



**IPB University**  
— Bogor Indonesia —

---

**Judul:** Pendekatan Kebutuhan Dasar Manusia Bagi Perbaikan Keadaan Gizi Kaum Miskin.

**Penulis:** Sajogyo

**Saran Pengutipan:** Sajogyo. (1981). “Pendekatan Kebutuhan Dasar Manusia Bagi Perbaikan Keadaan Gizi Kaum Miskin”. Perhimpunan Peminat Gizi dan Pangan (Pergizi-Pangan).

**Sumber:** Perpustakaan Sajogyo Institute

---

Digitalisasi dan penyebarluasan karya-karya Sajogyo ini merupakan bagian dari Peringatan Milad 100 Tahun Sajogyo (21 Mei 1926-21 Mei 2026) yang diselenggarakan atas kerja sama Sajogyo Institute dan IPB University.

Dokumen digital karya-karya Sajogyo dapat diakses dan diunduh melalui Repository IPB University (<https://repository.ipb.ac.id/>) dan tapak maya Sajogyo Institute (<https://sajogyo-institute.org/>).

Prof. Dr. Ir. Sayogyo

**PENDEKATAN KEBUTUHAN DASAR MANUSIA  
BAGI PERBAIKAN KEADAAN GIZI KAUM MISKIN**

1.1  
AJ  
P

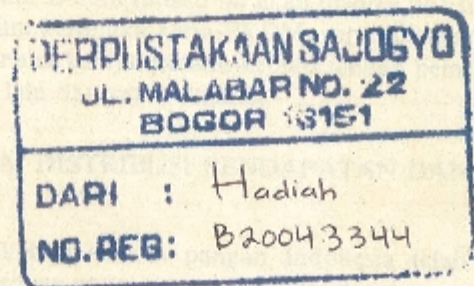
Perhimpunan Peminat Gizi dan Pangan

641.1  
SAY  
P

Penerbitan Khusus — Vol. 1 No. 1 Nopember 1981

**PENDEKATAN KEBUTUHAN DASAR MANUSIA  
BAGI PERBAIKAN KEADAAN GIZI KAUM MISKIN**

**Prof. Dr. Ir. Sayogyo**



**Perhimpunan Peminat Gizi dan Pangan  
(PERGIZI — PANGAN)**

**Alamat Redaksi: Pusbang Tapa**

**FTDC — IPB  
P.O. Box 61  
BOGOR.**

**Perhimpunan Peminat Gizi dan Pangan  
(PERGIZI — PANGAN)**

**1981**

## **PENDEKATAN KEBUTUHAN DASAR MANUSIA BAGI PERBAIKAN KEADAAN GIZI KAUM MISKIN\***

Sajogyo

Pendekatan kebutuhan dasar manusia (PKDM) merupakan suatu cara berpikir untuk mengarahkan proses pembangunan sedemikian rupa guna mengantarkan masyarakat yang masih tertinggal mencapai standar hidup yang layak dan diinginkan. Pertama-tama harus dimengerti terlebih dahulu bagaimana kerangka PKDM tersebut bekerja serta apa hasilnya, khususnya bagi kaum miskin dan tak mampu, guna memungkinkan kejelasan perumusan masalahnya. Kemudian ditetapkan sasaran: bagaimana memodifikasikan perubahan-perubahan dalam kerangka tadi agar proses dan hasil yang tak diinginkan dapat dihindari, dan sebaliknya hal-hal yang diharapkan dapat dicapai, terutama dalam kaitannya dengan sistem pangan.

Sebagaimana diketahui, dalam Repelita III telah ditetapkan konsep Delapan Jalur Pemerataan. Dalam tulisan ini akan disorot posisi kedelapan jalur tersebut dalam kerangka kerja PKDM, serta dibahas berbagai langkah di dalam mana kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan berperan di masa lalu dan saat sekarang.

### **1. KESEMPATAN KERJA, DISTRIBUSI PENDAPATAN DAN PANGAN**

Semenjak tahun 1974 kebijaksanaan pangan Indonesia telah mencapai sasarannya, "pengadaan pangan yang memadai dan dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat". Akan tetapi, kemudian timbul sebuah pertanyaan: Bagaimana peluang-peluang da-

\* Alih bahasa dari makalah bahasa Inggris untuk Kongres Gizi Asia ke-3 di Jakarta, 6-10 Oktober 1980.

lam kegiatan usaha dan kesempatan kerja yang ada mampu mendorong lebih banyak orang memperoleh penghasilan yang lebih tinggi, dan — secara khusus — memungkinkan kelompok 40% masyarakat berpenghasilan rendah mencapai tingkatan konsumsi pangan yang layak?

Selama periode 1971 — 1976 pertumbuhan produk domestik bruto Indonesia mendekati 8% per tahun. Akan tetapi pertambahan kesempatan kerja per tahun (2,9%) hanya sedikit saja di atas pertambahan penduduk dalam usia kerja (2,8%). Sebagian besar sifat pekerjaan yang dimasuki atau tercipta merupakan pekerjaan-pekerjaan dengan kualitas rendah. Selama periode tersebut jumlah tenaga kerja yang terserap naik dari 40,5 juta menjadi 48,9 juta orang (14,7%); 95% di antaranya tertumpu pada empat jenis lapangan usaha: pertanian, perdagangan, jasa dan sektor industri. Sektor pertanian sendiri mencakup 35% dari seluruh kesempatan kerja yang tercipta, dengan angka kenaikan absolut dari 27,2 juta menjadi 30,4 juta. Akan tetapi dari jumlah kesempatan kerja yang tercipta di sektor ini, 75% di antaranya berlokasi di daerah pedesaan Jawa di mana perbandingan tanah/pekerja sangat kurang menguntungkan. Sekitar 78% dari pekerja di sektor pertanian berpenghasilan kurang dari Rp 7.000,— sebulan (tingkat pendapatan batas kemiskinan tahun 1976 untuk golongan pekerja) dan 55% bekerja kurang dari 35 jam seminggu.

Di sektor perdagangan terlihat perluasan kesempatan kerja yang cukup besar, suatu kenaikan sebesar 59% dari 4,4 juta menjadi 7,0 juta. Tetapi sebagian besar tergolong dalam kategori dipekerjakan sendiri atau bekerja sendiri (bukan makan gaji pada usahawan/pedagang lain) di mana para pedagang hanya memiliki modal dan memperoleh penghasilan yang rendah. Dengan taksiran penghasilan sebesar Rp 20,— sampai — 25,— per jam, para pedagang kategori ini membutuhkan 70 jam kerja seminggu untuk mencapai tingkat pendapatan batas kemiskinan. Di sektor jasa terdapat kenaikan kesempatan kerja sebesar 24%, dari 4,2 juta menjadi 5,2 juta. Tiga perempat daripadanya berlangsung di dalam kategori pekerja yang memperoleh pendapatan relatif lebih tinggi. Walaupun begitu 30% di antaranya masih berpenghasilan di bawah batas kemiskinan. Sedangkan di sektor industri tercatat kenaikan kesempatan kerja sebesar 40%. Namun demikian sebagian besar (92%) merupakan pekerja yang bekerja sendiri, sebagai pekerja di lingkungan keluarga sendiri dan di daerah pedesaan dengan penghasilan yang rendah.

