

II. TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PENELITIAN

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1 Ketahanan Pangan dan Kerawanan Pangan

Pengertian tentang ketahanan pangan berubah dari waktu ke waktu. Periode 1970an, ketahanan pangan lebih ditekankan pada unsur ketersediaan pangan di tingkat nasional dan global. Periode tahun 1980an, ketahanan pangan beralih ke akses pangan pada tingkat rumah tangga dan individu. Periode 1990an ketahanan pangan menjadi lebih komplek, yaitu ketersediaan pangan yang cukup pada tingkat harga yang pantas, terjangkau oleh masyarakat miskin serta tidak merusak lingkungan (Saliem dkk., 2001)

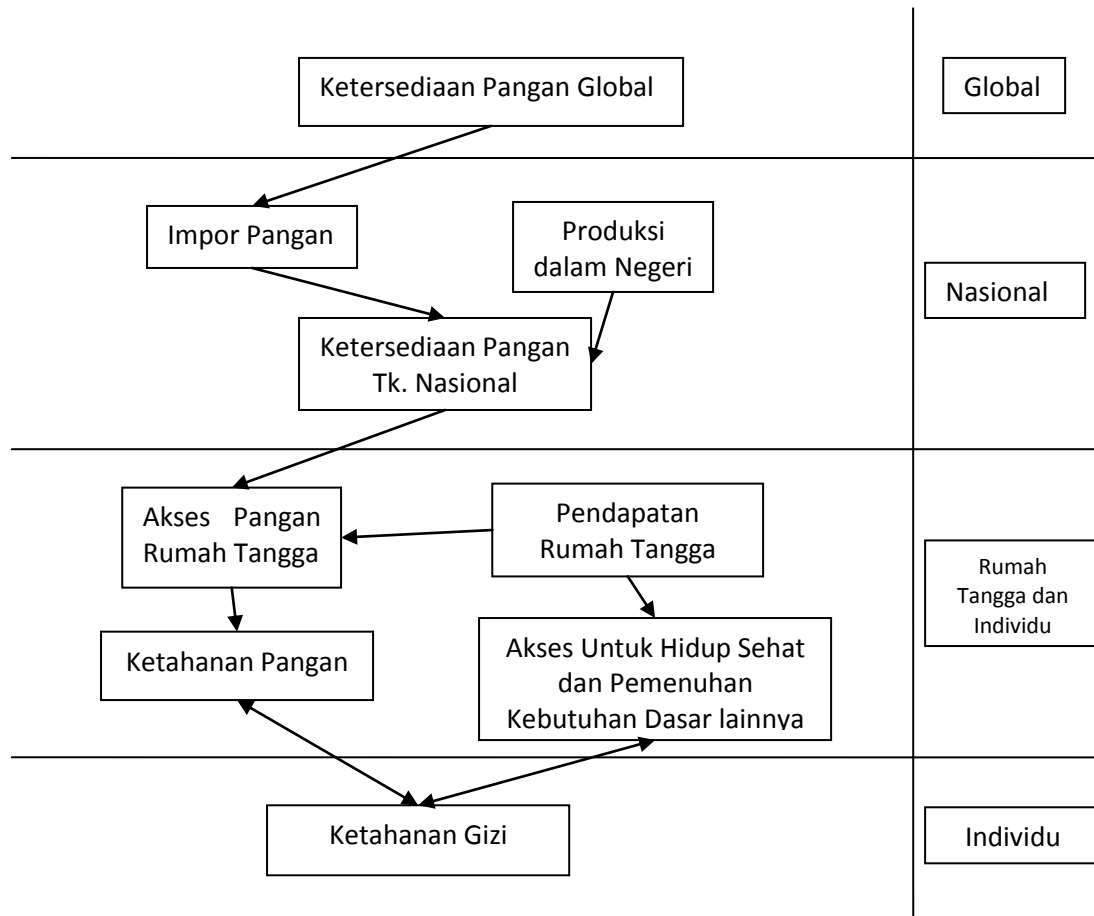
Ketahanan pangan sebagaimana tercantum dalam Undang Undang Pangan Nomor 18 tahun 2012 merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan. Berdasarkan definisi tersebut, maka ketahanan pangan dapat terwujud apabila pada tataran makro setiap saat tersedia pangan yang cukup baik jumlah, mutu, aman, merata dan terjangkau, sedangkan pada tataran mikro apabila setiap rumah tangga setiap saat mampu mengkonsumsi

pangan yang cukup, aman, bergizi dan sesuai pilihannya untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif.

Pokok pemikiran terkait paradigma perolehan pangan (*food entitlement paradigm*), antara lain : (1) indikator akhir ketahanan pangan ialah perolehan pangan yang cukup bagi setiap individu yang diukur pada dimensi agregat terkecil atau dengan kata lain, indikator akhir ketahanan pangan ialah ketahanan pangan individu (*individual food security*); (2) ketersediaan pangan merupakan syarat keharusan tetapi tidak cukup untuk menjamin perolehan pangan yang cukup bagi setiap individu; dan (3) ketahanan pangan haruslah dipandang sebagai suatu sistem hierarkis: ketahanan pangan nasional, provinsi, kabupaten, lokal, rumah tangga dan individual. Ketahanan pangan nasional merupakan syarat keharusan namun tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan seluruh provinsi, seluruh kabupaten, desa, rumah tangga dan individu di provinsi tersebut. Ketahanan pangan seluruh individu merupakan syarat keharusan dan kecukupan bagi terjaminnya ketahanan pangan suatu negara (Alamgir and Arora, 1991 dalam Simatupang, 2007).

