



## **GARIS KEMISKINAN DAN KEBUTUHAN MINIMUM PANGAN**

**C**

atatan Oleh Sajogyo, Bogor, November 1977.

### **1. Permasalahan Apakah Kita Jumpai Dalam Mengembangkan Konsepsi "Garis Kemiskinan" ?**

Beragam alternatif ukuran garis kemiskinan yang diajukan H. Esmara (Universitas Andalas) hanya memakai ukuran "di bawah rata-rata", yaitu angka :

- a. Konsumsi Beras (Kg per orang),
- b. Konsumsi Sembilan Bahan Pokok,
- c. Pengeluaran Rumah Tangga (Rp per orang),
- d. Konsumsi Kalori dan Protein (orang-hari).

(Secara terpisah !) dengan membedakan nilai rata-rata menurut daerah (Jawa/lain daerah) dan Desa atau Kota. "di bawah rata-rata" itulah yang disebut "miskin".

Alternatif : di bawah 50% median lebih tepat!

Kekurangan pada cara/ukuran relatif tersebut: ia tak dihubungkan dengan keperluan pokok, paling tidak keperluan pangan, dimana patokannya makin mantap (berdasar susunan umur/sex rumah tangga, jenis pekerjaan, dan sebagainya) berkat penelitian WHO/FAO. Juga cara dari segi kebijaksanaan, cara itu belum dapat menunjukkan bagaimana dan berapa besarnya biaya usaha mengatasi kemiskinan itu oleh "masyarakat luas" dan oleh golongan miskin tersebut !

Distribusi pendapatan juga tak menyinggung "keperluan pokok pangan" sesuai keperluan tiap orang/rumah tangga.

Pertanyaan: Jika distribusi makin baik, apakah simiskin sudah "mentas" dari kekurangan pangan ? misalnya, belum terjawab.

2. Dibawah ini kami usahakan memperinci "garis kemiskinan" yang punya ciri-ciri:
  - a. Spesifikasi atas tiga garis kemiskinan yang mencakup konsepsi "nilai ambang kecukupan"
  - b. Menghubungkan tingkat pengeluaran rumah tangga dengan ukuran kecukupan pangan (kalori dan protein)

Yang pertama dalam Rp/bulan tapi dinyatakan dalam "ekwivalen nilai tukar beras" (kg/orang/bulan) agar dapat membanding nilai tukar antar daerah dan antar Zaman (NF1, Rp.tahun 1970 dan Rp.tahun 1976, dst) sesuai dengan harga beras setempat.

Memakai data tingkat pengeluaran rumah tangga dinilai lebih tepat, karena :

- a. Dalam survei lebih tepat dilaporkan (daripada angka "penghasilan")
- b. Sudah mencakup penghasilan bukan uang, pemakaian tabungan masa lalu, pinjaman, pemberian, barang-barang modal yang "dimakan", mekanisme transfer penghasilan dilingkungan masyarakat tersebut
- c. Data dari BPS mulai banyak tersedia (sample besar) : lebih baik lagi jika mencakup data minimal satu tahun penuh.

Hasilnya, klasifikasi berapa :

- a. Untuk pedesaan :
  - Miskin = pengeluaran rumah tangga dibawah 320 Kg nilai tukar beras/orang-tahun
  - Miskin sekali, pangan tak cukup : dibawah 240 Kg nilai tukar beras/orang-tahun
  - Paling miskin : dibawah 180 Kg nilai tukar beras/orang-tahun
- b. Untuk Kota :
  - Miskin : pengeluaran rumah tangga dibawah 480 Kg niali tukar beras/orang-tahun
  - Miskin sekali : dibawah 360 Kg nilai tukar beras/orang-tahun
  - Paling miskin : dibawah 270 Kg nilai tukar beras/orang-tahun

Lapisan pengeluaran rumah tangga "240 Kg – 320 Kg nilai tukar beras/orang-tahun" di Desa disebut lapisan ambang kecukupan pangan: rumah tangga dalam lapisan ini dapat mencapai kebutuhan minimum pangan (kalori-protein).

Untuk kota lapisan pengeluaran "360 Kg – 480 Kg nilai tukar beras/orang-tahun" dapat mencapai kecukupan pangan pula, yaitu mendekati patokan 1900 kalori dan 40 gram protein/orang-hari (Rekomendasi netto sesuai susunan penduduk Indonesia dan patokan FAO/WHO tahun 1971).