Data tentang distribusi pendapatan antar kelompok-kelompok masyarakat dalam tahun 1976 menerangkan, kelompok 40% masya-

rakat berpendapatan rendah menerima hanya 11,15% dari seluruh pendapatan masyarakat, sedangkan kelompok 20% masyarakat berpenghasilan tinggi menikmati 56,73% dari seluruh pendapatan masyarakat. Suatu distribusi pendapatan yang amat timpang! (Rasio Gini = 0,52). Berkenaan dengan kemiskinan dan disparitas pendapatan di daerah pedesaan, sebuah laporan BPS (1979) menjelaskan adanya 4 faktor sebagai penyebabnya:

1. Ketimpangan yang tinggi dalam penguasaan/pemilikan tanah dan penggunaan input-input pertanian modern di kalangan petani.
2. Ketimpangan yang tinggi dalam jumlah jam kerja.
3. Ketimpangan yang tinggi dalam tingkat pendidikan.
4. Ketimpangan yang tinggi dalam partisipasi kaum wanita, di mana wanita memperoleh upah yang lebih rendah daripada pria.

Dengan latar belakang perkembangan kesempatan kerja, akan lebih dapat dipahami bagaimana upaya kaum miskin mencapai tingkat kebutuhan pangan minimum, yang untuk Indonesia adalah 1700 kalori per orang-hari. Dalam tahun 1976 — berdasarkan kriteria tadi tercatat sejumlah 36,60 juta orang di Indonesia (28,1%) yang tidak mencapai tingkat kebutuhan pangan minimum; dibandingkan 42,54 juta orang (36,4%) dalam tahun 1970. Apabila kota dan desa akan diperbandingkan, maka jumlah penduduk sangat miskin tahun 1970 adalah 8.18 juta orang (42.0%), berkurang menjadi 6,07 juta (25,9%) tahun 1976 untuk perkotaan, angkanya untuk pedesaan adalah 34.36 juta (35.3%) dan 30,53 juta (28,6%).

Menarik untuk mempertanyakan: Seberapa cepat masyarakat berpendapatan rendah mampu mencapai tingkat kebutuhan pangan minimum, jika kecenderungan distribusi pendapatan tadi akan berlangsung terus dalam dasawarsa 80-an? *P. Hutabarat* (1978) memproyeksikan, dengan suatu kenaikan pertumbuhan pendapatan yang tinggi (rata-rata 4,4% per tahun) kelompok 40% keluarga berpendapatan rendah hanya meraih 2,5% kenaikan pendapatan per tahun. Sementara kelompok 20% keluarga berpendapatan tinggi memperoleh 5,5% kenaikan. Menjelang tahun 1990 sekitar 16,8% penduduk (29,3 juta) masih akan berada di bawah tingkat kebutuhan pangan minimum 1700 kalori per orang-hari. Di lain pihak jika kelompok 40% keluarga berpendapatan rendah mampu meraih 5% kenaikan pendapatan per tahun, maka menjelang 1990 mereka semua akan mencapai tingkat 1700 kalori.

## 2. KESEMPATAN KERJA DI SEKTOR PERTANIAN

Data BPS menjelaskan bahwa dalam tahun 1976 sekitar 39,4% atau 9 juta keluarga di daerah pedesaan tergolong dalam kategori miskin, dengan pengeluaran kurang dari Rp 3.000,— per kapita per bulan, atau tingkat konsumsi pangan kurang dari 1900 kalori per orang-hari. Bagian terbesar kaum miskin di pedesaan terdiri atas petani marjinal (memiliki sawah  $< 0,5$  Ha) dan buruh tani tak-ber-tanah, yang jumlahnya mencapai 6,2 juta rumah tangga dan 5,6 juta daripadanya berdiam di pedesaan Jawa. Di Jawa kelompok petani yang statusnya sedikit lebih tinggi (memiliki  $> 0,5$  ha tanah, dengan rata-rata 1,2 ha), yang berjumlah 3,7 juta rumah tangga, mem-pekerjakan setidak-tidaknya, 5,6 juta anggota keluarga kaum miskin yakni petani marjinal dan buruh tani tak bertanah.

Pada tahun 1960-an berlangsung revolusi pupuk dan, bersama-sama dengan varietas-varietas nasional yang baru, diterapkan pe-nanaman padi-padi varietas baru dari IRRI. Sistem bagi hasil antara petani pemilik dan petani penggarap sangat tidak seimbang pada tahun 1970-an, di mana pemilik memperoleh 6 kg beras per hari per hektar untuk satu musim sedangkan penggarap hanya menerima 1,5 kg beras. Persaingan yang keras di antara sesama petani sendiri untuk mendapatkan pekerjaan telah menurunkan tingkat upah, akibatnya mereka terpaksa berbagi-bagi kemiskinan. Sementara itu kelompok petani yang memiliki lebih dari 0,5 ha sawah kian menunjukkan ke-majuan yang meningkat dalam pertanian padi komersial, sejak ter-sedianya fasilitas kredit murah dari pemerintah. Dalam tahun-tahun 1963 — 1973 sejumlah besar petani pemilik menarik tanahnya dari persewaan atau bagi hasil. Sistem bagi hasil kemudian berkembang menjadi suatu hubungan kontrak kerja di mana pemilik merupakan pengambil keputusan tunggal atau utama, yang memberikan sepertiga atau seperempat dari hasil kepada penggarap, bahkan di beberapa daerah kurang dari itu. Pola bagi hasil tradisional adalah separoh-separoh, yang pada tahun 1960 dijadikan undang-undang, namun tanpa pernah diimplementasikan, sebab pada akhir 1960-an segala ikhtiar diarahkan pada pencapaian "produksi dan pertumbuhan eko-nomi yang lebih besar".

Masuknya alat-alat baru telah menyebabkan banyaknya petani penggarap kehilangan pekerjaan, khususnya kaum wanita. Ditambah pula dengan sikap pemilik yang menjual tanamannya kepada peda-gang beberapa hari sebelum panen, dan yang terakhir ini datang memanen dengan membawa buruh sendiri. Sekarang ini lebih sedikit jumlah wanita pedesaan yang memperoleh pendapatan sebagai buruh tani. Pada pertengahan tahun 1960-an sekitar 80% dari beras yang

dihasilkan di Jawa dituai dengan tangan, tetapi sepuluh tahun kemudian jumlah tersebut menyusut menjadi kurang dari 40%. Penyusutan jumlah buruh upahan dalam pekerjaan menuai diperkirakan sebesar 125 juta orang hari kerja wanita pada tahun 1973, lebih besar dari pertambahan kesempatan kerja yang berhasil diciptakan pada tahun yang sama yakni 43,6 juta orang-hari di seluruh Indonesia.

### 3. KENDALA STRUKTURAL

Pendapatan yang rendah adalah akibat dari pengerjaan yang tak penuh (underemployment), mungkin karena singkatnya periode jam kerja atau karena jam kerja yang cukup panjang tetapi dengan pendapatan kurang dari tingkat subsisten. Di pedesaan Jawa pekerja-pekerja miskin terpaksa keluar dari sektor pertanian. Dalam banyak kasus mereka justru berpenghasilan lebih sedikit di bidang non-pertanian. Hanya sejumlah kecil saja yang beruntung dapat memasuki kerja yang memberikan penghasilan lebih baik. Faktor penghambat (kendala) utama untuk sebagian besar adalah kurangnya modal, penggunaan teknologi berkualitas rendah, rendahnya tingkat pendidikan dan ketrampilan, serta diskriminasi kelamin di mana wanita memperoleh pendapatan lebih rendah.

