kronis. Sesuai dengan tujuan penyusunan peta, hasil pemetaan tersebut merupakan salah satu alat yang dapat digunakan sebagai petunjuk bagi pemerintah daerah dalam mengembangkan strategi mitigasi yang tepat untuk menangani kerawanan pangan kronis. Namun cakupan pemetaan hanya sampai tingkat Kabupaten, sehingga secara operasional hasil pemetaan tersebut perlu ditinjaklanjuti dengan pemetaan dalam skala yang lebih detail, sampai tingkat kecamatan dan atau desa. Hal ini penting agar penanggulangan wilayah rawan pangan dan rawan gizi kronis tersebut dapat ditangani secara tepat sasaran.

Untuk melakukan pemetaan wilayah sampai tingkat kecamatan/desa di 100 Kabupaten yang tergolong rawan pangan kronis tersebut memerlukan waktu, tenaga, dan dana yang sangat besar. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengelompokkan 100 Kabupaten yang tergolong rawan pangan kronis menurut tipe wilayah dan derajat kerawanan pangan. Dengan pengelompokan tersebut, rumusan alternatif penanggulangan wilayah rawan pangan dan rawan gizi kronis, termasuk rumah tangga rawan pangan dan gizi dapat mengacu pada rumusan yang

disusun dengan menggunakan data primer dari kabupaten terpilih. Rumusan hasil analisis ini dapat dijadikan acuan bagi pengambil kebijakan dalam mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya lahan, tenaga kerja dan teknologi spesifik lokasi wilayah untuk meningkatkan produksi pangan. Selain itu, diharapkan juga akan terbangun sarana dan prasarana wilayah untuk mendukung pertumbuhan perekonomian wilayah. Seiring dengan meningkatnya ketersediaan pangan, pendapatan wilayah, serta rumah tangga rawan pangan dan gizi kronis, meningkatnya akses rumah tangga terhadap pangan dan pelayanan kesehatan diharapkan tingkat ketahanan pangan wilayah dan rumah tangga menjadi semakin mantap.

## 1.2. Karakteristik Rawan Pangan dan Gizi

Rawan pangan dan gizi pada dasarnya merupakan refleksi dari situasi kecukupan pangan dan gizi individu pada komunitas atau kelompok masyarakat di suatu wilayah, sebagai dampak ketidاكلancaran akses terhadap pangan, baik secara fisik, sosial, maupun ekonomi. Pada tahun 2003 diperkirakan sekitar 840 juta orang di berbagai pelosok dunia mengalami kelaparan, sebagian besar diantaranya berada di Asia Selatan dan Sub Sahara (FAO, 2003). Kasus rawan pangan dan gizi banyak dipengaruhi oleh faktor kemiskinan, disamping faktor determinan lain.

Di Indonesia, rawan pangan dan gizi sesungguhnya bukan merupakan isu baru. Kasus rawan pangan telah dikenal sejak dekade 60-an, bahkan pada masa penjajahan Jepang. Insiden rawan pangan sudah terjadi dan dikenal dengan istilah "*hunger oedem*" (HO) atau busung lapar. Busung lapar dapat terjadi karena kondisi kekurangan pangan yang kronis dan umumnya dipicu oleh faktor kemiskinan atau bencana alam. Proses busung lapar membutuhkan waktu antara 2 hingga 6 bulan (Martianto, 2005). Dijelaskan oleh Martianto (2005) bahwa pada masa kekurangan pangan tingkat konsumsi energi biasanya hanya mencapai 50-60 % dari yang dibutuhkan, sehingga cadangan energi tubuh makin banyak terkuras dan berdampak pada berat badan yang semakin berkurang. Pada gilirannya, kemampuan dan produktivitas kerja menjadi semakin rendah. Kasus terbaru rawan pangan terjadi pada tahun 2005 lalu di Kabupaten Yahukimo, Papua.

Meskipun sering disamakan artinya, tetapi rawan gizi atau gizi kurang sebenarnya memiliki cakupan masalah yang lebih kompleks dibandingkan rawan pangan. Derajat terendah dari gizi kurang atau gizi kurang tingkat berat sering disebut sebagai gizi buruk. Gizi kurang tidak semata-mata terjadi karena faktor kelaparan dan kemiskinan, tetapi juga dapat dipengaruhi oleh masalah lain, seperti pola asuh, sanitasi, dan krisis sosial, politik dan ekonomi. Analisis gizi kurang lebih sering fokus pada kasus untuk anak balita karena anak balita lebih sensitif terhadap kekurangan zat gizi dibandingkan orang dewasa.

Secara spasial, wilayah Jawa dan Nusa Tenggara telah dikenal sebagai wilayah dengan prevalensi rumah tangga rawan pangan dan gizi tinggi. Oleh sebab itu, beberapa penelitian mengenai rawan pangan dan gizi terdahulu difokuskan di kedua wilayah tersebut. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Martianto (1999) di Provinsi Jawa Barat dan Nusa Tenggara Timur antara lain menunjukkan: (1) proporsi rumah tangga rawan pangan (asupan energi < 70% dari kecukupan) di Jawa Barat bervariasi antara 49,3 - 55,3%, sedangkan di NTT proporsi tersebut bervariasi antara 10,4 - 36,0%; (2) semakin baik agroekologi semakin rendah proporsi rumah tangga rawan pangan; dan (3) sekitar 35,4% rumah tangga di Jawa Barat memiliki anggota yang mengalami gizi kurang. Jumlah tersebut lebih sedikit dibandingkan rumah tangga yang memiliki anggota mengalami gizi kurang di NTT yang mencapai 74,3%.

