

## Bab 2

### PILIHAN TERHADAP SIDI DAN LANGKAH PENGEMBANGANNYA

#### Daftar penulis naskah untuk Bab 2

1. Djumadias Abunain
2. A.A. Loedin
3. Avianti Zulaicha
4. J-P. Habicht
5. R.M. Brooks
6. Abas B. Jahari
7. Mashari Sudjono

## 2 PILIHAN TERHADAP SIDI DAN LANGKAH PENGEMBANGANNYA

### Pengertian dan Ruang Lingkup SKPG

Menurut NAS (*National Academy of Science, Amerika Serikat*) 1982, pengertian *surveillance gizi* ialah kegiatan pengamatan terhadap status gizi yang bertujuan agar pengambilan keputusan dalam penentuan kebijakan dan program-program dapat terarah kepada perbaikan gizi masyarakat dari golongan miskin. Informasi harus dikumpulkan secara teratur dan harus digunakan oleh para penentu kebijakan dan perencana program. Institusi-institusi yang terlibat harus mempunyai hubungan erat dengan mekanisme perencanaan dan intervensi.

Perlu ditekankan di sini bahwa *surveillance gizi* berbeda dengan *surveillance penyakit*, walaupun dalam Bab I disebutkan bahwa pembentukan kata *surveillance gizi* analog dengan *surveillance penyakit* yaitu penyakit cacar. Keduanya memang sama-sama memiliki kegiatan pengumpulan informasi untuk kebijakan program dan tindakan. Tetapi di antara keduanya terdapat perbedaan-perbedaan dalam hal :

- a. Kerumitan masalah yang dihadapi. Dalam hal ini masalah gizi lebih rumit dan sangat erat hubungannya dengan masalah kemiskinan.
- b. Kemudahan mengidentifikasi gejala dan cara pemecahannya. Pengenalan gejala dan cara penanganan masalah penyakit lebih mudah dan hasilnya lebih jelas.
- c. Kesulitan penanganan masalah. Penanganan masalah gizi jauh lebih rumit karena harus melibatkan berbagai sektor.

Berdasarkan publikasi WHO 1976, syarat utama suatu kegiatan SKPG adalah mengumpulkan informasi secara teratur. Inilah yang membedakan *surveillance* dari penilaian status gizi yang didasarkan pada survai tunggal. Survai rumahtangga dapat dianggap sebagai bagian dari SKPG apabila survai tersebut merupakan bagian dari pengumpulan data yang teratur, atau dirancang untuk mempertajam kesimpulan yang ditarik berdasarkan data tertentu. Dengan demikian, maka suatu pengkajian yang

tidak didasarkan atau dikaitkan pada data yang dikumpulkan secara periodik tidak disebut sebagai suatu *surveillance*.

Syarat kedua adalah bahwa data yang dikumpulkan secara periodik dan dianalisis harus dapat digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan di dalam pengelolaan program-program yang memiliki dampak gizi. Oleh karena itu data yang dikumpulkan harus dapat tetap dan siap untuk maksud tersebut. Di samping itu harus terdapat hubungan yang erat di antara instansi-instansi yang bertanggung jawab dalam hal *surveillance* dengan yang bertanggung jawab dalam hal perencanaan atau penentuan kebijakan.

Di sini perlu ditekankan pula bahwa tujuan SKPG berbeda dengan tujuan tapis gizi (*nutritional screening*). Tujuan kegiatan tapis gizi adalah mengidentifikasi individu-individu yang rawan (*at risk*) dan hasilnya digunakan sebagai dasar untuk pemberian intervensi secara perorangan. Tujuan SKPG adalah mengidentifikasi kelompok masyarakat dan berbagai kegiatan yang ada di masyarakat, daerah, atau di tingkat nasional. Walaupun demikian, dalam keadaan tertentu data yang dikumpulkan di dalam program penapisan dapat juga digunakan untuk SKPG.