Kendatipun hal ini merupakan masalah ekonomi tapi ia tidak terlepas dari cara-cara eksploitasi yang telah melembaga secara lokal. Di bidang pertanian, ia berlangsung dalam sistem bagi hasil di mana seorang pekerja berstatus sebagai buruh kontrak, dan berarti kedudukannya lebih rendah daripada sang petani pemilik. UU Bagi Hasil (yang sekarang telah berusia 20 tahun) secara praktis sulit diterapkan karena kaum lemah tak pernah mencapai kedudukan yang lebih kuat, khususnya di tingkat kecamatan dan desa. Elite desa adalah golongan petani yang lebih atas yang mengendalikan pemerintahan desa dan menerima pola pengerjaan proyek-proyek pemerintah seperti kredit produksi pertanian dan program pekerjaan-pekerjaan umum lainnya di pedesaan. Dalam pembangunan gedung sekolah, reboasasi dan penghijauan, serta proyek-proyek khususnya, kontraktor dipilih di antara mereka (elite desa) tadi karena merekalah yang merupakan wiraswasta-wiraswasta setempat. Ada contoh menarik berkenaan pola jaringan kontrak proyek-proyek tersebut. Dalam pelaksanaan suatu proyek reboasasi dan penghijauan ditemukan bahwa hanya sekitar 100 jam kerja yang terlibat per hektarnya, sangat jauh dari harapan rencana sebanyak 1000 jam kerja per hektar.

Dalam keadaan sekarang terdapat beberapa kesempatan untuk membuka jalan bagi partisipasi yang lebih luas dari kelompok masyarakat berpendapatan rendah di pedesaan:

- a) melalui pemerintahan desa dengan "badan penasehatnya" dan kepala desa terpilih.
- b) melalui Koperasi Unit Desa, ini merupakan kesempatan yang terbuka di bidang ekonomi.
- c) melalui serikat buruh atau serikat dagang.
- d) melalui berbagai alat/sarana "kesejahteraan sosial" yang kini banyak terdapat, baik yang disponsori dan dibiayai oleh lembaga-lembaga pemerintah maupun non-pemerintah.

#### 4. PROGRAM PRODUKSI PANGAN

Banyak hal patut dipersoalkan berkenaan dengan strategi dan pengembangan produksi pangan selama ini, baik mengenai komoditasnya maupun tentang kelembagaannya. Seperti diketahui, program produksi pangan kita sejak awal 1960-an ditekankan pada beras sebagai makanan pokok. Program ini mempunyai pendekatan-pendekatan dan dampak-dampak tertentu sebab:

- a) difokuskan pada padi basah, berarti hanya areal yang teririgasi baik yang memperoleh manfaat;
- b) diarahkan terutama kepada golongan petani kelas "atas" dengan suatu paket berupa teknologi varietas unggul dan kredit murah.

Dalam perkembangannya, petani-petani lain yang menanam tanaman pangan sekunder — jagung, ketela dan kacang-kacangan — menjadi tidak memperoleh dukungan cukup, dari produksi ke saluran-saluran distribusi. Akan halnya beras, semula kredit murah dikaitkan langsung dengan pemasaran beras. Petani diharapkan melunasi kreditnya dalam bentuk natura guna menunjang program pengadaan stok beras nasional. Tetapi pada akhir 1960-an cara demikian dihapuskan dan upaya pengadaan stok beras nasional berlangsung dengan suatu dasar sukarela, petani tidak lagi diharuskan mengembalikan kreditnya dalam bentuk natura tetapi boleh dengan uang tunai.

Dengan masuknya pupuk dan pestisida dalam jumlah besar dan dijual kepada petani dengan harga disubsidi, investasi-investasi besar berlangsung dalam industri pupuk, khususnya produksi pupuk urea yang berasal dari gas. Ini diikuti dengan kebijaksanaan pengurangan subsidi atas input-input pertanian dari tahun ke tahun, serta penerapan kebijaksanaan harga dasar (untuk petani) dan harga pla-

fon (untuk konsumen). Dalam perkembangannya kemudian nilai tukar atau *term of trade* petani memang tidak menjadi lebih buruk, walaupun juga tidak menjadi lebih baik. Pertengahan 1970-an memperlihatkan kemajuan yang konstan dalam program produksi beras.

Keterlibatan petani yang lebih aktif dalam KUD merupakan hal lain yang masih perlu dipersoalkan. Kendatipun sudah ada KUD, namun pengurusan kredit bank untuk pertanian padi masih saja berlangsung antara petani dengan cabang bank-bank pemerintah setempat. Walaupun kemudian tugas-tugas pendistribusian input-input pertanian dan pembelian padi dari petani-petani setempat diserahkan kepada KUD, namun petani masih saja menganggap bahwa lembaga baru ini bukanlah atas kehendak mereka sendiri, dan karenanya bukan merupakan sarana untuk perbaikan kehidupan mereka.

Hal lain yang patut dipersoalkan ialah masalah keseimbangan ekologis akibat penggunaan input-unggul dalam pertanian beras. Dalam tahun-tahun terakhir, serangan hebat dari sejenis virus dan serangganya melanda Jawa selama beberapa musim. Hal ini telah menimbulkan bulan-bulan kelaparan yang kritis bagi petani marginal; bahkan juga di daerah-daerah di Jawa Barat yang merupakan daerah surplus beras. Konsumsi ikan, yang masih ditangkap dengan cara sederhana di jalur-jalur air alami, juga merupakan persoalan lain. Bagi kaum miskin di Jawa, ikan — betapapun sedikit jumlahnya — merupakan sumber protein utama. Biasanya dibeli dalam bentuk ikan kering atau ikan asin. Namun demikian, ikan yang diperoleh dari "alam" ini tak pernah muncul dalam tabel-tabel "neraca pangan".

Pengembangan pertanian di pulau-pulau lain di luar Jawa masih merupakan potensi terbesar bagi Indonesia dalam jangka waktu 20 tahun mendatang, sepanjang jenis teknologi yang tepat tersedia pada waktu yang tepat dan dengan perangkat kelembagaan yang tepat pula.

Untuk meningkatkan produksi daging dan susu serta telur, selama dasawarsa terakhir terlihat langkah maju dalam penggunaan teknologi peternakan dengan benih-unggul. Akan tetapi langkah-langkah tersebut sama sekali tidak melibatkan peternak kecil; sebab golongan usaha bermodal besar praktis mendominasi program yang ada. Sapi-sapi penghasil daging berasal dari dua daerah dengan pola beternak yang sangat berlainan. Pertama ialah pola seperti yang dijumpai di Timor, dengan populasi ternak yang berlebihan dan berkembang biak di sekitar sabana. Sapi dari Timor pernah pula dipasarkan sampai ke Hongkong. Pola yang lain adalah seperti yang dijumpai di Jawa-Bali, di mana terdapat lebih banyak ternak pada

daerah yang padat penduduk tapi kekurangan padang rumput. Saat ini beberapa investor telah menanam modal dalam peternakan moderen di pulau-pulau luar Jawa. Karena sapi yang sama di Jawa dan Bali juga berfungsi sebagai hewan pekerja, hal ini mengandung konsekuensi terhadap ketersediaan hewan pekerja bagi pertanian. Sebuah alternatif baru saja ditawarkan di beberapa daerah penghasil padi di Jawa, yakni penggunaan traktor tangan yang hanya membutuhkan sedikit energi dan akan menggantikan beberapa buruh tani upahan.

Penggunaan bibit unggul di sub-sektor peternakan juga berlangsung pada usaha ternak sapi perah (asal impor) dan ayam pedaging serta petelur. Karena besarnya jumlah makanan ekstra yang dibutuhkan bagi ternak-ternak unggul semacam itu, hal ini menyebabkan kenaikan permintaan terhadap jagung, kedele, kacang tanah dan ikan menjadi sedemikian rupa sehingga masyarakat berpendapatan rendah dengan daya beli yang terbatas tidak mampu memperoleh produk-produk tersebut dengan cukup untuk konsumsinya sendiri. Tambahan pula, persaingan baru akan muncul jika ketela — yang merupakan sumber kalori termurah — juga dipakai untuk produksi alkohol, guna dijadikan gasohol sebagai bahan bakar. Petani sebagai produsen mungkin masih akan merasakan manfaatnya. Akan tetapi tidak demikian halnya bagi mereka yang berpendapatan rendah — yang merupakan konsumen ketela dan jagung — apabila pendapatan mereka tidak meningkat cukup cepat.