Contoh (data SuSeNas, 1969/1970) :

- a. Di Desa : golongan pengeluaran rumah tangga Rp. 751-1000/orang-bulan (=240 – 360 Kg beras/orang-tahun)

Dari tingkat konsumsi 1620 kalori/31.5 gram protein seharga Rp. 23.29/orang-hari perbaikan diet dapat mencapai 1858 kalori/40.2 gram protein, seharga Rp. 27.57/orang-hari (= tambah 16 %) yaitu dengan menambah 200 kalori dari tambahan beras/jagung/ubi-ubian (sesuai susunan diet rumah tangga lapisan tersebut : per 1000 = Rp. 9.72) dan menambah 100 % konsumsi ikan dan kacang-kacangan.

Ikan menjadi 40 kalori/8.0 gram protein (Rp. 2.72) dan kacang-kacangan 34 kalori/2.6 gram kalori protein, seharga Rp. 1.50, itulah sumber protein (diluar serealia) yang paling murah bagi mereka.

Pos makanan menjadi Rp. 27.05 dari semula Rp. 23.29/orang-hari. Ditambah dengan pengeluaran bukan-pangan Rp. 5.81/orang-hari (tidak berubah) pengeluaran (setelah perbaikan untuk kecukupan pangan) total menjadi Rp. 32.89/orang-hari atau 316 Kg nilai tukar beras/orang-tahun.

Hanya rumah tangga dekat batas 320 Kg nilai tukar beras/orang-tahun dapat mencapai kecukupan pangan, jika melakukan perbaikan pangan dengan cara tersebut. Diet yang diperbaiki pada rumah tangga lapisan tersebut berarti bahan pangan pokok 441 gram ekwivalen beras/orang-hari (ekwivalen kalori !) dengan 84 % beras + jagung. Di Desa lapisan berikutnya (Rp. 1000 – Rp. 1250/orang-bulan) rata-rata mencapai 433 gram ekwivalen (kalori) beras/orang-hari (89 % beras + jagung), ini sebagai perbandingan.

b. Di Kota : golongan pengeluaran rumah tangga Rp. 1251 – 1500/orang-bulan (=360 Kg – 480 Kg nilai tukar beras/orang-tahun). Dari tingkat konsumsi 1426 kalori/32.3 gr protein, seharga Rp. 33.41/orang-hari perbaikan diet dapat mencapai 1826 kalori/43.8 gram protein, seharga Rp. 42.01/orang-hari, dengan menambah 400 kalori dari tambahan beras/jagung/ubi-ubian (sesuai pola diet mereka : seharga Rp. 12.87/1000 kalori) dan menambah 100% konsumsi ikan dan kacang-kacangan. Ikan menjadi 18 kalori/4.0 protein (Rp. 3.72) dan kacang-kacangan 62 kalori/4.2 gram protein (Rp.3.18/orang-hari). Perbaikan diet tersebut (dari keadaan rata-rata) berarti tambahan biaya pangan 26%. Dengan pengeluaran bukan-pangan Rp. 12.17/orang-hari (tetap) total pengeluaran menjadi Rp. 54.18/orang-hari atau 473 Kg nilai tukar beras/orang-tahun, dekat sekali pada batas 480 Kg/orang-tahun nilai tukar beras.

(Waktu itu beras di Kota ditaksir seharga Rp. 41.25/Kg atau 10% lebih mahal dari di Desa Rp. 37.50/Kg).

Diet yang diperbaiki pada lapisan “360 – 480 Kg nilai tukar beras/orang-tahun” itu berarti bahan pangan pokok 415 gram ekwivalen beras/orang-hari (ekwivalen kalori !) dengan 96% beras + jagung. Lapisan lebih atas berikutnya ternyata hanya mencapai bahan pangan pokok 366 gram ekwivalen/orang-hari (95% beras + Jagung) : masih lebih rendah menurut patokan gizi walaupun daya beli lebih tinggi.