Hal lain yang perlu ditekankan di sini ialah bahwa *sistem surveillance* yang diarahkan kepada sistem isyarat dini terhadap ledakan wabah penyakit infeksi bukanlah merupakan bagian SKPG. Namun, kegiatan yang demikian dapat menghasilkan informasi yang berguna untuk perencanaan jangka panjang.

Berdasarkan perkembangan di tingkat internasional seperti diuraikan pada Bab I dapat disarikan bahwa Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi ialah suatu sistem *monitoring* berkesinambungan terhadap keadaan pangan dan gizi masyarakat dan faktor-faktor penyebabnya dan dimaksudkan untuk memenuhi keperluan-keperluan :

- a. Perencanaan kebijakan dalam bidang pangan dan gizi.
- b. Pengelolaan program gizi terutama menyangkut perencanaan, *monitoring*, dan evaluasi dampak.
- c. Isyarat dini untuk mencegah kejadian krisis pangan.

Di samping untuk memenuhi ketiga keperluan tersebut di atas, informasi yang dihasilkan oleh SKPG dapat juga digunakan sebagai masukan dalam kegiatan penapisan, rujukan dan pengobatan. Tetapi hal itu tidak dicakup di dalam ruang lingkup SKPG karena kegiatan tersebut merupakan bagian dari sistem pelayanan kesehatan primer.

*Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi : Kaitan antara Komponen Informasi dan Komponen Tindakan*

Dari pengertian SKPG seperti yang dikemukakan terdahulu dapat di simpulkan bahwa sebagai suatu sistem SKPG terdiri dari dua komponen yang harus selalu berkaitan dan saling bergantung. Kedua komponen dimaksud ialah komponen informasi dan komponen tindakan. Informasi yang dikumpulkan dalam SKPG tidak akan ada artinya apabila tidak digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk tindakan penanggulangan masalah pangan dan gizi. Di lain pihak informasi yang dikumpulkan harus selalu didasarkan atas kebutuhan dalam pengambilan keputusan. Tindakan untuk penanggulangan masalah pangan dan gizi dapat bersifat jangka pendek maupun jangka panjang.

Perencanaan kebijakan pangan dan gizi di tingkat nasional akan dapat lebih terarah apabila ditunjang dengan informasi yang berkaitan dengan masalah gizi yang dihadapi, besar dan sifatnya, serta faktor-faktor penyebabnya. Informasi ini dapat diperoleh melalui evaluasi terhadap hasil *monitor* status gizi atau dengan melakukan survai gizi secara periodik.

2. Dalam pengelolaan program peningkatan gizi masyarakat, tindakan perencanaan, *monitoring*, dan evaluasi dampak memerlukan masukan berupa informasi yang tepat dan berkesinambungan. Informasi diperlukan misalnya untuk penentuan masalah gizi, lokasi daerah prioritas, dan cara penanggulangan yang tepat. Ditunjang oleh informasi (misalnya prevalensi penyakit defisiensi gizi) yang dikumpulkan secara berkesinambungan melalui kegiatan *monitoring* dan oleh hasil evaluasi dampak program gizi, tindakan program peningkatan gizi akan dapat lebih terarah dan efektif.