Melalui pendekatan antropometri hasil penelitian Adi (1999) di Pasuruan menyebutkan: (1) meskipun hasil penelitian tidak menemukan kasus balita gizi buruk, tetapi sekitar 55% rumah tangga teridentifikasi memiliki balita dengan status gizi kurang hingga sedang (<80 % baku), (2) proporsi rumah tangga tidak tahan pangan mencapai 95% di daerah dengan lahan berpotensi kurang, sedangkan di daerah dengan potensi lahan baik sebesar 81%, dan (3) perbedaan agroekologi menentukan tingkat ketersediaan pangan dan proporsi rumah tangga yang tahan pangan, tetapi tidak menyebabkan perbedaan yang nyata secara statistik pada status gizi balita.

Analisis data Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 1996 dan 1999 oleh Martianto dan Ariani (2001) menunjukkan adanya peningkatan prevalensi penduduk kurang gizi (asupan energi < 70% dari angka kecukupan) dari 14,4% menjadi 23,2% atau meningkat dari 28,3 juta jiwa menjadi 47,8 juta jiwa dalam periode 1996-1999. Sekitar 30,7 juta penduduk kurang gizi tersebar di provinsi-provinsi di Jawa. Peningkatan prevalensi ini diduga merupakan dampak krisis ekonomi yang terjadi pada periode 1997/1998. Krisis ekonomi juga telah menyebabkan peningkatan jumlah penduduk miskin dari 22,5 juta jiwa (11,3%) menjadi 37,5 juta jiwa (18,2%).

Hasil kajian Saliem *et al.* (2001) menggunakan Susenas 1999 memberikan informasi bahwa proporsi rumah tangga rawan pangan di Indonesia sebesar 30% (33% di pedesaan dan 27% di perkotaan). Provinsi yang memiliki proporsi rumah tangga rawan pangan tertinggi, adalah Jambi, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Nusa Tenggara Timur. Studi tentang situasi gizi pada rentang waktu yang lebih panjang dilakukan oleh Atmarita dan Fallah (2004). Hasil studi menunjukkan telah terjadi penurunan prevalensi gizi kurang pada balita sebesar 10% (dari 37,5% menjadi 27,5%) pada periode 1989-2003. Dengan berbagai intervensi yang telah dan akan dilakukan, diperkirakan pada tahun 2015 prevalensi gizi kurang akan menjadi sekitar 19,4%, dimana 5,7% diantaranya merupakan angka prevalensi gizi buruk.

Publikasi kasus busung lapar di Provinsi Nusa Tenggara Barat pada pertengahan tahun 2005, yang kemudian diikuti dengan kasus-kasus di provinsi lain, mendorong pihak pemerintah daerah melakukan pembaruan data dan informasi status gizi, khususnya pada anak balita, di wilayah kerjanya. Laporan Badan Bimas Ketahanan Pangan Provinsi Nusa Tenggara Timur (2005) menunjukkan, jumlah kasus gizi buruk di provinsi tersebut tercatat sebanyak 12.846 anak, marasmus 419 anak, kwashiorkor 7 anak, Marasmus-Kwasiokor 16, anak dan meninggal 34 anak. Sementara itu, di Provinsi Nusa Tenggara Barat, jumlah kasus gizi buruk 1.356 anak, marasmus 510 anak, kwashiorkor 22 anak, marasmus-kwasiokor 17 anak, dan meninggal 23 anak.

### **1.2.1. Identifikasi Wilayah/Rumah Tangga Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis**

Identifikasi wilayah/rumah tangga rawan pangan dan gizi kronis sangat penting dilakukan untuk mendapatkan indikator yang dapat digunakan dalam melakukan tindakan intervensi untuk mengatasi wilayah atau rumah tangga dengan kategori rawan pangan. Mengidentifikasi wilayah/rumah tangga dengan rawan pangan dan rawan gizi kronis dapat dikatakan identik dengan mengidentifikasi wilayah/rumah tangga miskin. Kedua aspek tersebut saling mempengaruhi walaupun per definisi belum tentu sama. Kelaparan yang disebabkan oleh rawan pangan kronis dapat diartikan sebagai kondisi dimana masyarakat mengkonsumsi energi kurang 60% dari kebutuhan energi (standar kebutuhan fisiologis sebesar 2.200 Kalori/kap/hari).

Kemiskinan dapat diartikan sebagai kondisi dimana masyarakat memperoleh pendapatan yang rendah, sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimum, baik makanan maupun nonmakanan. Selain itu, masalah kerawanan pangan kronis berhubungan erat dengan kemiskinan dan mengakibatkan rendahnya konsumsi pangan dan gizi secara berkelanjutan (Radhakrishna dan Reddy, 2002). Kajian-kajian yang terkait dengan hal tersebut telah banyak dilakukan oleh para peneliti dengan sudut pandang yang berbeda-beda.