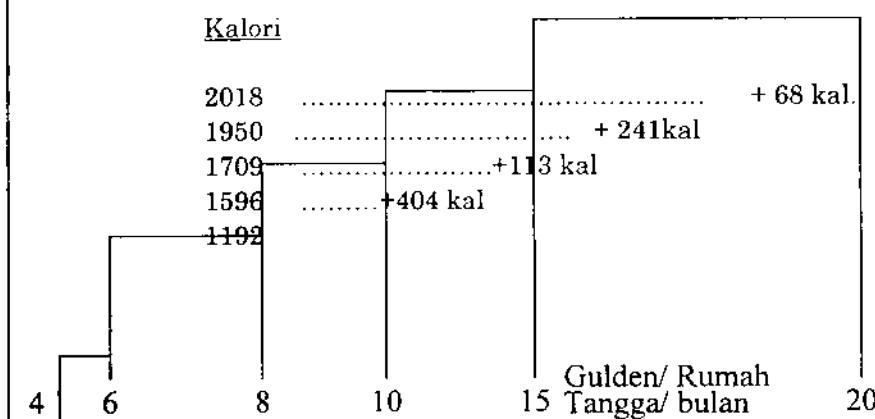
Cara ini memang “normatif” ! bukankah disitu jelas peranan pendidikan gizi (dalam 10 segi PKK, misalnya) ?

Perbaikan pasaran dan peningkatan hasil pangan tetap diperlukan perannya, dalam hal tiga jenis bahan pangan pokok sumber karbohidrat tersebut, ikan dan kacang-kacangan: disitulah serentak prioritas pertambahan produksi pangan diperlukan.

Catatan : Cara lain, menghitung “minimum cost diet” adalah dengan “linear programing” berdasar data mentah di BPS.

3. Dua cara lain menemukan “garis jenuh pangan” (=kecukupan) diberikan oleh Huizenga dan Sundrum.

- a. Huizenga (1958) dari survei tingkat buruh perkebunan besar di Jawa, 1939/40 : membanding tingkat pengeluaran rumah tangga (per rumah tangga/bulan) dengan konsumsi kalori/orang-hari :



Kesimpulan: Pada tingkat pengeluaran rumah tangga 10 Gulden/rumah tangga/bulan mulai kejemuhan pada tingkat 1950 kalori/orang-hari. Itu sama dengan pengeluaran 373 Kg/orang/tahun nilai tukar beras.

(harga beras 7 Sen Gulden/Kg)

Huizenga mengajukan tingkat upah/penghasilan (rumah tangga 5 orang) yang cukup senilai 324 Kg/orang-tahun nilai tukar beras untuk kuli di Jawa Tengah/Jawa Timur (75% untuk makanan, senilai 244 Kg nilai tukar beras/orang-tahun) dengan 450 gram beras/orang-hari. Beberapa standard budget dan diet disusunnya juga, berdasar pola makanan dan pengeluaran rumah tangga golongan kuli itu.

- b. Sundrum (Bull. Ind. Ec. St., Juli 1977) pada rumah tangga kota di Jawa menghubungkan persentase pangan dari pengeluaran rumah tangga dengan tingkat pengeluaran rumah tangga/orang-bulan (ini dalam skala log.). Dia menemukan bahwa makin tinggi tingkat pengeluaran mulai tingkat pengeluaran makanan 75% (dari total) terlihat angka persen pangan itu menurun jelas. Ini bertepatan dengan tingkat pengeluaran Rp. 3500/orang/bulan atau (harga beras Rp.120/Kg) tingkat pengeluaran 341 Kg nilai tukar beras/orang/tahun.

Sebagai perbandingan : menurut ukuran "kecukupan pangan" (yang kami usulkan konsepsinya disini) kecukupan kalori itu pada rumah tangga kota di Jawa (1976) lebih dekat pada tingkat pengeluaran Rp. 4000/orang/bulan atau pada 400 Kg nilai tukar beras/orang-tahun : d. p. l. pada lapisan "360 – 480 Kg nilai tukar beras/orang-tahun".