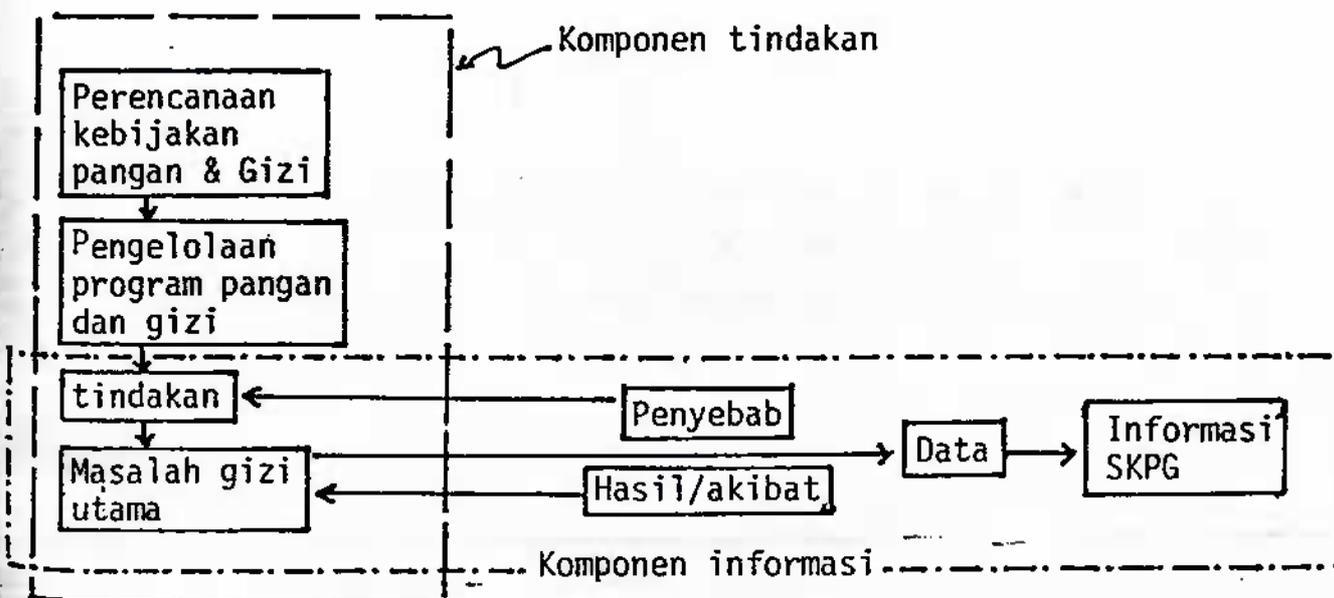
Sistem Isyarat Dini dan Intervensi sebagai salah satu bagian SKPG mengutamakan data indikator yang dapat digunakan untuk peramalan dan pengamatan perubahan situasi pangan dan gizi. Hal ini merupakan masukan untuk pengambilan keputusan sehubungan dengan tindakan penanggulangan masalah. Informasi yang diperlukan untuk peramalan sebagian besar erat kaitannya dengan perubahan situasi pertanian. Ini ditunjukkan oleh indikator dengan menggunakan data : luas tanam, luas panen, luas kerusakan, dan produksi. Untuk pengamatan perubahan situasi konsumsi pangan penduduk dikumpulkan data konsumsi makanan. Informasi yang dikumpulkan dalam kegiatan ini hendaknya dapat digunakan untuk pengambilan keputusan mengenai :

- a. Perlu tidaknya dilakukan suatu tindakan intervensi.
- b. Lokasi dan sasaran prioritas untuk tindakan intervensi.
- c. Waktu yang tepat untuk pelaksanaan intervensi dan macam intervensi yang sesuai dengan sumberdaya yang ada.
- d. Penentuan arah kebijakan penanggulangan masalah secara sektoral maupun lintas sektoral.

Dari pembicaraan di atas jelas bahwa komponen informasi dan komponen tindakan (intervensi) berfungsi penting dalam menunjang program peningkatan gizi masyarakat.

Dalam Bagan 1 berikut ini disajikan gambaran sederhana kaitan antara komponen informasi dan komponen tindakan dalam SKPG.

Bagan 1. Kaitan antara Komponen Informasi dan Tindakan



*Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi dalam Sistem Pembangunan Nasional*

Masalah gizi di Indonesia yang diuraikan dalam bab terdahulu adalah masalah kesehatan penting di Indonesia dewasa ini. Namun usaha penanganan masalah gizi lebih banyak menyangkut kegiatan-kegiatan di sektor-sektor di luar kesehatan dan di masyarakat. Dalam kerangka pembangunan nasional upaya penanggulangan masalah gizi dan peningkatan gizi masyarakat pada hakekatnya adalah merupakan bagian upaya peningkatan kesehatan masyarakat. Upaya ini menyangkut mutu kehidupan yang tinggi untuk mampu mencapai tujuan pembangunan nasional yaitu taraf kehidupan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur dan merata.