### **Identifikasi Wilayah Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis**

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian telah melakukan identifikasi wilayah miskin di 27 provinsi di Indonesia pada tahun 1991-1993 dengan menelaah secara komprehensif berbagai karakteristik wilayah yang diduga sebagai penyebab terjadinya wilayah miskin. Karakteristik yang diidentifikasi adalah aspek sumber daya alam, teknologi, sumber daya manusia, sarana/prasarana dan kelembagaan yang ada di suatu wilayah (PSE, 1992; PSE, 1993).

Raharto dan Romdiati (2001) mengemukakan bahwa untuk mengetahui kemiskinan tingkat wilayah dapat menggunakan Indikator ekonomi

dan sosial. Indikator ekonomi berupa akses terhadap sumber-sumber (pekerjaan berupah dan lahan pertanian), dan akses terhadap prasarana dan sarana ekonomi (transportasi umum, listrik, pasar, pelayanan finansial/bank). Sedangkan Indikator sosial berupa akses terhadap fasilitas pendidikan dan fasilitas kesehatan (Puskesmas, air bersih) serta fasilitas informasi/komunikasi (radio/TV, kantor pos, telepon).

Sementara itu, indikator yang digunakan oleh FAO (2001) dalam Martianto dan Ariani (2001) untuk menganalisis ketahanan pangan/kerawanan pangan adalah indikator *outcome* yaitu : 1) persentase populasi yang defisit energi, 2) rata-rata ketersediaan energi untuk dikonsumsi per kapita, 3) peranan padi-padian dan umbi-umbian terhadap produk total energi yang tersedia untuk dikonsumsi, 4) umur harapan hidup pada saat lahir, 5) angka kematian bayi/anak balita, 6) prevalensi kurang energi dan protein (KEP) anak balita, dan 7) prevalensi KEP orang dewasa (*Body Mass Index*/BMI < 18,5).

Menurut Adnyana (2005) ketersediaan lahan per kapita (*land-man ratio*) juga menjadi kriteria penting untuk mengetahui tingkat ketahanan pangan nasional. Indikator yang digunakan oleh Saliem *et al.* (2001), untuk pemetaan wilayah rawan pangan tingkat kabupaten dan kecamatan di Provinsi D.I.Yogyakarta, Nusa Tenggara Timur, dan Lampung berbeda antarwilayah disesuaikan dengan potensi wilayah dan ketersediaan data. Jenis indikator yang digunakan antara lain luas areal puso, penurunan profuktivitas padi 5 tahun terakhir, KEP balita, kepala keluarga (KK) miskin, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)/kapita, ketersediaan padi dan palawija terhadap kebutuhan penduduk, ketersediaan pangan sumber protein nabati terhadap kebutuhannya, ketersediaan populasi ternak per kapita, dan ketersediaan produk perkebunan setara beras.

Departemen Kesehatan telah lama mempunyai program untuk mengidentifikasi dan memetakan wilayah rawan pangan dan rawan gizi yang dipilah menurut provinsi, kabupaten dan kecamatan melalui kegiatan Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG). Indikator yang digunakan ada tiga, yaitu jumlah penduduk miskin, jumlah anak balita kurang energi dan protein (KEP), serta proporsi lahan puso tanaman padi. Kegiatan ini dilakukan setiap tahun, dan sekarang telah dilakukan revitalisasi SKPG. Revitalisasi bukan pada jenis indikator yang dipakai, tetapi lebih intensif untuk memfungsikan sistem isyarat dini dan intervensi, serta pencegahan kejadian luar biasa (KLB) melalui sistem pelaporan, diseminasi informasi, dan penyediaan data gizi secara reguler seperti pemantauan status gizi untuk semua kelompok umur, pemantauan konsumsi gizi, analisis data Susenas (Departemen Kesehatan, 2005).

Badan Bimas Ketahanan Pangan (2001) juga mempunyai kegiatan yang terkait dengan penentuan dan pemetaan wilayah rawan pangan melalui kegiatan SKPG sektor pertanian. Dari kegiatan ini diharapkan tersedia peta perimbangan konsumsi pangan dan peta rawan pangan dan gizi; tersusun indikasi gejala terjadinya kerawanan pangan dan rumusan

saran kebijakan pembangunan bidang pangan. Indikator yang digunakan adalah: 1) indikator sektor pertanian, 2) indikator kesehatan dan sosial ekonomi, serta 3) indikator yang bersifat lokal spesifik. Indikator sektor pertanian dibedakan untuk daerah potensi produksi padi dan bukan padi. Jenis indikator untuk wilayah potensi padi yaitu: a) luas tanam dengan luas sasaran tanam, b) penerapan teknologi, c) luas areal kerusakan/areal puso, d) luas panen, dan e) penurunan produktivitas. Indikator kesehatan berupa prevalensi KEP, sedangkan indikator sosial ekonomi berupa jumlah keluarga miskin. Indikator spesifik lokasi berupa indikator kualitatif yang memperkuat situasi rawan pangan dengan gejala antara lain: meningkatnya kejahatan (pencurian), beralihnya pola konsumsi pangan dari pangan pokok ke pangan alternatif, banyaknya lahan pertanian yang diberakan karena keterbatasan biaya produksi, banyaknya pengiriman tenaga kerja di daerah lahan marjinal, dan meningkatnya %tase penjualan tabungan ternak.