Menurut Escamilla dan Correa (2008), ketahanan pangan dapat ditentukan melalui ketahanan gizi yang dianalisis melalui berbagai tingkatan yaitu global, nasional, regional, lokal, rumah tangga dan individu yang dapat dilihat pada Gambar 4. Ketahanan pangan global ditentukan oleh ketersediaan pangan dunia, ketahanan pangan nasional dipengaruhi oleh ketersediaan pangan di tingkat nasional yang diperoleh dari jumlah produksi dalam negeri dan atau impor. Ketahanan pangan rumah tangga dan individu ditentukan oleh kemampuan rumah tangga untuk mengakses pangan yang dipengaruhi oleh ketersediaan pangan dan pendapatan rumah tangga, selanjutnya akan mempengaruhi akses hidup sehat dan kemampuan

untuk memenuhi kebutuhan dasar lainnya yang digambarkan oleh ketahanan gizi individu untuk hidup sehat dan aktif.



Gambar 4. Ketahanan pangan dan gizi
(Modifikasi dari Smith, 1995 dalam Escamilla and Correa, 2008)

Ketersediaan pangan yang cukup, perlu diikuti usaha peningkatan akses pangan masyarakat untuk mencapai ketahanan pangan keluarga. Pembangunan ketahanan pangan keluarga harus dilakukan agar tidak terjadi masalah kerawanan pangan yang menjadi pemicu kerawanan sosial, politik dan keamanan.

Kerawanan pangan adalah suatu kondisi ketidakcukupan pangan yang dialami daerah, masyarakat atau rumah tangga pada waktu tertentu untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan masyarakat (BKP Kementan

RI, 2013). Angka rawan pangan merupakan gambaran situasi tingkat aksesibilitas pangan masyarakat yang dicerminkan dari tingkat kecukupan gizi masyarakat.

Menurut BKP Kementan RI (2013) kerawanan pangan terdiri dari Kerawanan Pangan Kronis dan Kerawanan Pangan Transien. Kerawanan Pangan Kronis adalah ketidakmampuan rumah tangga untuk memenuhi standar minimum kebutuhan pangan anggotanya pada periode yang lama karena keterbatasan kepemilikan lahan, aset produktif dan kekurangan pendapatan. Kerawanan Pangan Transien adalah suatu keadaan rawan pangan yang bersifat mendadak dan sementara, yang disebabkan oleh perbuatan manusia (penebangan liar yang menyebabkan banjir atau karena konflik sosial), maupun karena alam berupa berbagai musibah yang tidak dapat diduga sebelumnya, seperti bencana alam (gempa bumi, tanah longsor, gunung meletus, banjir bandang, tsunami). Kerawanan Pangan Transien digolongkan ke dalam dua kategori, yaitu Transien Berat apabila dampak bencana berpengaruh terhadap kondisi sosial ekonomi lebih dari 30 persen penduduk suatu wilayah dan Transien Ringan apabila dampak bencana berpengaruh terhadap kondisi sosial ekonomi kurang dari 10-30 persen penduduk suatu wilayah.

Pada tahun 2008 sampai dengan tahun 2011, terjadi peningkatan persentase jumlah penduduk rawan pangan setiap tahunnya. Pada tahun 2011 terdapat 42,08 juta penduduk atau 17,41 persen dari seluruh penduduk di Indonesia mengalami kondisi sangat rawan pangan dan apabila dibiarkan terjadi selama dua bulan berturut-turut akan menjadi rawan pangan akut yang menyebabkan kelaparan. Menurut Hanani (2012), cukup tingginya proporsi penduduk rawan konsumsi pangan, menunjukkan bahwa pencapaian kondisi ketahanan pangan pada tingkat nasional atau wilayah belum secara langsung menjamin tercapainya tingkat ketahanan pangan rumah tangga dan individu. Masalah akses pangan umumnya disebabkan tingginya tingkat

kemiskinan dan rendahnya tingkat pengetahuan tentang pangan dan gizi, yang berpengaruh terhadap konsumsi dan kecukupan pangan dan gizi rumah tangga. Faktor-faktor yang mempengaruhi kerawanan pangan antara lain tingkat pendapatan, pendidikan, pemerintahan yang efektif, pengawasan terhadap korupsi serta ada atau tidaknya krisis yang terjadi pada tahun tersebut.

2.1.2 Ketersediaan, Akses dan Pemanfaatan Pangan

Pada *World Food Summit* 1996, ketahanan pangan didefinisikan sebagai suatu kondisi apabila semua orang secara terus-menerus, baik secara fisik, sosial, dan ekonomi mempunyai akses terhadap pangan yang memadai/cukup, bergizi dan aman, yang memenuhi kebutuhan pangan mereka dan pilihan makanan untuk hidup secara aktif dan sehat. Hal tersebut menjelaskan bahwa ketahanan pangan menyangkut orang banyak dan harus dipenuhi secara berkelanjutan. Ketahanan pangan ditentukan oleh tiga pilar yaitu : (i) ketersediaan pangan; (ii) akses terhadap pangan; dan (iii) pemanfaatan pangan (DKP, 2009).