Masalah gizi secara langsung berkaitan dengan konsumsi makanan dan taraf kesehatan. Oleh karena itu upaya penanganan masalah gizi dan peningkatan taraf gizi, merupakan rentetan usaha yang menyangkut peningkatan konsumsi pangan masyarakat baik jumlah maupun mutunya, serta peningkatan taraf kesehatan masyarakat. Upaya-upaya itu satu dengan yang lain saling berkaitan dan saling bergantung untuk mencapai tujuan tersebut di atas.

Di satu pihak, dalam peningkatan kesehatan masyarakat, upaya peningkatan gizi merupakan salah satu komponen sistem kesehatan nasional. Upaya penanganan masalah gizi saling bergantung dan berkaitan dengan upaya-upaya penyembuhan dan pencegahan penyakit. Upaya tersebut tidak hanya berada dalam sektor kesehatan, tetapi juga di luar sektor kesehatan termasuk usaha yang dilakukan masyarakat. Di lain pihak peningkatan konsumsi makanan merupakan suatu rentetan upaya yang berkaitan dan saling bergantung yang bertujuan untuk meningkatkan penyediaan pangan bagi masyarakat yang meliputi produksi dan distribusi pangan, upaya meningkatkan daya beli masyarakat, upaya pengembangan sosial budaya termasuk upaya peningkatan taraf pendidikan masyarakat dan upaya-upaya masyarakat. Jadi penanggulangan masalah gizi melalui peningkatan konsumsi makanan merupakan upaya dari program pembangunan pertanian, program pembangunan ekonomi yang lain dan program-program di bidang sosial budaya yang masing-masing berkaitan dan merupakan bagian dari pembangunan nasional.

Dalam uraian terdahulu telah dikemukakan bahwa Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi bertujuan memberikan informasi untuk digunakan dalam tindakan mengenai masalah pangan dan gizi untuk tiga macam tujuan, yaitu : a. perencanaan kebijakan, b. pengelolaan program, dan c. tindakan intervensi dini. Dengan demikian informasi SKPG berkaitan erat dengan informasi yang diperlukan bagi ketiga tujuan tersebut dalam berbagai upaya peningkatan kesehatan dan upaya-upaya untuk peningkatan konsumsi makanan masyarakat yang dampaknya berupa peningkatan gizi masyarakat.

Komponen informasi SKPG merupakan komponen informasi kesehatan dan sekaligus merupakan komponen informasi yang diperlukan dalam berbagai bidang program yang di antara tujuan-tujuannya juga meningkatkan gizi dan konsumsi makanan masyarakat.

SKPG merupakan komponen dari sistem gizi nasional. Yang terakhir ini selain sebagai komponen sistem kesehatan nasional juga merupakan komponen sistem pangan dan gizi nasional. Masing-masing merupakan komponen-komponen pula dari supra sistemnya yaitu Sistem Pembangunan Nasional.

### Proses Penentuan Pilihan terhadap SIDI

#### *Masalah Krisis Pangan di Indonesia*

Dalam bab terdahulu disebut bahwa penyebab utama masalah KKP yang menahun pada penduduk berasal dari kemiskinan. Kemiskinan berakibat sebagian besar penduduk tidak memperoleh makanan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan gizinya. Keadaan penduduk yang demikian terutama terdapat di daerah-daerah miskin, disebabkan berbagai faktor yang tidak menguntungkan seperti sumberdaya alam yang terbatas, penduduk yang padat yang melebihi daya dukung daerah, sumberdaya non-alami yang rendah sehingga kemampuan memanfaatkan sumberdaya alam yang ada juga terbatas, lingkungan alam yang tidak menguntungkan dan sebagainya.