4. Masih ada beberapa persoalan pada konsepsi garis kemiskinan yang dibuat beragam itu :
  - a. Harga beras yang mana dipakai ukuran ? mungkin paling tepat harga beras yang dibeli oleh golongan/lapisan ambang kecukupan pangan ! (sayang BPS dalam seri harga pangan di pedesaan -- terbatas di Jawa -- hanya mengumumkan harga beras "sedang", juga sekarang memilih "beras giling I") Umumnya lebih tepat : harga beras yang dibeli tiap rumah tangga !
  - b. masih perlu perincian menurut lapisan besarnya rumah tangga, di Desa dan di Kota (diperinci pada tiap lapisan pengeluaran rumah tangga : sebaiknya berupa data per kapita per bulan).
  - c. Jika data terbatas, sebaiknya menunjuk bulan – bulan pacetklik (ukuran konsumsi rendah/kritis) : Desember sampai Februari (sebelum panen besar padi). Dalam hubungan ini lebih tepat menyatakan pengeluaran rumah tangga dengan "Kg nilai tukar beras/orang-bulan" (bukan "per orang-tahun").
5. Hasil perhitungan berdasarkan 3 garis kemiskinan itu membanding Januari – April 1970 dan Januari – April 1976 menunjukkan bahwa dalam masa 6 tahun yang lalu :
  - a. Di kota nyata ada perbaikan hidup, penduduk miskin berkurang nyata
  - b. Sebaliknya di Desa tidak banyak berubah (3% dari 55 ke 52%) angka % miskin itu. Jumlah penduduk miskin "belum cukup pangan" tetap 35%. Di Desa secara mutlak jumlah penduduk miskin telah bertambah, di Jawa dan daerah lain.

No.	Tingkat Pengeluaran: Kg Nilai Tukar Beras Per Orang Per Tahun	<b>Jumlah Penduduk Miskin % (Juta Orang)</b>			
		Jan - April 1970 Penduduk : (Juta) Indonesia 117.4 Jawa 75.0	Januari - April 1976 Penduduk : (Juta) Indonesia 135.2 Jawa 85.3	%	Juta
I	Jawa	%	Juta	%	Juta
1.1	Pedesaan				
	Kr. 320 kg	(M)	61	37.97	58.6
	Kr. Dr 240 kg	(MS)	39.49	24.58	39.78
	Kr. Dr 180 kg	(PM)	20.93	13.03	24.95
1.2	Kota				
	Kr. Dr 480 Kg	(M)	55.9	7.13	42.5
	Kr. Dr 360 Kg	(MS)	43.7	5.37	28.49
	Kr. Dr 270 Kg	(PM)	26.05	3.32	17.75
2	Daerah lain				
2.1	Pedesaan				
	Kr. Dr 320 Kg	(M)	44.8	15.77	41.65
	Kr. Dr 240 Kg	(MS)	27.78	9.78	25.83
	Kr. Dr 180 Kg	(PM)	15.01	5.28	14.44
2.2	Kota				
	Kr. Dr 480 Kg	(M)	61.44	4.43	43.51
	Kr. Dr 360 Kg	(MS)	38.96	2.81	27.13
	Kr. Dr 270 Kg	(PM)	20.78	1.5	14.55
3	Indonesia (derived)				
3.1	Pedesaan				
	Kr. Dr 320 Kg	(M)	55.15	53.74	52.39
	Kr. Dr 240 Kg	(MS)	35.26	34.36	34.67
	Kr. Dr 180 Kg	(PM)	18.29	8.3	23.1
3.2	Kota				
	Kr. Dr 480 Kg	(M)	57.9	11.56	42.74
	Kr. Dr 360 Kg	(MS)	41.99	8.38	27.99
	Kr. Dr 270 Kg	(PM)	24.15	4.82	16.51
1.3	Jawa (total) (derived)				
	Miskin		60.13	45.1	55.5
	Miskin sekali		40.2	30.13	37.63
	Paling miskin		21.8	16.35	23.56
2.3	Lain Daerah (total) (derived)				
	Miskin		47.63	20.2	42
	Miskin sekali		29.63	12.59	26.07
	Paling miskin		16	6.78	14.46
3.3	Indonesia (Total) (Derived)				
	Miskin		55.62	65.3	50.58
	Miskin sekali		36.4	42.74	33.4
	Paling miskin		19.71	23.13	20.23

**Catatan :**

1. M = Miskin,
2. MS = Miskin Sekali (pangan tak cukup),
3. PM = Paling Miskin (umumnya termasuk bottom quintile !),
4. Kr. Dr = Kurang Dari, data Jan – April 1976 atas dasar "pengel. Rumah tangga" dijadikan "data perkapita", hanya membedakan perbedaan besar rumah tangga di Jawa (4.7 orang) dan "daerah lain" (5.3 orang), belum membedakan antara rumah tangga desa dan kota. Juga memakai "interpolasi" dalam menyesuaikan klasifikasi BPS itu.