Di sub-sektor perikanan laut, pada tahun 1980 dilakukan tindakan dramatis untuk mulai melenyapkan penggunaan pukat harimau (trawl) moderen, akibat sering terjadinya perselisihan antara awak pukat harimau dengan nelayan tradisional yang tangkapan ikannya turun drastis setelah ada pukat harimau. Tapi lalu timbul persoalan dilematis. Tindakan tadi ternyata mengakibatkan turunnya penerimaan devisa, sebab penangkapan dengan cara moderen itu merupakan sumber ekspor komoditi udang dan sejenisnya. Sementara itu alternatif lain yang menggunakan teknologi moderen — agar ikan dapat menjadi sumber protein yang lebih murah bagi kaum miskin, tidak saja dalam bentuk ikan asin — belum dapat ditemukan. Tidak seperti pertanian padi, di mana usahatani-usahatani kecil adalah dominan dan lebih efisien, perikanan laut — walaupun harus dimodernisasikan — akan membutuhkan suatu basis industri yang lebih kokoh dan fasilitas-fasilitas moderen lainnya, sebagaimana cara-cara yang dilakukan dalam menjalankan usaha bisnis. Beberapa KUD khusus perikanan memang telah memperlihatkan kemajuan,

walaupun tidak begitu jelas apakah telah benar-benar terjadi perubahan struktural yang nyata dibandingkan dengan pola ikatan (bondage) sebelumnya — yang dipraktekkan oleh pemilik perahu terhadap nelayan-buruh.

Kasus petani garam merupakan hal lain yang patut mendapatkan perhatian. Ditujukan untuk meningkatkan kadar yodium dalam garam guna mencegah penyakit gondok di kalangan penduduk di daerah pegunungan, kasus ini merupakan sebuah pelajaran berharga dalam usaha-usaha perbaikan gizi di tanah air. Kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah melepaskan monopoli produksi garam, telah menghidupkan produsen-produsen garam kecil. Akan tetapi dengan produksi garam yang tersebar di tangan sejumlah besar produsen kecil (berbeda dengan masa sebelumnya ketika pemerintah memonopoli garam, dengan sebuah pabrik yang terletak di pulau Madura), penanganannya sekarang secara teknis justru menjadi sangat meropotkan, begitu pula pengendalian kualitasnya. Kebijakan untuk hanya menerima garam beryodium oleh suatu daerah, sebagaimana ditetapkan oleh beberapa gubernur, berhadapan dengan kebijaksanaan kesempatan kerja yang digariskan oleh pemerintah pusat.

Terakhir dalam hubungannya dengan usaha-usaha produksi pangan, adalah penting memperhitungkan peranan pekarangan-rumah sebagai sarana jaminan pengadaan pangan, khususnya bagi kaum miskin di pedesaan yang masih memiliki sebidang tanah. Luas tanah pekarangan rata-rata yang dimiliki oleh setiap rumah tangga di pedesaan Jawa pada tahun 1963 adalah 800 meter persegi, sedangkan pada keluarga-keluarga yang nyaris tak memiliki tanah (yakni mereka yang memiliki kurang dari 0,1 ha, yang tidak digolongkan sebagai petani) rata-rata sekitar 400 m<sup>2</sup>. Di Jawa Tengah saja luas tanah pekarangan seluruhnya hampir mencapai 25% dari luas seluruh lahan pertanian.

Dalam tahun 1978-usaha memanfaatkan tanah pekarangan di Jawa, khususnya dengan sayuran-sayuran hijau, memperlihatkan hasil yang menggembirakan. Dengan hanya mengeluarkan Rp 800,— untuk keperluan benih, selama beberapa bulan setiap rumah tangga dapat memanen secara teratur sayur mayur senilai Rp 50,— per harinya. Dengan pengaturan yang baik, dari setiap petak tanah seluas 50 m<sup>2</sup> orang dapat memanen berbagai jenis sayuran hijau hampir setiap hari. Tentu saja pemupukan merupakan suatu prasyarat di sini. Sayur-sayuran ini dan juga pepohonan lain mengandung berbagai macam mineral di dalam daun dan buahnya. Percobaan di Bogor mengungkapkan bahwa sumber-sumber vitamin A dan C yang terkandung di dalam sayuran hampir mencukupi untuk kebutuhan satu keluarga.

Pekarangan juga merupakan sumber penghasilan tambahan jika lokasi pasar lokal cukup dekat; ini pulalah yang menyebabkan mengapa kegiatan pemanfaatan pekarangan yang paling baik berkembang di Jawa terletak di kawasan dekat pusat-pusat perkotaan. Per meter persegi, tanah pekarangan sama produktifnya dengan lahan pertanian padi. Jika di tengah kelangkaan sumberdaya tanah di Jawa masih terbuka kemungkinan bagi pendistribusiannya, pendekatan semacam ini layak dipertimbangkan berkenaan dengan sumberdaya tersebut; langkah-langkah perlu ditempuh guna memungkinkan keluarga-keluarga miskin memiliki sebidang tanah, jika kemungkinan memperoleh warisan tidak ada. Pemanfaatan pekarangan juga merupakan pilihan yang paling tepat bagi setiap usaha pertanian, sebagai suatu aspek produksi pangan yang perlu mendapat tempat dalam setiap Program Gizi yang direncanakan secara baik yang ditujukan kepada rumah tangga pedesaan.

## 5. PEREKONOMIAN DENGAN MENU-POKOK GANDA

Usaha-usaha mendorong produksi beras mengandung konsekuensi bagi pemerintah untuk juga mengendalikan dan mengawasi distribusinya. Sesudah dampak positif dari revolusi pupuk lebih dominan muncul dan efek negatif dari kemarau tahun 1972 berhasil diatasi, pengadaan pangan — khususnya beras — menjadi kisah sukses gemilang bagi Bulog. Bahkan sebelum menangani stok beras nasional yang demikian besar jumlahnya dan sekarang disimpan di gudang-gudangnya yang moderen, Bulog berhasil mencegah fluktuasi harga (antar masa panen dan antar wilayah) dengan penanganan yang lebih baik sehingga mendatangkan keuntungan bagi konsumen, khususnya mereka yang tinggal di daerah perkotaan. Golongan masyarakat pedesaan berpenghasilan rendah yang memakan beras sebagai makanan pokok juga turut merasakan manfaatnya, karena dalam perkembangan yang kemudian berlangsung, harga beras menjadi relatif lebih murah daripada harga jagung dan ketela, jika dibandingkan dengan harga-harga pada periode 1960 — 1977. Akan tetapi bagi kaum miskin di pedesaan Jawa Tengah dan Jawa Timur hal tadi menimbulkan implikasi yang berbeda, karena mereka mempunyai menu makanan pokok yang berbeda: campuran beras-ketela-jagung.

Perbandingan data BPS antara tahun 1976 terhadap tahun 1970 mengenai pengeluaran rumah tangga kelompok 40% masyarakat berpenghasilan terendah mengungkapkan, bahwa harga 1000 kalori untuk menu campuran (beras-ketela-jagung) mereka telah melonjak se-

demikian rupa sehingga mereka kini memperoleh lebih sedikit kalori dari ketiga bahan pangan pokok tersebut. Dengan menggunakan harga 1000 kalori dari menu-pokok campuran tersebut sebagai indeks, orang dapat menyimpulkan bahwa pendapatan riil mereka telah menurun pada tahun 1976. Berarti pengeluaran-pengeluarannya juga menurun, bukan saja pengeluaran untuk pangan tetapi juga untuk sandang, perumahan, kesihatan dan pendidikan. Jumlah pengeluaran non-pangan per rumah tangga pada kelompok 40% masyarakat berpenghasilan terendah ini tidak sampai 20% dari pengeluarannya.