Di daerah-daerah yang demikian di masa lampau sering terjadi masalah krisis pangan, karena sesuatu kejadian yang luar biasa seperti dikemukakan terdahulu. Tidak jarang terjadi keadaan kelaparan yang parah dengan akibat sejumlah besar penduduk mengalami KKP berat dalam bentuk busung lapar dan bahkan kematian. Keadaan demikian banyak terjadi di beberapa daerah di Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan lain-lain sebelum dan sekitar tahun 1960-an. Sekalipun dalam tahun-tahun belakangan krisis pangan berat seperti itu jarang terjadi, namun dewasa ini masalah krisis pangan masih tetap dihadapi di berbagai daerah rawan tersebut dan mungkin masih akan dihadapi di tahun-tahun mendatang.

#### *Evolusi Kejadian Masalah Krisis Pangan*

Sebelum memahami lebih mendalam tentang Sistem Isyarat Dini dan Intervensi, ada baiknya dipahami lebih dahulu evolusi kejadian krisis pangan.

Yang dimaksud dengan krisis pangan ialah suatu keadaan di suatu daerah yang penduduknya dalam jumlah yang cukup banyak mengalami kekurangan bahan pangan sehingga mengakibatkan tingkat konsumsi makanan sangat rendah dan dapat mengarah kepada situasi kelaparan dengan disertai oleh status gizi masyarakat yang buruk.

Dalam pembicaraan terdahulu dikemukakan bahwa kekurangan gizi menahun (KKP) terdapat di daerah-daerah miskin, yang oleh kejadian tertentu dapat berubah menjadi akut. Namun, kejadian akut berupa krisis pangan terjadi melalui proses dalam waktu yang cukup panjang. Berpangkal dari kemiskinan penduduk daerah rawan tersebut, konsumsi makanannya umumnya rendah dan berada pada batas terendah, sehingga taraf gizinya rendah. Selanjutnya daya tahan tubuhnya rendah dan demikian juga taraf kesehatan umumnya. Sebagai akibatnya produktivitas kerja penduduk umumnya rendah, tingkat pendapatannya juga rendah dan seterusnya mempengaruhi pula konsumsi makanannya. Ini merupakan lingkaran setan yang tidak ada ujung pangkalnya. Dalam keadaan yang demikian, kejadian-kejadian yang timbul secara berurutan dapat meng-

akibatkan tingkat konsumsi makanan menurun pada tingkat yang demikian rendahnya pada banyak penduduk, sehingga disebut krisis. Untuk terjadi krisis adakalanya perlu ada beberapa kejadian tertentu pada waktu bersamaan. Misalnya kejadian kegagalan panen tidak selalu menimbulkan krisis pangan, kalau persediaan pangan di pasar dan pada keluarga masih cukup banyak dan terdapat kesempatan kerja yang cukup luas. Namun sekalipun persediaan pangan di pasar masih cukup besar, jika kesempatan kerja menjadi sangat terbatas, kegagalan panen akan dapat berakibat banyak penduduk menderita kurang pangan. Jika terus berkelanjutan dapat mengarah pada situasi kelaparan yang berat, seperti terjadi di beberapa daerah di masa-masa lampau. Bagan 2 berikut menggambarkan urutan kejadian yang dapat menjadi sebab timbulnya krisis pangan.

Kejadian-kejadian dalam urutan bagan tersebut adakalanya terjadi secara bersamaan, sehingga berakibat tingkat konsumsi penduduk menurun. Pada saat itu masih ada waktu yang cukup lama sampai krisis terjadi dan adakalanya setelah timbul kejadian-kejadian lain lebih dahulu. Setelah tingkat konsumsi menurun, masih ada jarak waktu yang cukup panjang untuk terlihat akibatnya pada status gizi penduduk secara nyata. Diperlukan waktu cukup lama pula sampai angka kematian meningkat.