Ketersediaan pangan adalah tersedianya pangan secara fisik di daerah, yang ditentukan dari produksi domestik, masuknya pangan melalui mekanisme pasar, stok pangan yang dimiliki pedagang dan pemerintah, serta bantuan pangan baik dari pemerintah maupun swasta. Ketersediaan pangan dapat dihitung pada tingkat nasional, provinsi, kabupaten atau tingkat masyarakat.

Aspek ketersediaan pangan pada suatu negara, dipandang tidak tepat untuk dijadikan sebagai landasan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan keluarga dan individu. Indikator akhir ketahanan pangan bukanlah kecukupan pangan secara agregat nasional (ketahanan pangan nasional), tetapi akses pangan yang cukup bagi

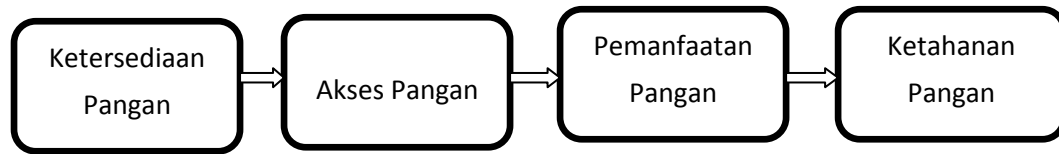
seluruh individu. Wacana ini disebut sebagai paradigma perolehan pangan (*food entitlement paradigm*) yang dirumuskan dan dipopulerkan oleh Sen, penerima Hadiah Nobel Ekonomi tahun 2000 (Simatupang, 2007).

Akses pangan adalah kemampuan rumah tangga untuk memperoleh cukup pangan, baik yang berasal dari produksi sendiri, pembelian, barter, hadiah, pinjaman dan bantuan pangan maupun kombinasi di antara kelimanya. Ketersediaan pangan pada suatu daerah mungkin mencukupi, tetapi tidak semua rumah tangga memiliki akses yang memadai baik secara kuantitas maupun keragaman pangan melalui mekanisme tersebut (DKP, 2009).

Ketahanan pangan berdasarkan perolehan pangan ditentukan oleh dua determinan kunci, yaitu ketersediaan pangan (*food availability*) dan akses pangan (*food access*). Ketersediaan pangan merupakan syarat keharusan, sedangkan akses pangan merupakan syarat kecukupan ketahanan pangan pada setiap hierarki pengukuran. Ketersediaan pangan secara nasional dan regional melimpah (lebih dari cukup), tetapi jika rumah tangga tidak memperoleh akses terhadap sediaan pangan tersebut, maka rumah tangga tersebut akan menderita kerawanan pangan.

Hasil pengamatan dan penelitian menunjukkan bahwa akses pangan yang cukup tidak menjamin asupan zat gizi yang cukup atau dengan kata lain, ketahanan pangan tidak cukup untuk menjamin ketahanan nutrisi (*nutritional security*). Keluarga atau individu yang menderita rawan pangan akan menderita rawan gizi. Ketahanan pangan merupakan syarat keharusan tetapi tidak cukup untuk menjamin ketahanan nutrisi (Simatupang, 2007). Menurut Chung *et al.* (1997), ketahanan pangan ditopang oleh "*trilogi*" (*triad concepts*) ketahanan pangan yaitu: (1) ketersediaan bahan pangan (*food availability*); (2) akses bahan pangan (*food access*) dan (3)

pemanfaatan bahan pangan (*food utilization*), sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 5.



Gambar 5. Hubungan trilogi ketahanan pangan yang merupakan komponen ketersediaan, akses dan pemanfaatan pangan (Simatupang, 2007)

Pemanfaatan pangan merujuk pada penggunaan pangan oleh rumah tangga dan kemampuan individu untuk menyerap dan memetabolisme zat gizi (konversi zat gizi secara efisien oleh tubuh). Pemanfaatan pangan juga meliputi cara penyimpanan, pengolahan dan penyiapan makanan termasuk penggunaan air dan bahan bakar selama proses pengolahannya serta kondisi higienis, budaya atau kebiasaan pemberian makanan terutama untuk individu yang memerlukan jenis makanan khusus, distribusi makanan dalam rumah tangga sesuai kebutuhan masing-masing individu (pertumbuhan, kehamilan, menyusui dan lain-lain) dan status kesehatan masing-masing anggota rumah tangga (DKP, 2009).

Ketiga elemen menjadi determinan fundamental ketahanan pangan. Ketersediaan pangan mengacu pada ketersediaan bahan pangan secara fisik di lingkungan tempat tinggal penduduk dalam jumlah yang cukup dan yang mungkin dijangkau oleh semua penduduk. Akses pangan mengacu pada kemampuan untuk memperoleh bahan pangan yang telah tersedia tersebut baik melalui media pertukaran (pasar) maupun melalui transfer (*institutional*). Pemanfaatan pangan mengacu pada proses alokasi dan pengolahan bahan pangan yang telah diperoleh (diakses) sehingga setiap

individu memperoleh asupan pangan yang cukup. Ketiga elemen dasar ini berkaitan secara hierarkis (Simatupang, 2007).