Setelah masuknya ketela ke Jawa pada abad ke-19, ia dan jagung segera diterima secara luas sebagai bagian dari menu lokal di daerah-daerah pedesaan Jawa. Dengan makin banyaknya tanah di Jawa digunakan sebagai lahan pertanian pada permulaan abad ini, pola menu-pokok campuran berkembang dengan sendirinya; di Jawa Tengah dan Jawa Timur dengan pola tiga komoditi (beras-jagung-ketela) sedangkan di Jawa Barat dengan pola dua komoditi (beras-ketela). Walaupun keluarga-keluarga yang lebih mampu di daerah pedesaan masih menjalankan pola menu campuran ini (tapi dengan beras lebih dominan), namun dewasa ini suatu pola yang amat berbeda di daerah perkotaan berkembang. Orang-orang di kota, termasuk mereka yang miskin, mengkonsumsikan menu tunggal sebagai makanan pokok: "hanya beras". Gejala serupa juga berlangsung di Sulawesi: sementara orang-orang desa mempunyai tiga makanan pokok, orang-orang kota hanya menggantungkan pada beras. Pola menu-pokok tunggal "hanya beras" terdapat pula di seluruh Sumatra (kecuali Lampung, di mana terdapat transmigran dari Jawa), Kalimantan, Bali dan juga Nusatenggara Barat. Di Jawa, pola yang terdapat di Jawa Barat dapat pula dipandang sebagai pola menu tunggal "hanya beras", kecuali untuk daerah-daerah di sebelah tenggara di mana ketela pada saat sekarang juga masih amat menonjol. Tak dapat dipungkiri, pengendalian pemasaran beras yang lebih baik di seluruh Indonesia telah meluaskan pola menu-pokok tunggal tersebut. Dengan harga-harga beras yang menjadi lebih murah, perkembangan pola tersebut secara logis dan ekonomis dapat pula dibenarkan, bahkan untuk keluarga-keluarga miskin di pedesaan sekalipun.

Karena Pelita yang sekarang mengajak kita semua untuk usaha diversifikasi komoditi makanan pokok, sebuah pertanyaan patut dilontarkan: di mana dan dengan siapa akan kita mulai? Bagi golongan masyarakat berpenghasilan menengah dan tinggi (yang memperoleh kenaikan penghasilan terbesar sejak akhir 1960-an) kena-

ikan permintaan akan beras (makanan pokok yang diinginkan jika seseorang mampu mendapatkannya) adalah suatu hal yang sangat lumrah — sebagaimana juga kenaikan permintaan akan daging, telur dan susu — bahkan jika komoditi-komoditi itu harus diimpor.

Dari analisis dan berbagai perhitungan mengenai elastisitas pendapatan terhadap beras, ketela dan jagung di Indonesia, *Timmer* (1978) sampai pada sebuah kesimpulan bahwa: sebagian besar kekurangan gizi protein-kalori disebabkan oleh kemiskinan. Ia membuat berbagai proyeksi yang menyarankan bahwa suatu kebijaksanaan harga yang menjadikan harga beras lebih mahal (katakanlah 10% setahun) dan harga jagung serta ketela lebih murah akan membuahakan dampak menguntungkan bagi orang-orang miskin di pedesaan; mereka akan mampu mendapatkan lebih banyak protein dan kalori dari ketiga makanan pokok. Dalam hal ini orang-orang yang lebih mampu akan dikenakan "pajak" ketika mereka membeli beras yang harganya sudah dinaikkan tadi, dan kemudian hasil dari "pajak" ini digunakan sebagai "subsidi" terhadap komoditi makanan pokok yang kurang diinginkan, yang akan sampai ke kelompok yang lebih miskin. Akan tetapi permintaan akan daging, susu dan telur oleh orang-orang yang lebih mampu tidak dapat mengendorkan permintaan akan makanan yang kurang diinginkan, jika komoditi-komoditi tersebut tetap digunakan sebagai makanan ternak, yaitu suatu hal yang — ditinjau dari sudut pandangan kaum miskin — amat boros.

Lalu, kebijaksanaan alternatif yang bagaimana harus ditempuh, demi menguntungkan kaum miskin, jika kita hendak meneruskan argumentasi *Timmer* tadi? Ia menyebut "perubahan-perubahan kelembagaan dalam empat hal yakni produksi, pemasaran, distribusi pengolahan dan konsumsi" yang menurutnya "mungkin melebihi sumber-sumber manajerial dan keuangan pemerintahan". *Dixon* (1979) memberikan suatu petunjuk ketika ia melaporkan bahwa "substitusi musiman gaplek terhadap beras adalah penting bagi kelompok kaum miskin". Dalam tahun 1976 di pedesaan Jawa 54,5% orang miskin (dengan penghasilan kurang dari Rp 3.000,— per kapita/bulan) memperoleh 1.126 kalori/hari/orang dari beras, ketela dan jagung; di mana 15% berasal dari ketela dan 15% lagi dari jagung. Dari ketela itu duapertiganya berujud gaplek, di mana produksi mendekati 12 Kg per kapita per tahun atau 1,28 juta ton, atau sekitar 44% dari produksi ketela di Jawa.

Suatu hal logis adalah menjaga sumberdaya pangan terpenting di pedesaan miskin, dimulai dengan produksi dan termasuk pengolahan,

penyimpanan dan distribusi. Meskipun dari pekarangan-pekarangan yang kecil, atau usahatani kecil yang hampir tak bertanah (di bawah 500 m<sup>2</sup>) dapat dihasilkan ketela dengan teknik mukibat disertai pemupukan yang baik. Proses pembuatan gaplek yang lebih baik dengan teknologi murah yang tersedia (misalnya yang sekarang sedang diusahakan IPB) akan membantu membangun industri-industri kecil dan peningkatan penyimpanannya. Usaha-usaha kelompok dan masyarakat dalam memperbaiki fasilitas lumbung mungkin juga akan memperkuat kontrol di pasar lokal dengan cadangan pangan yang digunakan sendiri oleh masyarakat terutama pada musim paceklik, karena para pedagang kota telah menguasainya. Beberapa program terpadu dapat dibangun atas dasar wilayah dengan mengambil sebuah unit dari suatu wilayah dan memilih sasaran-sasaran pertama untuk wilayah yang terdaftar sebagai daerah kritis (sekitar 300 di luar 1500 wilayah di Jawa yang berarti sekitar 3 juta kepala keluarga).

Tabel 2: Rata-rata tersedianya kalori sehari untuk kelompok berpenghasilan rendah dari ketela, beras dan jagung di pedesaan Jawa, 1976\*.

| Pendapatan per kapita<br>(Rp/Bt) | Ketela |        | Beras | Jagung | Total | % Penduduk |
|----------------------------------|--------|--------|-------|--------|-------|------------|
|                                  | basah  | Gaplek |       |        |       |            |
| 1. Di bawah 2000                 | 49     | 132    | 585   | 191    | 957   | 23,0%      |
| 2. 2000 — 3000                   | 65     | 104    | 918   | 164    | 1251  | 31,5%      |
| 3. 3000 — 4000                   | 82     | 84     | 1121  | 162    | 1449  | 20,1%      |

\* Dari Dixon, 1979 (Sumber data: BPS — Susenas, Survei 1976)

Dalam kasus konsumen kota, perluasan pasar tepung ketela mungkin juga menguntungkan bagi keluarga-keluarga miskin.\*) Pembangunan industri-industri kecil tepung ketela adalah merupakan syarat untuk menghasilkan lebih banyak persediaan dengan harga jauh lebih murah, jika diketahui dewasa ini tapioka dihargai lebih tinggi daripada beras hingga karenanya ia dianggap sebagai produk agak mewah.