Dewan Ketahanan Pangan (DKP) dan *World Food Programme/WFP* (2005) membuat peta kerawanan pangan kronis Indonesia atau *Food Insecurity Atlas (FIA)* untuk tingkat kabupaten. Peta kerawanan pangan ini merupakan peta tematik yang menggambarkan sebaran wilayah menurut tingkat kerawanan pangan di Indonesia. Jumlah indikator yang digunakan ada 10 jenis seperti pada Tabel 1.1. Selain itu, DKP dan WFP (2005) juga membuat peta kerawanan pangan transien dengan indikator yang terkait dengan aspek lingkungan alam dan iklim. Indikator yang digunakan adalah : 1) areal tak berhutan, 2) area yang terkena puso, 3) daerah yang rawan terhadap bencana banjir dan tanah longsor, dan 4) fluktuasi curah hujan.

Tabel 1.1. Jenis Indikator Penentuan Wilayah Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis

Dimensi Ketahanan Pangan	Jenis Indikator Penentuan Wilayah Rawan Pangan dan Rawan Gizi kronis	Satuan
Ketersediaan Pangan ( <i>Food Availability</i> )	1. Kebutuhan konsumsi normatif terhadap ketersediaan sereal	%
Akses terhadap Pangan ( <i>Food Access</i> )	1. Penduduk dibawah garis kemiskinan	%
	2. Rumah tangga yang tidak dapat mengakses listrik	%
	3. Infrastruktur jalan yang bisa dilalui kendaraan roda 4	%
Dimensi Penyerapan Pangan ( <i>Utilization</i> )	1. Angka kematian bayi waktu lahir	%
	2. Umur harapan hidup anak usia 1 tahun	thn
	3. Anak yang kurang gizi	%
	4. Penduduk yang dapat mengakses air bersih	%
	5. Penduduk yang tinggal lebih 5 km dari Puskesmas	%
	6. Wanita buta huruf	%

Sumber : DKP dan WFP (2005)

## Identifikasi Rumah Tangga Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis

Kajian ketahanan atau kerawanan pangan di Indonesia telah banyak dilakukan. Sebagai contoh pada tahun 1990, Pusat Studi Kebijakan Pangan dan Gizi (PSKPG), Lembaga Penelitian (LP), Institut Pertanian Bogor (IPB) bekerja sama dengan Departemen Kesehatan melakukan penelitian analisis data ketahanan pangan secara intensif di Provinsi Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur dengan unit analisis rumah tangga. Kriteria ketahanan pangan adalah tingkat kecukupan energi rata-rata per hari per unit konsumen selama satu tahun. Selanjutnya definisi rumah tangga rawan pangan adalah rumah tangga yang konsumsi energi selama setahun = 70% dan tidak terdapat bulan-bulan yang konsumsi energinya = 70% (kerawanan pangan kronis) atau rumah tangga yang konsumsi energinya = 70% dan terdapat bulan-bulan yang konsumsi energinya = 70% (rawan pangan transien).

Kajian yang dilakukan oleh Sukandar *et al.* (2001) dengan menggunakan Korelasi Spearman dapat menghasilkan indikator ketahanan pangan spesifik lokasi. Indikator untuk desa hortikutura adalah jumlah ayam dewasa yang dimiliki, luas rumah, dan daya listrik; untuk desa nelayan: luas rumah; dan untuk desa padi: luas sawah irigasi teknis, dan jumlah ayam dewasa. Selain itu, kriteria tidak tahan pangan (rawan pangan) rumah tangga yang digunakan adalah rumah tangga yang tingkat kecukupan konsumsi protein atau energi lebih kecil 75%. Departemen Kesehatan (1996) dalam Badan Bimas Ketahanan Pangan (2004) membuat klasifikasi tingkat konsumsi energi (TKE) seperti berikut: 1) defisit berat bila TKE < 70%, 2) defisit tingkat sedang bila TKE 70-79%, 3) defisit tingkat ringan bila TKE 80-90%, 4) normal bila TKE 90-119%, dan 5) kelebihan/diatas angka kecukupan energi bila TKE >120 %.

Aswatini, *dkk* (2003) melakukan kajian ketahanan pangan, kemiskinan, dan isu-isu demografi di Provinsi Lampung dan Nusa Tenggara Timur. Dalam penelitian ini indikator rumah tangga tahan pangan adalah rumah tangga yang memiliki persediaan pangan stabil (diukur dari persediaan makan selama jangka waktu satu musim panen sampai dengan panen berikutnya dengan frekuensi makan 3 kali atau lebih per hari) dan memiliki pengeluaran untuk protein (hewani+nabati). Batasan rumah tangga kurang pangan yang digunakan adalah rumah tangga yang memiliki persediaan pangan/makanan pokok stabil tetapi hanya mempunyai pengeluaran untuk protein hewani/nabati saja, atau memiliki persediaan pangan kurang stabil tetapi mempunyai pengeluaran untuk protein hewani+nabati. Kriteria rumah tangga tidak tahan pangan adalah rumah tangga yang dicirikan oleh: 1) persediaan pangan stabil tetapi tidak memiliki pengeluaran untuk pangan sumber protein; 2) persediaan pangan kurang stabil, hanya memiliki pengeluaran untuk protein hewani atau nabati atau tidak untuk kedua-duanya; 3) persediaan pangan tidak stabil, memiliki pengeluaran untuk pangan sumber protein; dan 4) persediaan pangan tidak stabil, hanya memiliki pengeluaran untuk protein hewani atau nabati atau tidak kedua-duanya.