Bagan 2. Urut-urutan Kejadian Penyebab Krisis Pangan

STOK PANGAN BERKURANG	CURAH HUJAN KURANG	SERANGAN HAMA	PANEN GAGAL	KESEMPATAN KERJA KURANG	PENDAPATAN MENUJUN	KONSUMSI MAKANAN MENUJUN	STATUS GIZI MENUJUN	STATUS KESEHATAN TURUN, KEMATIAN MENINGKAT
a	b	c	d	e	f	g	h	i

Catatan: Kejadian-kejadian kadang-kadang terjadi bersamaan sehingga rentetan kejadian memperbesar kemungkinan terjadinya krisis pangan dan gizi.

Dengan memahami proses kejadian-kejadian sampai timbul krisis pangan dapatlah dimengerti bahwa tindakan pada saat status gizi kurang sudah terlihat nyata merupakan usaha penanggulangan yang sudah sangat terlambat.

Berdasarkan hal-hal yang dikemukakan di atas dan pernyataan pemerintah seperti tercantum dalam REPELITA III, maka lokakarya Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi yang diselenggarakan setelah fase pertama kegiatan penelitian pengembangan SKPG dalam bulan Januari 1980 menganggap bahwa masalah krisis pangan perlu mendapat prioritas dalam pengembangan SKPG di Indonesia. Oleh karena itu diperoleh kesepakatan untuk mengembangkan Sistem Informasi Dini untuk menangani masalah krisis pangan yang kemudian disebut sebagai Sistem Isyarat Dini dan Intervensi atau disingkat SIDI.

### Prinsip dan Tujuan SIDI

#### *SIDI sebagai Komponen Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi*

Salah satu masalah gizi penting yang perlu mendapatkan perhatian adalah masalah krisis pangan. Masalah ini apabila tidak segera ditangani akan mengakibatkan keadaan gizi penduduk memburuk. Keadaan gizi yang demikian biasanya merupakan puncak kejadian dari suatu rentetan peristiwa yang berlangsung cukup lama. Misalnya curah hujan yang rendah atau kemarau panjang dapat mengakibatkan kegagalan tanam dan berlanjut pada kegagalan panen, dan seterusnya. Peristiwa-peristiwa ini mempunyai pengaruh terhadap kesempatan kerja dan pendapatan penduduk sehingga menyebabkan daya beli dan konsumsi makanan masyarakat menurun. Keadaan seperti ini dapat dicegah dan ditanggulangi secara dini dengan memanfaatkan informasi yang memberi petunjuk tentang perubahan rentetan peristiwa tersebut di atas. Usaha seperti ini disebut Sistem Isyarat Dini dan Intervensi atau SIDI.

Dapat dipahami bahwa usaha penanggulangan dan pencegahan masalah krisis pangan merupakan kegiatan penting dari usaha peningkatan pangan dan gizi nasional. Pada bab terdahulu telah dikemukakan pula

peranan SKPG dalam hubungannya dengan usaha peningkatan pangan dan gizi nasional. Dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa SIDI merupakan salah satu komponen dalam SKPG.

#### *Peranan SIDI dalam Usaha Pencegahan dan Penanggulangan Masalah Krisis Pangan*

Usaha-usaha untuk menanggulangi masalah krisis pangan sudah sejak lama dilakukan. Usaha ini biasanya mendapat perhatian sungguh-sungguh dan dilakukan setelah terlihat atau setelah ada laporan dari suratkabar/media massa tentang penderita-penderita KKP berat dalam bentuk busung lapar (HO) atau tentang kematian penderita sebagai akibat gangguan gizi buruk tersebut yang oleh siapapun mudah diamati. Sekalipun keadaan gizi yang gawat itu seakan-akan timbul secara mendadak, namun seperti telah dikemukakan sebelumnya keadaan ini sebenarnya merupakan puncak kejadian dari serentetan peristiwa dalam waktu yang cukup lama. Selama ini usaha-usaha yang dilakukan pada keadaan yang demikian lebih banyak ditujukan pada penanggulangan terhadap akibat dari krisis pangan itu sendiri. Dalam hal yang demikian tindakan-tindakan yang dilakukan sudah sangat terlambat dan umumnya memerlukan biaya yang tinggi. Keterlambatan ini dapat diatasi kalau perubahan rentetan peristiwa dan perubahan keadaan gizi masyarakat dapat diamati dengan baik. Hal ini tidak dilakukan karena pada saat itu belum ada petunjuk yang jelas untuk melakukan tindakan pengamatan terhadap perubahan-perubahan tersebut. Agar keadaan gizi yang memburuk dapat dicegah maka harus dilakukan usaha penanggulangan yang lebih dini. Untuk ini diperlukan informasi tentang perubahan-perubahan peristiwa yang dapat digunakan untuk meramalkan kejadian krisis pangan.