Menurut Awasthi dan Singh (2010), ketahanan pangan adalah integrasi yang rumit dari tiga pilar tersebut yaitu, ketersediaan pangan, akses pangan dan pemanfaatan pangan. Ketersediaan pangan pada dasarnya adalah suatu sistem yang terintegrasi dari produksi dan distribusi, sedangkan akses pangan adalah tentang keterjangkauan, alokasi dan preferensi yang terkait dengan pangan. Pemanfaatan pangan adalah sistem jalinan nilai gizi, nilai sosial dan keamanan pangan. Sistem ketahanan pangan ini kemudian saling terkait dengan kesejahteraan sosial dan subsistem ekologi. Ketersediaan pangan yang berlimpah tidak menjamin ketahanan pangan rumah tangga atau individu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penduduk India dengan jumlah yang signifikan mengalami rawan pangan, meskipun ketersediaan pangannya berlimpah. Untuk menjaga ketahanan pangan nasional, perlu bekerja pada tingkat sub sistem ketahanan pangan secara bersamaan yaitu sub sistem ketersediaan pangan, akses pangan dan pemanfaatan pangan serta dipengaruhi oleh faktor sosial, ekonomi, politik, teknologi dan lingkungan. Masyarakat harus memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap pangan, di mana aksesibilitas fisik tergantung pada ketersediaan infrastruktur seperti jalan, pasar dan lain-lain, sedangkan akses ekonomi tergantung pada daya beli.

2.1.3 Ketahanan Pangan Rumah Tangga

Pada tingkat nasional dan regional ketahanan pangan merupakan fungsi dari produksi, persediaan (stok) dan perdagangan (ekspor-impor), sedangkan ketahanan pangan rumah tangga, dipengaruhi oleh ketersediaan pangan, dan akses pangan.

Penentu ketahanan pangan di tingkat rumah tangga adalah akses (fisik dan ekonomi) terhadap pangan, ketersediaan pangan dan resiko yang terkait dengan akses serta ketersediaan pangan tersebut (Purwantini *dkk.*, 2004). Ilham dan Sinaga (2006), menyatakan bahwa ketahanan pangan individu tidak hanya ditentukan oleh akses fisik dan ekonomi seseorang, tetapi juga oleh akses informasi yang direfleksikan oleh tingkat pendidikan, kesadaran hidup sehat, pengetahuan tentang gizi, pola asuh dalam keluarga dan gaya hidup.

Elemen dan indikator dalam penentuan ketahanan pangan dimulai dari level nasional yang memperkuat ketersediaan pangan (*food availability*), stabilitas (*stability*) dan akses untuk pangan (*access to food*). Faktor-faktor tersebut dapat mewujudkan ketahanan pangan rumah tangga sehingga dapat memenuhi kebutuhan kalori dan protein yang pada gilirannya akan meningkatkan penyerapan makanan yang terlihat dari kondisi kesehatan masyarakat. Indikator *outcome* ketahanan pangan yang direkomendasikan FAO mencakup umur harapan hidup, prevalensi anak kurang gizi, gizi buruk dan angka kematian bayi (Nurlatifah, 2011).

Malassis dan Ghersi dalam Irawan (2002) menyatakan bahwa energi dan protein digunakan sebagai indikator status gizi karena penggunaan nilai kalori (energi) dan nilai protein sudah cukup untuk menggambarkan kecukupan pangan rumah tangga karena konsumsi kalori terkait erat dengan kemampuan manusia untuk hidup secara aktif sedangkan konsumsi protein dibutuhkan untuk memulihkan sel-sel tubuh yang rusak. Irawan (2002) menyatakan bahwa derajat ketahanan pangan rumah tangga secara sederhana dapat ditentukan dengan mengevaluasi asupan energi dan protein rumah tangga tersebut.

Ketahanan pangan rumah tangga dapat ditentukan melalui klasifikasi silang

antara ketercukupan energi dan pangsa pengeluaran pangan serta mampu dijadikan suatu indikator ketahanan pangan yang lebih baik dibandingkan indikator lain. Jonsson dan Toole dalam Maxwell *et al.* (2000) mengklasifikasikan ketahanan pangan rumah tangga melalui perpaduan antara kecukupan pangan dengan pangsa pengeluaran. Kedua indikator tersebut dinilai cukup sederhana namun mampu merepresentasikan tingkat ketahanan pangan rumah tangga. Klasifikasi tersebut menghasilkan empat kategori ketahanan pangan rumah tangga yaitu rumah tangga tahan pangan, rentan pangan, kurang pangan dan rawan pangan.

Hukum Engle menyatakan jika selera tidak berbeda, maka persentase pengeluaran untuk makanan akan menurun dengan meningkatnya pendapatan (Nicholson, 1995;2002) sedangkan Deaton dan Muellbauer (1980) menyatakan bahwa semakin tinggi kesejahteraan masyarakat suatu negara maka pangsa pengeluaran pangan penduduknya semakin kecil, demikian sebaliknya. Daerah dengan pangsa pengeluaran pangan yang masih besar akan selalu dijumpai permasalahan kekurangan pangan sehingga harus memerlukan perhatian yang lebih banyak.