Studi etnografi tentang kerawanan pangan di enam negara yang berbeda termasuk USA menggunakan indikator: 1) ketidakcukupan asupan makanan secara individu, 2) efek fisik akibat kelaparan, 3) rendahnya ketersediaan pangan rumah tangga, 4) rendahnya tingkat kecukupan zat gizi, 5) ketidakpastian tambahan pangan mendatang, 6) menurunnya pilihan dan kontrol terhadap pangan, dan 7) menurunnya kesepakatan/penerimaan sosial (FANTA, 2004). Sementara menurut tim survey pemantauan kelaparan tahun 2004, secara kuantitatif, seseorang dikatakan lapar apabila tingkat konsumsi energi lebih kecil 70%, sedangkan secara kualitatif apabila dalam dua bulan terakhir terjadi penurunan frekuensi atau porsi makan harian disertai penurunan berat badan karena alasan rendahnya pendapatan atau rendahnya ketersediaan pangan (Anonim, 2005a).

### **1.2.2. Karakteristik Wilayah/Rumah Tangga Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis**

Hasil temuan dari penelitian yang dilakukan oleh Badan Litbang Pertanian tahun 1991-1992 (PSE, 1992; PSE, 1993) menunjukkan bahwa karakteristik wilayah miskin/rawan pangan adalah: 1) sumber daya alam: lahan kurang subur, dominan lahan kering, pendayagunaan lahan tidak optimal, dan adanya degradasi lahan, sumber daya air untuk kebutuhan pertanian relatif terbatas; 2) teknologi: adopsi teknologi rendah, ketersediaan sarana produksi terbatas, adanya serangan hama/penyakit; 3) sumber daya manusia: tingkat pendidikan rendah, produktivitas tenaga kerja rendah, tingkat kesehatan masyarakat rendah, lapangan pekerjaan terbatas, adanya tradisi atau adat istiadat yang menghambat; dan 4) sarana/prasarana dan kelembagaan: daerah terisolir, modal terbatas, kelembagaan sarana produksi pertanian tidak berfungsi maksimal, pemilikan/penguasaan lahan sempit, sistem bagi hasil tidak adil dan tingkat upah yang rendah; serta terbatasnya sarana jalan, transportasi, pendidikan, kesehatan, dan sarana untuk pemasaran hasil produksi pertanian.

Karakteristik kelompok masyarakat rawan pangan adalah sebagian besar petani/buruh tani, bertempat tinggal di perdesaan yang menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian dan ekonomi perdesaan serta belum memiliki posisi tawar yang menguntungkan (Sekretariat DKP, 2002). Sementara itu, menurut Rimbawan dan Baliwati (2002) kelompok masyarakat rawan terhadap pangan dan gizi dapat dibedakan seperti berikut: 1) lokasi/tempat tinggalnya di masyarakat disebut rawan ekologis, misalnya daerah terpencil; 2) kedudukan/posisinya di masyarakat disebut rawan sosio-ekonomis, misalnya kelompok miskin; dan 3) umur dan jenis kelamin disebut rawan biologis, misalnya bayi dan anak sekolah, wanita hamil dan menyusui, penderita penyakit dan orang yang sedang dalam penyembuhan, penderita cacat, mereka yang diasingkan dan para jompo. Selanjutnya dikatakan golongan rawan

biologis umumnya dijumpai pada kelompok miskin dan tidak memiliki lahan.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Saliem *et al.* (2002) menunjukkan bahwa karakteristik rumah tangga rawan pangan dicirikan dengan: a) umur kepala keluarga dan isteri berusia produktif, berpendidikan rendah, terdapat anak yang putus sekolah, b) penguasaan lahan pertanian dan ternak terbatas, c) tidak semua rumah tangga menyimpan pangan pokok dan walaupun menyimpan dalam jumlah yang kecil, d) rata-rata pendapatan dibawah garis kemiskinan dan sebagian besar pendapatan berasal dari sektor pertanian, dan e) pangsa pengeluaran pangan sangat dominan dimana proporsi terbesar untuk kelompok padi-padian.

Irawan dan Irawan (2005) dengan menggunakan data Susenas 2002 menunjukkan bahwa karakteristik rumah tangga dengan tingkat kemiskinan tinggi/rawan pangan adalah rumah tangga yang pendidikan dan produktivitas pekerjaan kepala keluarganya rendah, jumlah anggota keluarganya besar, luas lantai rumah per kapita kecil, tanpa akses air bersih untuk minum dan listrik. Selanjutnya dikatakan secara umum penduduk miskin di Indonesia bergantung pada sumber daya alam, seperti kegiatan pertanian dan pertambangan dan sebagian besar berdomisli di perdesaan.