Mengingat pengalaman di masa lampau itu, maka SIDI dikembangkan dengan tujuan untuk menanggulangi masalah krisis pangan secara lebih dini. Dengan menerapkan SIDI dapat diperoleh beberapa keuntungan. Tindakan penanggulangan akan dapat dilakukan lebih tepat dan terarah.

Dengan demikian biayanya relatif lebih murah. Di samping itu dapat dihindari kejadian-kejadian krisis pangan yang parah.

*Sistem Isyarat Dini sebagai Dasar Pengambilan Kebijakan Tindakan Penanggulangan Masalah Krisis Pangan*

Pengembangan Sistem Isyarat Dini dan Intervensi diarahkan untuk meningkatkan kemampuan mengamati lebih dini kemungkinan kejadian krisis pangan melalui pelaporan data indikator dan informasi yang berkesinambungan mengenai situasi daerah. Informasi ini digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan mengenai tindakan penanggulangan pada waktu yang tepat. Oleh karena umumnya masalah krisis pangan di Indonesia timbul berkaitan dengan perubahan situasi pertanian yang memburuk, maka sebagai indikator untuk peramalan data pertanian memegang peranan utama. Data indikator pertanian yang digunakan antara lain : luas tanam, luas kerusakan tanaman, luas panen, dan produksi berbagai komoditas utama di daerah bersangkutan.

Pada dasarnya SIDI terdiri dari dua komponen pokok, yaitu : komponen informasi dini dan komponen tindakan penanggulangan masalah krisis pangan. Untuk menunjang komponen informasi dini diperlukan kegiatan-kegiatan :

- a. Pengumpulan dan pelaporan data indikator secara periodik dan berkesinambungan.
- b. Pengolahan data indikator dan analisis situasi daerah.
- c. Penyajian hasil analisis situasi daerah dalam bentuk informasi, dan pelaporannya kepada para pengambil kebijakan/keputusan.

Komponen informasi dini terkait dengan komponen tindakan penanggulangan masalah krisis pangan dalam hal penyediaan informasi bagi para pengambil keputusan untuk tindakan intervensi. Ini meliputi pemanfaatan informasi untuk :

- a. Merumuskan umpan balik dan sebagai dasar untuk pemeriksaan langsung ke lapangan guna konfirmasi informasi yang diterima dari komponen informasi.
- b. Menetapkan daerah prioritas usaha penanggulangan. Ini sangat penting terutama apabila sarana untuk menunjang tindakan penanggulangan terbatas.
- c. Merumuskan usaha tindakan penanggulangan yang tepat dan penentuan waktunya, yang sesuai dengan sumberdaya dan potensi yang dimiliki oleh daerah.
- d. Mengarahkan sumberdaya dan potensi yang ada di masing-masing sektor untuk usaha penanggulangan krisis pangan baik secara sektoral maupun secara lintas sektoral.
- e. Menilai secara berkesinambungan hasil usaha penanggulangan masalah krisis pangan. Informasi tentang hasil ini dapat dimanfaatkan sebagai dasar perumusan alternatif pemecahan masalah yang lebih sesuai.

Sekarang dapatlah dipahami bahwa komponen informasi ini sangat penting dan bermanfaat bagi penyempurnaan pengelolaan penanggulangan masalah krisis pangan.