Rumah tangga memegang peranan penting dalam pembangunan manusia, di mana pengeluaran rumah tangga memiliki kontribusi langsung terhadap pembangunan manusia, seperti makanan, kesehatan dan pendidikan. Rumah tangga miskin tidak memiliki kemampuan/kesempatan untuk mendapatkan pendidikan dan pelayanan kesehatan yang layak jika hanya mengandalkan pendapatannya. Pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat merupakan deskripsi sederhana dari ketahanan pangan.

2.1.4 Pemetaan Ketahanan Pangan

Pengelolaan program ketahanan pangan yang efektif, memerlukan informasi ketahanan pangan yang akurat dan tertata dengan baik untuk dapat melaksanakan intervensi yang terkait dengan ketahanan pangan dan gizi. Salah satu upaya untuk memenuhi ketersediaan informasi mengenai situasi ketahanan pangan, dilaksanakan monitoring situasi ketahanan pangan wilayah melalui penyusunan dan pengembangan peta situasi ketahanan pangan yang dapat memfasilitasi kebutuhan informasi lokasi wilayah-wilayah yang memiliki tingkat kerentanan terhadap kerawanan pangan (BKP Kementan RI, 2012). Peta memiliki kekuatan dalam menyampaikan informasi suatu wilayah, baik yang dibuat lembaga resmi seperti pemerintah maupun peta yang dibuat oleh masyarakat melalui pemetaan partisipatif. Peta ketahanan dan kerentanan terhadap kerawanan pangan tergolong peta tematik karena menunjukkan tema tertentu.

Analisis untuk kebutuhan penyusunan peta ketahanan pangan terdiri atas 2 tahap, yaitu tahap pertama Analisis Komponen Utama (*Principal Component Analysis/PCA*) dan tahap ke dua Analisis Gerombol (*Cluster Analysis/CA*). Analisis Komponen Utama merupakan bagian dari analisis multivariat yang tergolong ke dalam kelompok interdependensi (*interdependency*). Model interdependensi menganalisis komponen utama berbagai tipe/jenis hubungan, tidak terdapat variabel tak bebas atau variabel hasil/ prediktor. Semua variabel dan hubungannya dianggap terjadi secara simultan (Supranto, 2010)

Analisis PCA bertujuan untuk mereduksi p indikator yang saling berkorelasi menjadi q komponen PCA yang saling bebas. Keunggulannya dapat menghasilkan variabel baru yang disebut komponen PCA yang lebih sedikit namun memberikan

informasi yang hampir sama besar dengan indikator asal. Variabel baru tidak saling berkorelasi yang diperlukan pada tahap penggerombolan.

Analisis gerombol/CA bertujuan untuk mengelompokkan n objek (desa/kelurahan) ke dalam k kelompok (prioritas) dengan $k < n$ berdasarkan q komponen yang diperoleh dalam PCA. Unit-unit objek dalam satu kelompok mempunyai sifat-sifat yang lebih mirip dibandingkan dengan unit objek lain yang terdapat dalam kelompok yang berbeda. Pengelompokan pada umumnya didasarkan pada ukuran jarak sebagai ukuran kemiripan antar unit pengamatan. *Cluster* yang baik adalah yang mempunyai *homogenitas* (kesamaan) yang tinggi antar anggota dalam satu cluster dan mempunyai *heterogenitas* (perbedaan) yang tinggi antar *cluster* yang satu dengan *cluster* lainnya (Santoso, 2005).

Penyusunan Peta Ketahanan Pangan kabupaten dengan cakupan wilayah analisis sampai dengan tingkat desa dilakukan dengan pertimbangan : (1) untuk memperjelas pengertian mengenai konsep ketahanan pangan berdasarkan tiga dimensi ketahanan pangan (ketersediaan, akses dan pemanfaatan pangan) dalam semua kondisi bukan hanya pada situasi kerawanan pangan saja, (2) untuk mengetahui berbagai penyebab kerawanan pangan secara lebih baik atau dengan kata lain kerentanan terhadap kerawanan pangan, bukan hanya kerawanan pangan itu sendiri, dan (3) menyediakan sarana bagi para pengambil keputusan untuk secara cepat dapat mengidentifikasi daerah yang lebih rentan, di mana investasi dari berbagai sektor seperti pelayanan jasa, pembangunan manusia dan infrastuktur yang berkaitan dengan ketahanan pangan dapat memberikan dampak yang lebih baik terhadap penghidupan, ketahanan pangan dan gizi masyarakat (BKP Kementan RI, 2012)

2.1.5 Perencanaan Strategis

Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan perusahaan (organisasi) dalam kaitannya dengan tujuan jangka panjang, program tindak lanjut serta prioritas alokasi sumberdaya. Proses analisis, perumusan dan evaluasi strategi disebut perencanaan strategis. Tujuan utama perencanaan strategis adalah agar organisasi dapat melihat secara objektif kondisi-kondisi internal dan eksternal, sehingga dapat mengantisipasi perubahan lingkungan eksternal (Rangkuti, 2014)

Perencanaan pangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pangan Nomor 18 Tahun 2012 dilakukan untuk merancang penyelenggaraan pangan ke arah kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan. Perencanaan pangan harus terintegrasi dalam rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) serta dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.