### **1.2.3. Faktor-faktor Penyebab Rawan Pangan dan Rawan Gizi Kronis**

Anak balita di Indonesia banyak yang mengalami kurang gizi. Penyebab hal tersebut adalah makanan tidak seimbang dan penyakit infeksi karena persediaan pangan dan pola asuh anak tidak memadai, serta sanitasi /air bersih dan pelayanan kesehatan dasar tidak memadai (Anonim, 2000). Adanya krisis ekonomi dan kemiskinan, ketidakstabilan harga, dan kerawanan sosial menyebabkan adanya wilayah-wilayah yang mengalami kelaparan dan rendahnya kualitas makanan yang dikonsumsi oleh penduduk (Martianto dan Ariani, 2001).

Sementara itu, menurut Rimbawan dan Baliwati (2002) penyebab terjadinya rawan produksi dan cadangan pangan adalah bencana alam (banjir, longsor, kekeringan); gangguan hama/penyakit; pencemaran lingkungan; terbatasnya sarana, prasarana, teknologi dan perangsang produksi; pertambahan penduduk; lahan marginal dan konversi lahan. Selanjutnya juga dikatakan penyebab terjadinya rawan konsumsi pangan adalah kemiskinan, rendahnya pendidikan, adat dan kepercayaan yang terkait dengan tabu makanan. Robinson (1999) menyatakan bahwa kondisi rawan pangan (*food insecurity*) secara sederhana berarti kondisi pangan yang tidak terpenuhi untuk hidup sehat, aktif, dan produktif. Dalam wujud nyata di masyarakat tercermin dari ketersediaan dan konsumsi pangan yang tidak memadai, harga-harga pangan yang tidak

terjangkau, gizi kurang, dan pada tingkat yang parah berupa kelaparan dan kematian.

Hardinsyah dan Martianto (2001) mengemukakan bahwa sisi gelap ketahanan pangan disebabkan beberapa titik kelemahan, yaitu: 1) ketimpangan kebijakan makro dan mikro ekonomi, 2) dengan pembangunan ekonomi dianggap urusan pangan akan beres, 3) pembangunan pertanian bias perkotaan, 4) lemahnya sinergi agribisnis dan ketahanan pangan, 5) lemahnya sistem informasi ketahanan pangan, 6) bias pembangunan pada beras, 7) degradasi nilai kepedulian sosial, dan 8) lemahnya kelompok pendukung kebijakan. Menurut FAO (2001) penyebab kerawanan pangan adalah tidak tersedianya pangan, daya beli rendah, tidak cukup pangan pada tingkat rumah tangga, distribusi makanan antaranggota rumah tangga tidak tepat. Faktor utama penyebab terjadinya status gizi kurang pada anak balita adalah rawan pangan, kondisi kesehatan dan sanitasi buruk, pola asuh dan pemberian makanan tambahan yang salah.

Sementara itu, menurut *United Nation Development Program* (UNDP) China (2001) penyebab terjadinya rawan pangan pada rumah tangga adalah sangat kompleks seperti situasi sosial politik pertanian dan petaniannya, rendahnya luas lahan pertanian produktif per kapita, rendahnya produktivitas dan kesuburan lahan, anomali iklim, rendahnya teknik pertanian modern yang berdampak pada rendahnya produksi pangan, serta rendahnya daya beli rumah tangga sebagai akibat terbatasnya pendapatan dari *off farm*. AusAID (2004) menyatakan derajat kerawanan pangan dapat bervariasi menurut umur, status, jenis kelamin, pendapatan, lokasi dan etnis. Namun penyebab utamanya adalah kemiskinan.

Penyebab penurunan jumlah dan frekuensi makan adalah karena menurunnya pendapatan dan peningkatan harga pangan (Anonim, 2005a). Sementara itu, menurut Witoro (2003) penyebab utama rawan pangan di negara-negara sedang berkembang adalah lemahnya akses terhadap tanah untuk memproduksi pangan. Berbagai kasus lain, kurang pangan dan kemiskinan disebabkan oleh kebijakan perdagangan internasional dan nasional, serta berbagai bencana alam dan sosial, seperti kekeringan, banjir, perang, atau krisis ekonomi.

Orang yang mengalami rawan pangan adalah setiap orang yang berada dibawah garis kemiskinan. Seseorang dikatakan miskin apabila tidak mampu mengkonsumsi energi sebesar 2100 kalori per kapita dan membeli kebutuhan dasar nonpangan seperti pakaian dan perumahan. Di Indonesia untuk membeli kebutuhan pangan minimum sebesar Rp 82.328 per bulan, sedangkan untuk kebutuhan dasar nonpangan sebesar Rp 28.957, sehingga batas garis kemiskinan sebesar Rp 111.285 per bulan per kapita. Dengan demikian seseorang yang berada dibawah garis kemiskinan termasuk rawan pangan (Anonim, 2004). Kerawanan pangan menyangkut banyak aspek, tidak terbatas pada masalah produksi saja. Kerawanan pangan kronis terus terjadi sebagai akibat kombinasi dari praktek budi daya tanaman nonpadi yang kurang baik, buruknya infrastruktur pendukung produksi dan pemasaran serta pengangguran.

Kerawanan pangan terselubung diakibatkan oleh perilaku makan atau menu yang kurang beragam (DKP dan FAO, 2005).