\* Sebagai ketela yang berprotein rendah, promosi tepung ketela terutama di daerah perkotaan sebaiknya dikaitkan dengan promosi makanan berprotein murah seperti ikan.

Dalam hubungan ini harus disebut kasus impor tepung terigu bahwa sejak pembangunan perusahaan-perusahaan besar, Indonesia menjadi lebih tergantung pada bahan makanan dari luar (lebih dari 1 juta ton per tahun). Meski untuk menggantungkan tepung terigu pada pasar dunia adalah kurang mengandung risiko dibanding pasar beras yang jauh lebih sempit, keputusan pemerintah untuk menyediakan tepung terigu menunjukkan adanya *bias* melalui konsumen kota dan melalui usaha besar yang didukung oleh modal dan teknologi tinggi dari pasar internasional. Ini bukan merupakan kebijakan yang salah alamat bila untuk mendorong pembangunan lebih lanjut dari industri-industri kecil yang menghasilkan tepung terigu dalam jumlah besar untuk masyarakat miskin, maka sektor perusahaan besar tepung terigu diberi tugas untuk mempromosikan produksi tepung tapioka terutama dengan bantuan berbentuk kapital. Setelah sektor ini memberi sumbangan dalam penerimaan dari penyediaan gandum pada dekade terakhir yang menguntungkan konsumen (sebagian terbesar konsumen kota), maka pemerintah sekarang membutuhkan sektor ini untuk menyediakan pelayanan pada kelompok lebih miskin dalam hal produksi tepung tapioka.

Industri pengolahan beras terutama di Jawa berdasar pengalaman makro-ekonomi mendapatkan cara sendiri mengadakan pembangunan yang sesuai sebagai akibat dari revolusi pupuk. Dengan dasar perusahaan-perusahaan padi moderen di Jawa dari sebelum perang, pembangunan pada dasawarsa terakhir telah dinikmati oleh perusahaan-perusahaan kecil Jepang yang tersebar di banyak desa, yang dewasa ini praktis sudah mengganti sistem tumbuk tangan. Meskipun dalam proses itu tenaga kerja wanita (yang digunakan sebagai penumbuk padi) telah diganti, dari segi ekonomi secara keseluruhan dapat diambil keuntungan baik bagi produser maupun konsumen, yang akhirnya didapat laba dari harga yang murah. Yang belum dicatat adalah bahwa perkembangan ini (industri kecil dengan teknologi baik) terutama telah dibiayai oleh perusahaan itu sendiri dari pada oleh kredit bank pemerintah.

Hal lain mengenai pengamanan bahan pangan untuk masyarakat miskin adalah masalah beras dan bagi beberapa daerah cadangan jagung. Oleh karenanya perlu dipertimbangkan jalan ke luar dengan sistem lain, dengan pengawasan pemerintah daerah, yang dapat membantu dan dimajukan. Pada zaman penjajahan, lumbung-lumbung atau unit penyimpan beras dibangun di beberapa desa kecil di Jawa, dan ditempatkan di bawah pengawasan Bank Rakyat. Masyarakat dapat menyimpan dan meminjam dari "bank-beras" lokal untuk satu

musim. Ketergantungan pada kekuatan pasar cenderung untuk menguntungkan mereka dengan daya beli yang lebih besar dan karena petani padi di Jawa ada yang subsisten dan ada yang komersial sifatnya, para petani kecil biasanya tersisihkan. Apabila beras telah dijual dari desa ke pasar-pasar desa lain atau ke pasar kota, konsumen desa harus membayar lebih mahal jika mereka ingin "membeli kembali" beras yang mereka hasilkan. Bank Beras lokal dapat diatur sedemikian rupa sehingga masyarakat miskin mendapat perlindungan lebih baik, karena mereka biasanya terlibat hutang dengan bunga tinggi. Jaringan persediaan beras lokal di daerah-daerah pedesaan dapat dikaitkan dengan stok beras nasional dari BULOG, yang menguasai pasar-pasar beras di seluruh Indonesia. Dalam keadaan darurat, bantuan pemerintah (atau pinjaman) oleh BULOG dapat ditangani melalui bank-bank beras lokal. Dapat dipertanyakan apakah KUD dapat menangani tugas itu. Karena sebagai bank beras lokal ia tergantung kepada kepercayaan pada anggota sendiri, biasanya ia dimulai dari kelompok-kelompok kecil. Misalnya, unit rukun tetangga atau pedukuhan. Jika prinsip ini dapat dianut oleh tingkat antar desa (rata-rata desa di Jawa mempunyai 750 keluarga), maka bentuk semacam koperasi dapat diperkembangkan. Jika KUD dapat memajukan dan menggerakkan perkembangan dari bawah (bottom up) serta membantu di dalam proses ini, maka ia akan memberikan suatu kontribusi yang positif. Tetapi KUD sendiri dalam kebanyakan hal adalah akibat dari proses pembentukan "top-down"; manajemennya (dengan manajer yang digaji) tergantung pada pengarahan dan perlindungan para pembuat keputusan yang lebih tinggi, dalam hal ini terutama BULOG.

## 6. SEKTOR SOSIAL

Jika pendapatan yang memadai berarti bahwa rumah tangga mendapatkan cukup kalori dan protein bagi semua anggota keluarga yang sesuai dengan kebutuhan gizi masing-masing (umur, seks dan kegiatan-kegiatannya), apakah pola susunan distribusi makanan dalam rumah tangga akan selalu sesuai dengan kebutuhan khusus tiap orang? Jika pendapatan rendah, menyebabkan ketidakcukupan kalori dan protein, maka ia pada gilirannya menyebabkan "kesalahan gizi struktural" (yang ada kaitannya dengan kemiskinan); distribusi makanan yang tidak benar di antara anggota rumah tangga, dengan beberapa anggotanya tidak mendapatkan makanan yang sesuai dengan kebutuhan individu, disebut "micro-structural malnutrition". Di sini

orang cenderung menunjuk pada apa yang disebut pola susunan makanan yang salah dalam rumah tangga. Karena kedua faktor adalah relevan, adalah penting untuk membedakan keduanya, sementara bagi timbulnya kekurangan gizi di antara anak-anak pra sekolah pada masyarakat miskin dapat disebabkan baik karena kemiskinan maupun ketidaktahuan bagaimana memberi makan anak-anak; bagi kelompok pendapatan yang tinggi faktor kebudayaan lebih menentukan. Dengan pendidikan gizi yang benar, keluarga "kecukupan" akan dapat mengubah kebiasaan makan, sedangkan untuk orang-orang miskin pendidikan itu sendiri belum akan cukup.

Proporsi yang besar dari populasi yang rendah persediaan gizinya dapat dijumpai dengan timbulnya kekurangan gizi yang tinggi pada anak-anak pra sekolah, dengan kemungkinan hubungan antara dua hal pada penyebab dasar yang sama yaitu pendapatan. Tetapi bagian yang tinggi dari pendapatan yang rendah dapat juga menyebabkan timbulnya kekurangan gizi di antara anak-anak pra sekolah dan sebaliknya dapat dikatakan: sedikit orang miskin tetapi banyak anak yang mengalami kesalahan gizi; kedua kasus ini memerlukan penjelasan kultural yang masuk akal.