Penguatan peran dan tanggung jawab pemerintah daerah, dilakukan melalui berbagai program dan kegiatan ketahanan pangan yang komprehensif dan berkesinambungan. Peran pemerintah daerah sangat penting dalam menurunkan proporsi rumah tangga rawan pangan dan prevalensi gizi buruk. Perwujudan ketahanan pangan nasional harus dimulai dengan penguatan ketahanan pangan daerah.

Analisis SWOT adalah metode perencanaan strategis melalui identifikasi berbagai faktor-faktor internal dan eksternal yang bersifat *favorable* dan *unfavorable* secara sistematis dalam mencapai tujuan. Rangkuti (2014) menyatakan bahwa analisis SWOT didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan (*strengths*) dan peluang (*opportunities*), namun secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan

(*weaknesses*) dan ancaman (*threats*). Proses pengambilan keputusan strategis selalu berkaitan dengan pengembangan misi, tujuan, strategi dan kebijakan organisasi, sehingga perencana strategis (*strategic planner*) harus menganalisis faktor-faktor strategis organisasi (kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman) dalam kondisi yang ada pada saat ini. Hal ini disebut Analisis Situasi dengan model yang paling populer untuk analisis situasi adalah Analisis SWOT.

2.2. Penelitian Terdahulu

Mun'im (2012) meneliti pengaruh faktor ketersediaan, akses dan penyerapan pangan terhadap ketahanan pangan di kabupaten surplus pangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor ketersediaan pangan tidak memberikan pengaruh yang berarti terhadap ketahanan pangan di kabupaten surplus pangan. Faktor akses serta penyerapan pangan memberikan pengaruh yang signifikan terhadap ketahanan pangan di kabupaten surplus pangan. Ketersediaan pangan yang berlebih di kabupaten surplus pangan, jika tidak diiringi dengan akses pangan yang memadai dan penyerapan pangan yang maksimal maka ditemukan kasus rawan pangan.

Tanziha dan Herdiana (2009) mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan rumah tangga di Kabupaten Lebak Provinsi Banten. Hasil yang diperoleh menunjukkan tidak terdapat hubungan yang signifikan antara pendidikan Kepala Rumah Tangga (KRT), pendidikan Ibu Rumah Tangga (IRT), pengetahuan gizi ibu dan dukungan sosial terhadap ketahanan pangan rumah tangga. Jumlah anggota rumah tangga dan pengeluaran per kapita berpengaruh signifikan terhadap ketahanan pangan rumah tangga.

Menurut Khomsan, 1999 dalam Fathonah dan Prasodjo (2011) semakin tinggi pendidikan ayah dan ibu maka pendapatan rumah tangga juga akan semakin tinggi sehingga mereka memiliki daya beli pangan yang lebih besar. Tingkat pendidikan yang relatif rendah pada rumah tangga rawan pangan terkait erat dengan kemiskinan. Kondisi kemiskinan tersebut, menyebabkan rumah tangga menghadapi keterbatasan pendapatan, sehingga sulit untuk memenuhi kebutuhan primer (pangan), akibatnya pendidikan tidak menjadi prioritas.

Rosyadi dan Purnomo (2012) meneliti tingkat ketahanan pangan rumah tangga di desa tertinggal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proporsi (*share*) pengeluaran rumah tangga di desa tertinggal untuk kebutuhan pangan jauh lebih tinggi dari pengeluaran rumah tangga untuk kebutuhan bahan bukan pangan. Berdasarkan komponen keterjangkauan pangan, masyarakat (rumah tangga) di daerah penelitian, masuk dalam kategori rentan terhadap pangan.

Cook *et al.* (2007) menganalisis hubungan antara kerawanan pangan terhadap kemiskinan dan hubungan kerawanan pangan terhadap kesehatan dan perkembangan anak di Amerika Serikat. Hasil analisis menunjukkan bahwa terdapat hubungan atau pengaruh kerawanan pangan terhadap kesehatan, pertumbuhan dan perkembangan (perilaku dan kemampuan kognitif) pada anak dan dewasa. Bayi dan balita paling beresiko terhadap kerawanan pangan, selain itu usia, etnis, jenis kelamin kepala rumah tangga dapat dijadikan variabel penelitian, karena faktor-faktor tersebut berpengaruh terhadap kerawanan pangan. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa kemiskinan dan kerawanan pangan adalah dua hal yang berbeda, karena tidak semua orang miskin menderita rawan pangan, bahkan resiko kerawanan pangan meluas pada rumah tangga yang tidak tergolong miskin. Akses terhadap pangan merupakan

kebutuhan esensial bagi individu atau rumah tangga untuk dapat hidup sehat atau terhindar dari resiko rawan pangan.

Escamilla dan Correa (2008) mengkaji ukuran dan indikator kerawanan pangan. Penelitian ini menjelaskan bahwa terdapat berbagai tingkatan atau hirarki untuk menentukan ketahanan pangan, yaitu global, nasional, rumah tangga dan individu. Terdapat lima metode yang umum digunakan untuk menilai tingkat kerawanan pangan. Metode-metode tersebut antara lain : (1) metode FAO menggunakan indikator Neraca Bahan Makanan (NBM), variasi koefisien asupan energi, *single cut-off point* untuk mengukur populasi yang beresiko; (2) survai pengeluaran rumah tangga; (3) asupan makanan dengan indikator rekam makanan, FFQ selama 24 jam, tabel komposisi makanan, pengetahuan tentang gizi anjuran, periode waktu referensi; (4) antropometri (berat, tinggi dan ukuran tubuh lainnya) dan; (5) ukuran fundamental, skala kerawanan pangan berdasarkan pengalaman. Setiap metode mempunyai kelebihan dan kekurangan atau dapat dijadikan pelengkap satu sama lain, tidak ada yang dianggap superior.