### **1.3. Tujuan dan Keluaran Penelitian**

Berdasarkan justifikasi dan latar belakang permasalahan seperti diuraikan di atas, tujuan penelitian ini dibagi menjadi dua kegiatan seperti berikut:

#### **Tujuan Kegiatan I:**

- 1) Mengelompokkan 100 kabupaten rawan pangan dan rawan gizi kronis di Indonesia menurut 10 indikator yang telah ditetapkan oleh DKP dan WFP.
- 2) Mengidentifikasi dan mengelompokkan 100 kabupaten menurut tipe wilayah dan derajat kerawanan pangan

#### **Keluaran Kegiatan I :**

- 1). Pengelompokan kabupaten rawan pangan dan rawan gizi kronis di Indonesia menurut 10 indikator yang telah ditetapkan oleh DKP dan WFP.
- 2). Pengelompokan kabupaten rawan pangan dan rawan gizi kronis di Indonesia menurut tipe wilayah dan derajat kerawanan pangan

#### **Tujuan Kegiatan II :**

- 1). Memetakan wilayah rawan pangan dan rawan gizi kronis sampai tingkat kecamatan di wilayah (kabupaten) penelitian.
- 2). Mengidentifikasi karakteristik dan faktor-faktor penyebab rawan pangan dan gizi kronis tingkat wilayah dan rumah tangga.
- 3). Merumuskan alternatif strategi kebijakan penanggulangan wilayah dan rumah tangga rawan pangan dan rawan gizi kronis dalam upaya menurunkan jumlah rumah tangga miskin dan kelaparan.

#### **Keluaran Penelitian II:**

- 1). Peta wilayah rawan pangan dan rawan gizi kronis sampai tingkat kecamatan di wilayah (kabupaten) penelitian.
- 2). Karakteristik wilayah dan rumah tangga rawan pangan dan rawan gizi kronis serta faktor-faktor penyebabnya.
- 3). Rumusan alternatif kebijakan penanggulangan wilayah dan rumah tangga rawan pangan dan gizi kronis.

## **IV. RANGKUMAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN**

### **4.1. Rangkuman**

1. Pengelompokan kabupaten-kabupaten rawan pangan dan gizi kronis dalam kuintil berdasarkan 10 indikator tidak menunjukkan pola sebaran nilai yang unik (khas). Artinya, penggunaan 10 indikator tidak dapat menunjukkan status rawan pangan yang mutlak (absolut) untuk setiap kabupaten. Indikator yang digunakan untuk memetakan rawan pangan dan rawan gizi kronis oleh DKP dan WFP masih mengandung kelemahan terutama dikaitkan dengan ketepatan penggunaan istilah/konsep rawan pangan dengan indikator yang digunakan dalam penentuan rawan pangan dan perhitungan ketersediaan pangan dan fleksibilitas pengukuran indikator.
2. Terdapat 10 indikator tipe wilayah yang dapat dikumpulkan untuk menambah informasi karakteristik 100 kabupaten rawan pangan dan gizi kronis yaitu: 1) produksi padi, palawija, dan perkebunan; 2) populasi ruminansia dan unggas; 3) proporsi rumah tangga petani gurem; 4) proporsi angkatan kerja; 5) proporsi anak umur 7-15 tahun yang tidak sekolah; 6) pangsa pengeluaran pangan rumah tangga dan 7) pendapatan kabupaten (PDRB). Dengan adanya data ini menepis anggapan bahwa indikator yang digunakan untuk pembuatan peta sangat terbatas sesuai ketersediaan data tanpa memperhatikan apakah pemilihan indikator tersebut sesuai dan memiliki pengaruh langsung terhadap kerawananan pangan dan gizi kronis.
3. Indikator yang digunakan untuk pemetaan kecamatan rawan pangan dan gizi kronis tidak dapat sepenuhnya menggunakan 10 indikator seperti pemetaan tingkat kabupaten, karena terbatasnya ketersediaan data. Dibutuhkan indikator tambahan yang disesuaikan dengan potensi wilayah terutama terkait dengan aspek potensi pertanian wilayah untuk mendeteksi kecamatan rawan pangan dan gizi kronis secara akurat.
4. Karakteristik wilayah rawan pangan dan gizi kronis pada umumnya dicirikan dengan: 1) topografi berupa perbukitan/gunung-gunung, dengan iklim yang tidak menentu (kasus di Papua) dan dataran rendah dengan curah hujan yang sedikit (kasus di Jawa Timur dan Kalimantan Barat); 2) kualitas sumber daya manusia (pendidikan, ketrampilan) masih rendah; 3) proporsi penduduk miskin masih tinggi; 4) Sebagian besar penduduk bergantung pada sektor pertanian dengan penguasaan lahan yang sempit dan produktivitas lahan rendah; serta 4) sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, transportasi, dan akses terhadap permodalan terbatas. Khusus di Kabupaten Jayawijaya, pola ketersediaan dan konsumsi rumah tangga tergantung dari apa yang ditanam dan apa yang di hutan, sehingga keragaman konsumsinya juga terbatas. Apalagi tugas perempuan di bidang pertanian

- sangat berat, sehingga anak-anak kurang mendapat perhatian dalam pola asuh termasuk asupan gizinya.
5. Karakteristik seperti di atas juga menjadi akar penyebab terjadinya rawan pangan dan gizi kronis tingkat wilayah dan rumah tangga. Apalagi kasus di Kabupaten Jayawijaya ditambah dengan kurangnya komitmen pemerintah daerah dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selain itu juga karena rendahnya daya beli masyarakat akibat keterbatasan lapangan pekerjaan di sektor pertanian dan non-pertanian.
  6. Alternatif strategi kebijakan penanggulangan rawan pangan dan gizi kronis tingkat wilayah dan rumah tangga adalah peningkatan daya beli masyarakat melalui diversifikasi usaha, penciptaan lapangan kerja di sektor pertanian, dan nonpertanian yang berbasis di pedesaan. Upaya lain yang dilakukan adalah peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui penyediaan fasilitas pendidikan dan kesehatan yang memadai serta peningkatan sarana dan prasarana fisik, seperti pembukaan dan perbaikan jalan, membuka keterisolasian wilayah (antar desa/kecamatan kabupaten), peningkatan sarana transportasi dan akses permodalan.