Tabel 3: Penduduk berkalori rendah (kurang dari 1700 kalori per orang per hari) dalam % dari penduduk dan besarnya kesalahan gizi anak-anak pra-sekolah di pedesaan Indonesia, 1976—77.

|                                  | % penduduk dgn.<br>kalori rendah*) | Kesalahan Gizi<br>anak-anak<br>pra sekolah**) |
|----------------------------------|------------------------------------|---|
| 1. Jawa Barat                    | 13,4%                              | 22,9%   |
| 2. Jawa Tengah, Jawa Timur & DIY | 35,4%                              | 28,1%   |
| 3. Sumatra                       | 10,4%                              | 19,7%   |
| 4. Kalimantan                    | 10,5%                              | 27,5%   |
| 5. Sulawesi                      | 21,9%                              | 17,5%   |
| 6. Bali dan Nusa Tenggara        | 27,0%                              | 20,9%   |

\* Susenas: data 1976 (dengan ekstrapolasi)

\*\* Survei Xerophthalmia oleh Tarworjo dkk.

Dalam pengembangan proyek riil pada satu masyarakat setempat tentu saja diperlukan metoda penaksiran lain. Upaya pendidikan gizi harus segera dimulai untuk menentukan keluarga sasaran secara langsung dengan mengadakan pengukuran anak-anak (lingkaran lengan, berat dan tinggi badan dll.), menanyakan pola makanan dan mengadakan taksiran kasar pendapatan rumah tangga. Di Jawa, per-

sediaan pangan yang kurang dari 300 gram sereal (beras dan jagung) per hari per orang, dapat dipakai sebagai ukuran kasar ketidakcukupan pangan rumah tangga. Dengan mencompakan banyaknya kesalahan gizi (berat kali tinggi) dari anak-anak pra sekolah (24% taksiran oleh Tarwotjo) bagi penduduk 1979, diperoleh banyaknya kesalahan gizi keseluruhan menjadi 12%. Angka ini didasarkan pada taksiran kesalahan gizi untuk kelompok umur dan kelamin lain-lain.

Tabel 4. Taksiran kesalahan gizi hipotetik bagi jumlah penduduk Indonesia 1979.

| Kelompok penduduk           | % dari penduduk | Kesalahan gizi (berat/tinggi) |
|-----------------------------|-----------------|-------------------------------|
| a. Anak-anak 0 — 6 tahun    | 22,3            | 24                            |
| b. Anak-anak 7 — 15 tahun   | 23,4            | 10                            |
| c. Wanita dewasa (28,2)     |                 | (10)                          |
| 1. mengandung               | 4,0             | 20                            |
| 2. menyusui                 | 4,5             | 10                            |
| 3. lain-lain                | 19,7            | 10                            |
| d. Pria dewasa              | 26,1            | As I 10                       |
|                             |                 | As II 5                       |
| Jumlah keseluruhan penduduk | 100,0           | As I 13                       |
|                             |                 | As II 12                      |

Catatan: As: Asumsi.

Karena data banyaknya kejadian kesalahan gizi diperoleh dari survei nyata dari Jawa, maka data hipotetik kesalahan gizi dalam kelompok penduduk (itupun hanya berupa sampel pedesaan) hanya memberikan kepada kita *perkiraan* besarnya masalah gizi yang ada. Cara mengukur kesalahan gizi ini juga harus disertakan karena ukuran lain-lain akan memberikan arti yang berbeda. Jika prestasi kerja dipergunakan sebagai pengukur untuk pria dan wanita dewasa, sangat mungkin kelompok umur rendah tidak dapat diharapkan bekerja keras secara fisik, karena mereka mengeluarkan kalori lebih sedikit. Tingkat kekurangan kerja (*underemployment*) yang tinggi (dengan taksiran 30%) di dalam tenaga kerja Indonesia, apabila ini dapat disamakan dengan intensitas tenaga kerja rendah, dapat diterangkan sebagai tingkat persediaan kalori yang lebih rendah. Dalam proses membuat mereka bekerja lebih keras penerima pendapatan dewasa dapat mengorbankan kebutuhan anak-anak mereka dan isteri yang sedang mengandung dan sedang menyusui, yang dengan begitu tidak menerima bagian yang wajar sesuai kebutuhannya. Pengaruh terhadap kelompok rawan ini dapat disebut "pemborosan modal manusia".

Dengan cara bagaimana upaya di bidang pendidikan dan kesehatan mempunyai pengaruh langsung dan berarti pada orang miskin, terutama dalam memperbaiki status pangan dan kesehatannya? Bila untuk kedua macam kebutuhan ini keluarga miskin harus menanggung akibatnya, pertanyaannya adalah pada harga berapa (atau cara bagaimana) mereka dapat didorong untuk menerapkan "cara yang lebih baik". Juga kita dapat menanyakan sejauh mana masyarakat dapat membantu dalam proses ini. Menyediakan pelayanan-pelayanan ini dengan harga rendah sehingga sebagian besar biaya ditanggung negara adalah merupakan salah satu cara. Tetapi biaya-biaya lain (termasuk biaya-biaya tak langsung) tetap, dan dalam hal ini upaya kelompok secara bersama mungkin dapat efektif untuk membantu rumah-tangga-rumah-tangga yang kurang maju dan kurang mampu agar mereka dapat menyesuaikan diri dengan cara-cara baru dengan lebih mudah. Mereka yang bekerja dalam bidang pendidikan kesehatan, termasuk pendidikan gizi bagi kelompok pedesaan, telah menekankan swa-sembada dalam kelompok-kelompok lokal ini misalnya dengan mengembangkan "asuransi kesehatan" dari kelompok-kelompok swadaya yang mempunyai hubungan-hubungan pelayanan dengan pusat-pusat kesehatan kecamatan setempat. Satu pelayanan penting adalah bahwa upaya kelompok kecil yang demikian, di samping tergantung pada *fee*, yang diperoleh dari dana-dana umum jasa-jasa kesehatan, kelompok juga membutuhkan sumber subsidi. Sumber ini dapat berasal dari pusat kesehatan (masyarakat) sendiri, tetapi dapat juga dari beberapa perusahaan, diorganisasikan oleh kelompok itu, yang memiliki surplus yang dapat dipergunakan untuk menambah dana kesehatan kelompok. Karena semua rencana yang demikian telah dimulai dengan inisiatif dan pembiayaan kelompok, pembiayaan dari luar (misalnya dari proyek-proyek pemerintah) biasanya dilihat sebagai penghambat potensial, karena ketergantungan pada sumber luar cenderung mengesampingkan prinsip-prinsip swa-sembada.

Tetapi dalam hal tambahan pangan, sebagai bagian dari rehabilitasi gizi anak-anak salah pangan (*malnourished*) dan pendidikan ibu-ibu yang terlibat dalam proses itu, pembiayaan dan bantuan dari luar dapat diorganisasikan atas dasar *ad-hoc* tetapi secara kontinyu (walaupun dalam batas-batas waktu tertentu dan musim tertentu); ini dapat termasuk bantuan yang memungkinkan kelompok atau masyarakat setempat menghasilkan sumber subsidinya sendiri untuk upaya kesejahteraan sosialnya. Kebijakan yang demikian telah ada presedennya dalam bentuk subsidi desa yang diberikan setiap tahun sejak 1969 dan dianggarkan oleh pemerintah pusat untuk menambah

anggaran tahunan dari pemerintah desa. Dalam 5 tahun pertama tekanan diberikan pada rehabilitasi prasarana setempat, terutama sistem irigasi, yang hasilnya sangat dirasakan oleh sebagian besar desa setelah pada dasawarsa sebelumnya terlantar karena kekurangan dana.