Kekurangan gizi merupakan kendala utama bagi pertumbuhan ekonomi, sosial dan perkembangan politik suatu negara. Hasil penelitian yang dilakukan Gallegos (2005), diperoleh indikator baru terkait ketahanan pangan yang merupakan turunan dari status gizi yaitu *energy dimension* (persentase karbohidrat, protein dan lemak), *diversity dimension* (keragaman pangan terhadap total pasokan energi dan kontribusi dari kelompok pangan utama) dan *sanitary dimension* (akses terhadap air bersih dan sanitasi).

Ecker dan Breisinger (2012) mengkaji alternatif kerangka kerja inovatif untuk membantu mengidentifikasi dan merancang strategi dalam peningkatan ketahanan

pangan dan gizi, dengan menghubungkan interaksi kompleks dari faktor makro dan faktor mikro. Berdasarkan hasil kajian diketahui bahwa pada tingkat makro, penyebab kerawanan pangan dan kekurangan gizi adalah ketidakstabilan ekonomi makro, pertumbuhan ekonomi yang lambat, tidak cukup alokasi atau inefisien anggaran untuk mencegah dan mengatasi kekurangan gizi, serta kegagalan institusi internasional dan nasional untuk memberikan perhatian yang lebih besar dalam mewujudkan ketahanan pangan dan gizi. Pada tingkat mikro, status gizi anggota rumah tangga terkait akses ekonomi dan fisik rumah tangga yang mempengaruhi kondisi kesehatan individu seperti kemiskinan, kekurangan gizi dan penyakit.

Pada tingkat makro, kekurangan gizi memperlambat pertumbuhan ekonomi dan memperdalam kemiskinan melalui tiga jalur, yaitu : (1) kerugian langsung dalam produktivitas kerja karena kondisi fisik dan mental yang buruk atau menyebabkan kematian angkatan kerja; (2) kerugian tidak langsung dari pengurangan kerja dan kapasitas kognitif penduduk yang bekerja saat ini dan di masa depan; dan (3) kerugian sumber daya karena meningkatnya biaya perawatan kesehatan (World Bank, 2006). Biaya ekonomi dari kekurangan gizi yang substansial, menyebabkan kerugian produktivitas individu diperkirakan mencapai lebih dari 10 persen dari pendapatan seumur hidup dan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) kehilangan rata-rata 2 sampai 3 persen (Horton, 1999 and Bank Dunia, 2006 dalam Ecker and Breisinger (2012). Kerugian besar dalam pendapatan dan PDB adalah karena kemampuan kognitif terganggu (Hoddinott *et al.* 2008; Horton dan Ross 2003; Selowsky dan Taylor 1973 dalam Ecker and Breisinger (2012).

2.3. Kerangka Penelitian

Terdapat empat tahapan yang akan dilakukan dalam penelitian ini, antara lain :

(1) mengukur tingkat ketahanan pangan rumah tangga berdasarkan klasifikasi silang antara kecukupan energi dan pangsa pengeluaran pangan; (2) menganalisis sebaran desa/kelurahan yang tahan pangan dan rentan terhadap kerawanan pangan pada 251 desa/kelurahan yang terdapat di Kabupaten Lampung Selatan; (3) menentukan faktor penentu utama penyebab terjadinya kerentanan terhadap kerawanan pangan di Kabupaten Lampung Selatan; dan (4) merumuskan strategi pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Selatan.