#### **4.2. Implikasi Kebijakan**

1. Pengelompokan kabupaten rawan pangan dan gizi kronis dalam kuintil berdasarkan 10 indikator tidak menunjukkan pola sebaran nilai yang unik (khas). Implikasinya adalah pemasyarakatan penggunaan Peta Kerawanan Pangan Indonesia perlu disertai penjelasan memadai mengenai status rawan pangan yang dimaksud dalam peta. Hal ini penting untuk menghindari kesan menghakimi daerah-daerah dan agar program yang ditetapkan lebih terfokus berdasarkan skala prioritas.
2. Selain itu, untuk ke depan, masih perlu penyempurnaan terutama dalam pemilihan jenis indikator dikaitkan dengan konsep rawan pangan yang telah disepakati bersama yang tertuang dalam Undang-undang Pangan. Selain itu juga perlu penyempurnaan dalam perhitungan ketersediaan pangan normatif, fleksibilitas pengukuran dari masing-masing indikator disesuaikan dengan karakteristik kabupaten dan peningkatan keakuratan pencacahan dan perhitungan data. Apabila masih mempertahankan seluruh indikator yang telah ditetapkan, maka akan lebih "fair" apabila dalam penggunaan indikator diberi *rating* (bobot) sehingga bias dalam penetapan prioritas dan target program penanggulangan rawan pangan dan gizi kronis dapat dihindari atau diminimumkan.
3. Kebijakan strategi alternatif penanggulangan rawan pangan dan gizi kronis yang telah ditetapkan agar dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Untuk terlaksananya kebijakan di atas, diperlukan komitmen

men yang kuat (*political will and political support*) dari pemerintah terutama pemerintah daerah beserta jajarannya dan lembaga legislatif (DPRD) di masing-masing wilayah sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Apalagi status Provinsi Papua sebagai wilayah otonomi khusus (otsus) pada tahun 2001, yang tentu saja mendapat dana tambahan selain dana APBN.

4. Fenomena rawan pangan dan gizi kronis sesungguhnya tidak hanya mencakup aspek ekonomi saja, tetapi juga terkait dengan masalah sosial dan faktor lingkungan. Oleh sebab itu, perencanaan upaya penanggulangan rawan pangan harus mencakup perencanaan pemecahan masalah yang terkait dengan ketiga aspek tersebut secara terpadu. Lebih dari itu, fenomena rawan pangan juga bersifat laten, sehingga orientasi kebijakan penanggulangan masalah tidak dapat hanya bersifat jangka pendek saja, tetapi juga harus dilengkapi dengan penanggulangan jangka panjang sebagai respon antisipatif.
5. Peningkatan perekonomian daerah harus memperhitungkan aspek penguatan sumber-sumber kehidupan dalam jangka panjang yang menjamin terbentuknya ketahanan pangan wilayah dan rumah tangga secara berkelanjutan. Kebijakan dan program yang ditetapkan mampu membangkitkan masyarakat sebagai penggerak berbagai aset dan kebijakan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan mengatasi berbagai masalah dan ancaman tanpa menghilangkan jati diri terutama di Kabupaten Jayawijaya.
6. Peningkatan keragaman konsumsi pangan merupakan salah satu langkah strategis dalam upaya peningkatan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga. Hasil analisis regresi skor konsumsi pangan rumah tangga mengindikasikan bahwa faktor aksesibilitas pangan (fisik dan ekonomi) adalah determinan penting yang perlu mendapat perhatian dalam penyusunan kebijakan penanggulangan rawan pangan dan gizi kronis. Kebijakan untuk meningkatkan aksesibilitas pangan tidak hanya terkait dengan upaya peningkatan produksi pangan dan pendapatan rumah tangga saja, tetapi juga upaya lain yang mendukung perbaikan distribusi pangan seperti perbaikan sarana jalan dan transportasi dan pengaturan sistem pemasaran pangan yang lebih efisien dan berkeadilan.
7. Satu hal yang perlu mendapat perhatian adalah pentingnya pemahaman bahwa pemecahan masalah ketahanan pangan dan kemiskinan tidak dapat hanya ditangani oleh sektor pertanian, walaupun jumlah penduduk miskin dan rawan pangan umumnya berada di pedesaan. Upaya pemantapan ketahanan pangan atau mengatasi kerawanan pangan dan penanggulangan kemiskinan memerlukan kerja sama, koordinasi, dan sinergitas dari berbagai instansi terkait, lembaga swadaya masyarakat, swasta, dan partisipasi aktif masyarakat setempat.