Kemungkinan lain adalah sistem penyediaan pangan tambahan untuk anak-anak *salah-pangan* BALITA dengan bantuan pangan oleh pemerintah pusat selama tidak lebih dari 3 — 4 tahun, dengan bantuan sumber daya desa bagi waktu selebihnya, sehingga dalam giliran rotasi semua desa akan kembali dicakup dalam waktu 10 tahun. Dengan (jumlah dan macam) serealial yang dikenal setempat, kacang-kacangan dan pangan lain sebagai dasar perhitungan tambahan pangan, sistem ini dapat dikembangkan dalam rangka bank-bank lumbung pangan, didukung oleh mata rantai BULOG yang lebih luas. Di sini akan terlibat juga industri-industri kecil untuk memproduksi tambahan pangan; kemudian, bila pangan yang demikian akan dapat pula diterima sebagai makanan kecil untuk anak-anak lain (anak-anak sekolah), perluasan pasar ini akan menjamin perkembangan lebih lanjut dari industri-industri kecil. Bantuan untuk kelompok sasaran seperti ini (misalnya anak-anak pra sekolah dan ibu yang akan melahirkan) adalah merupakan alternatif yang baik dari subsidi beras yang umum bagi seluruh penduduk pemakan beras. Ia berfungsi sebagai transfer pendapatan pada kelompok tertentu, terutama kelompok miskin, sebagai tambahan pada fungsi pendidikan dalam perbaikan gizi dan dalam organisasi kelompok dan masyarakat. Biayanya tidaklah terlalu berat, karena dalam 10 tahun tidak akan melebihi 100.000 ton beras (dengan tambahan pangan yang didasarkan pada serealial dan kacang hijau). Dibanding dengan biaya subsidi desa, biaya program ini, termasuk ongkos penyampaian dan pendidikan gizi, akan kurang dari 40% daripada anggaran subsidi desa selama Pelita II.

Upaya besar-besaran yang demikian dalam pendidikan gizi, yang memberikan pengaruh langsung pada perbaikan kedudukan gizi anak-anak dan keterlibatan secara aktif dari ibu-ibu dan pemuka-pemuka wanita setempat, akan memperkuat solidaritas kelompok dan masyarakat, di mana kebanyakan orang (termasuk yang miskin) akan memperoleh makanan yang lebih baik dan keamanan kesehatan. Ini akan memberi perangsang untuk mempraktekkan keluarga berencana atau keluarga yang bertanggung jawab.

Upaya kesejahteraan di bidang pendidikan dan kesehatan ini bahkan akan terlihat pengaruhnya dalam penciptaan lapangan kerja, tidak saja dalam bentuk komponen industri kecil yang terlibat dalam

produksi tambahan pangan setempat, tetapi juga dalam proses pendidikan itu sendiri, yang akan memerlukan jasa-jasa pelayanan sambilan dari paling sedikit 200.000 wanita di Jawa dan Bali saja (dalam 20.000 desa) untuk mengajar ibu-ibu kelompok sasaran (dan orang lain yang berminat), melalui pertemuan tatap-muka termasuk pelajaran-pelajaran praktis kebiasaan memperbaiki dan memberi makan yang didasarkan pada sumber-sumber setempat. Upah bagi tugas sambilan mengajar dan pekerjaan-pekerjaan sosial demikian mungkin dapat meningkatkan pendapatan orang-orang ini (misalnya 12 kg beras per bulan; selama 16 jam kerja), dan dapat juga dibiayai dari program bantuan pangan. Pemimpin-pemimpin yang sudah mempromosikan kerja-kerja sosial dalam masyarakat setempat akan aktif dalam semangat "kewajiban suci".

## 8. IMPLIKASI KEBIJAKAN

Didasarkan pada model perencanaan nasional, yang didukung oleh perencanaan sektoral sebagaimana dicantumkan dalam Repelita, kemajuan untuk mencapai satu model umum yang melibatkan partisipasi pembangunan yang luas selama ini terlihat berjalan lambat. Dalam sektor-sektor ekonomi, komponen yang paling sulit adalah kesempatan kerja, yang masih saja dilihat sebagai tergantung pada "dunia bisnis" sebagai motor pertumbuhan. Hanya dalam tahap-tahap terakhir telah terlihat tanda-tanda pemerintah mengerjakan sesuatu untuk pemerataan kesempatan memperoleh manfaat bagi golongan ekonomi lemah. Tetapi di bidang pertanian, bagi petani marjinal dan buruh berpendapatan rendah di daerah kota dan desa, kesempatan yang menarik seperti ini belum nampak atau masih dalam tahap percobaan seperti dalam *KCK* untuk pedagang kecil. Dalam hal setiap sub-sektor ekonomi memainkan peranan parsialnya dalam model produksi dan pertumbuhan, yang diperlukan adalah mengkaitkan model parsial yang satu dengan yang lain, khususnya dalam bentuk kesempatan kerja. Setelah melampaui waktu tertentu proses ini akan sampai pada pengertian yang baik antara pembuat model/penentu kebijakan, mengenai bagaimana menciptakan kesempatan kerja yang lebih banyak dan lebih baik dengan produktivitas dan pendapatan yang lebih tinggi pada semua sektor.

Dalam penciptaan kesempatan kerja dengan pendapatan yang lebih tinggi, tugas pertama adalah memperhatikan strata 20 — 40% terendah yang sungguh-sungguh memerlukan pangan. Pendekatan kebutuhan dasar harus dimulai dengan kelompok pendapatan rendah

ini, dalam bentuk pangan dan kebutuhan-kebutuhan dasar lain seperti kesehatan dan pendidikan melalui perbaikan dalam kondisi kerjanya. Cara lain bagi perbaikan mereka termasuk transfer pendapatan dalam bentuk bantuan pangan, misalnya dalam proyek-proyek pangan untuk bekerja dan pangan untuk rehabilitasi dan pendidikan nutrisi.

Dengan pertimbangan "kesempatan kerja" sebagai komponen eksplisit dan perencanaan pembangunan keseluruhan (yang diikuti lebih lanjut pada setiap sub-sektor) prioritas dalam pangan dan kebutuhan dasar bagi 40% kelompok pendapatan terendah hanya dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan partisipasi aktif dari kelompok yang terlibat di dalamnya. Untuk mendapat bagian dari manfaatnya mereka harus ikut serta dalam tanggung jawab dan dalam pengawasan terhadap tindakan-tindakan struktural. Penciptaan lapangan kerja dengan partisipasi aktif mereka akan membutuhkan baik teknologi maupun organisasi dan lembaga yang tepat. Hal ini benar pada sektor ekonomi dan juga pada sektor sosial. Campur tangan (misalnya dalam pendidikan gizi) akan berarti reorganisasi dengan partisipasi aktif untuk mengawasi tindakan struktural yang diperlukan, sehingga dapat mencapai perbaikan gizi dan perbaikan keamanan pangan sepanjang tahun.

Peranan upaya masyarakat setempat, yang didukung oleh pemerintah dan organisasi non-pemerintah adalah sangat menentukan. Kerjasama antara instansi-instansi pemerintah dan organisasi-organisasi non-pemerintah dalam bidang bantuan teknik yang diperlukan dan reorganisasi kelompok adalah merupakan satu prasyarat.

Perencanaan wilayah dapat merupakan satu sarana untuk melaksanakan rencana terpadu untuk "tindakan struktural", termasuk tindakan struktural pada tiap sub-sektor, untuk dipadukan dengan sub-sektor lain-lain pada tahap-tahap berikutnya. Tetapi pengertian yang lebih baik dalam hubungan antara sub-sektor akan memungkinkan kita untuk memulai "tindakan-tindakan struktural" yang lebih terpadu. Penelitian dapat memainkan peranan dalam mencapai pengertian yang diperlukan. Di luar pengertian itu, peneliti maupun pembuat kebijakan masih harus menentukan peranannya masing-masing dalam praktek tindakan-tindakan struktural.