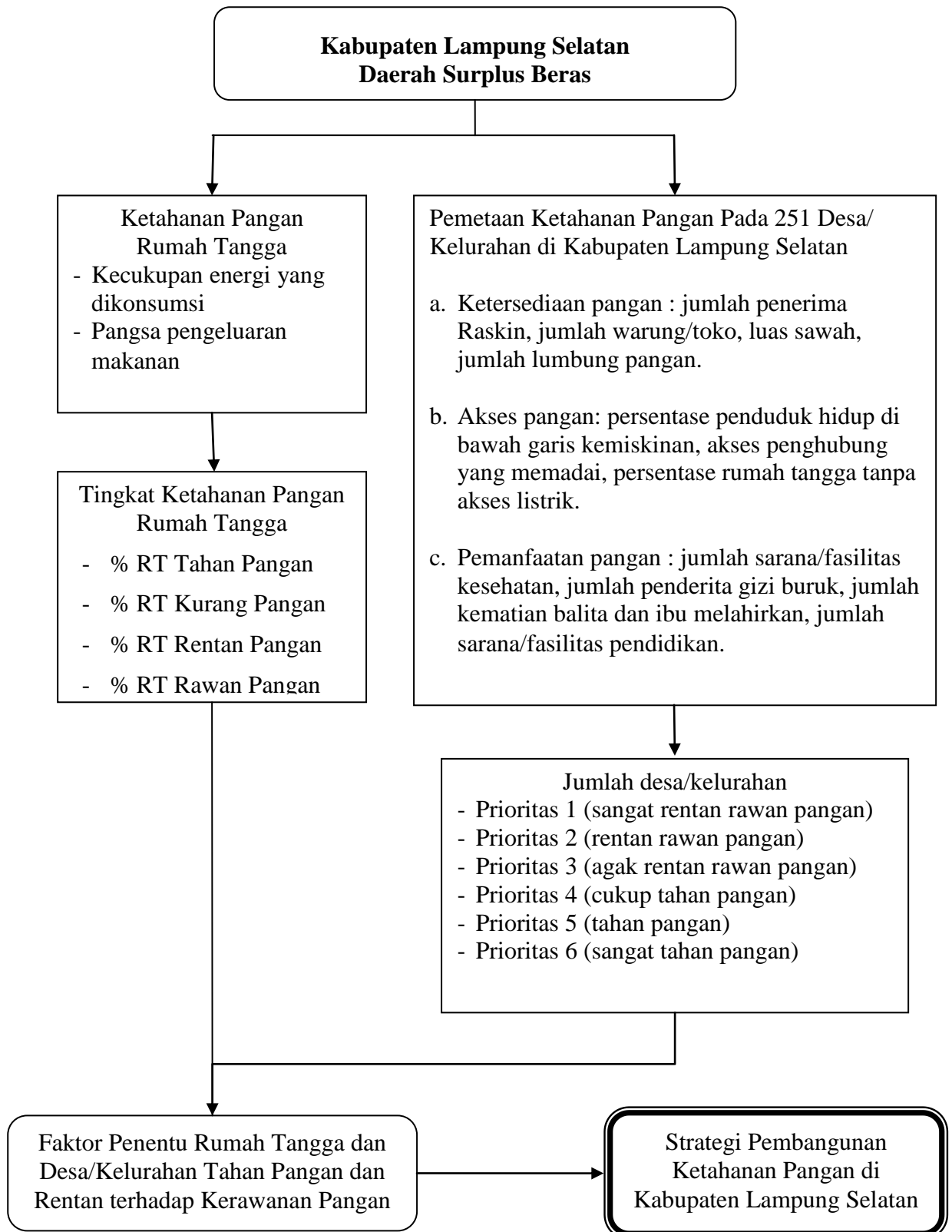
Pengukuran tingkat ketahanan pangan rumah tangga menggunakan klasifikasi silang antara pangsa pengeluaran pangan dan kecukupan konsumsi energi. Data yang digunakan berupa data sekunder yang bersumber dari data KOR dan Modul Konsumsi Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Tahun 2008, 2011 dan 2012. Berdasarkan hasil analisis, diketahui persentase rumah tangga yang tergolong rawan pangan, rentan pangan, kurang pangan dan tahan pangan.

Pada tahap berikutnya dilakukan analisis pemetaan ketahanan pangan sampai tingkat desa/kelurahan di Kabupaten Lampung Selatan. Data yang digunakan terdiri dari 11 (sebelas) variabel atau indikator yang meliputi aspek ketersediaan pangan 4 (empat) indikator, aspek akses pangan 3 (tiga) indikator dan aspek pemanfaatan pangan 4 (empat) indikator yang dapat dilihat pada Tabel 6. Teknik analisis menggunakan Analisis Komponen Utama (*Principal Component Analysis*). Untuk menentukan faktor-faktor penentu utama penyebab terjadinya kerentanan terhadap kerawanan pangan, hasil analisis PCA dilanjutkan dengan Analisis Gerombol (*Cluster Analysis*).

Tabel 6. Variabel yang digunakan dalam Pemetaan Ketahanan Pangan di Kabupaten Lampung Selatan

No	Indikator	Simbol	Sumber Data	Tahun
A. Ketersediaan Pangan				
1.	Jumlah warung/toko kelontong	X ₁	Podes, BPS	2011
2.	Jumlah penerima Raskin	X ₂	Bag.Perekonomian	2011
3.	Luas lahan pertanian sawah	X ₃	BP4K	2011
4.	Jumlah lumbung pangan	X ₄	BKP LS	2011
B. Akses Pangan				
1.	% Penduduk hidup dibawah garis kemiskinan	X ₅	PPLS,TNP2K SP 2010, BPS	2011
2.	% RT tanpa akses listrik	X ₆	Podes, BPS	2011
3.	Jalan utama desa yang dapat dilalui kendaraan roda 4 atau lebih	X ₇	Podes, BPS	2011
C. Pemanfaatan Pangan				
1.	Jumlah sarana kesehatan	X ₈	Podes, BPS	2011
2.	Jumlah penderita gizi buruk	X ₉	Podes, BPS	2011
3.	Jumlah kematian balita dan ibu melahirkan	X ₁₀	Podes, BPS	2011
4.	Jumlah sarana pendidikan	X ₁₁	Podes, BPS	2011

Penyusunan strategi pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Selatan menggunakan analisis SWOT. Rumusan strategi ditentukan berdasarkan hasil evaluasi faktor internal dan faktor eksternal dengan memaksimalkan kekuatan (*strengths*) dan peluang (*opportunities*), tetapi secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (*weaknesses*) dan ancaman (*threats*). Bagan kerangka penelitian dapat dilihat pada Gambar 6 berikut ini.



Gambar 6. Kerangka Penelitian