Menaksir beragam golongan miskin untuk Desa + Kota (dijumlah "derived") berdasar angka 17% penduduk kota tahun 1970 dan (taksiran) 19% penduduk kota pada tahun 1976, juga belum membedakan antara Jawa dan "daerah lain".

6. Jurang kemiskinan ("poverty gap") yaitu perbedaan antara tingkat penghasilan (= pengeluaran) kini dan tingkat pengeluaran "tak miskin" untuk Jawa pernah kami hitung sebesar 16.1% dari penghasilan total "daerah Jawa" (Sajogyo : Evaluasi UPGK, 1972/73).

Table di bawah ini diperkirakan untuk 1975/76, berdasar data pengeluaran rumah tangga Januari – April 1976 (BPS), untuk Jawa, daerah lain dan Indonesia, jurang kemiskinan itu.

Jika "jurang kemiskinan" Rp. 1.020.000.000.000,- akan diatasi dalam waktu "10 tahun beres", maka setiap tahun selama masa 10 tahun mendatang, golongan miskin kita perlu mendapat tambahan penghasilan sebesar Rp. 102.000.000.000,- atau Rp. 7466/tahun per rumah tangga miskin, (atau 62 Kg nilai tukar beras per tahun per rumah tangga). Jika kita hanya sanggup mengeluarkan Rp. 51.000.000.000,- setahun, proses itu akan memerlukan 20 tahun !

Penyaluran tambahan pendapatan itu bagi mereka dari peluang tambahan nafkah dengan bekerja (tambah modal usaha, misalnya dari "kredit candak kulak", dari bekerja dalam proyek padat karya, kerajinan/industri rumah tangga, usaha jasa-jasa, perbaikan pekarangan dan sebagainya), sesuai pola bekerja golongan miskin yang berbeda untuk desa dan kota. Lumbung paceklik dengan pinjaman pangan dimusim paceklik dan bunga rendah juga akan menolong. Pula taman gizi untuk anak balita dan ibu mengandung, jika suplemen pangan diberikan (minimal 3 bulan setahun) selama

para ibu tersebut mendapat pendidikan gizi/kesejahteraan rumah tangga (PKK).

		Jawa	Daerah Lain	Indonesia
1	Penduduk	84 Juta (17.87 Juta · rmt)	49 Juta (8.91 Juta · rmt)	133 Juta (26.78 Juta · rmt)
2	Pendapatan Daerah			
a)	Gross (66% = pend.rmt)	Rp 6.342.872 Juta	Rp 4.125.221 Juta	Rp 10.468.093 Juta
b)	Nett (77% = pend.rmt)	5.581.728 Juta	3.535.904 Juta	9.117.632 Juta
3	Jumlah Penduduk Miskin			
a)	Desa	38.97 Juta ( 58. 6 % )	16.73 Juta ( 48. 6 % )	55.70 Juta
b)	Kota	6.78 Juta ( 42. 5 % )	3.84 Juta ( 43. 5 % )	10.62 Juta
	Jumlah	46.65 Juta ( 55. 5 % )	20.57 Juta ( 41. 9 % )	66.32 Juta
		(= 9.92 Juta · rmt)	(= 3.74 Juta · rmt)	(= 13.66 Juta · rmt)
4	Jurang Kemiskinan			
a)	Desa	Rp. 585.729 Juta	Rp. 210.827 Juta	
b)	Kota	149.678 Juta	73.720 Juta	
	Jumlah	733.407 Juta	254.548 Juta	1.010.955 Juta atau 11.2% dari net national product

**Catatan :** Dari pendapatan rumah tangga (data BPS) kami menghitung ("derived") pendapatan nasional. Yang dikerjakan oleh BPS dalam menghitung pendapatan nasional adalah cara sebaliknya : disana bagian "pendapatan rumah tangga" adalah residual. Hasil ini lebih tinggi dari hasil menurut SuSeNas, 1976.

**Soalnya :** Apakah penyaluran tambahan peluang nafkah (dan cara lain) kepada golongan miskin itu tanpa membimbing mereka dalam wadah-wadah swadaya kelompok ?

Semata-mata menjadikan mereka "golongan sasaran" yang dilayani "pekerja sosial" yang makan biaya ?

**Sumber :**

1. Hendra Esmara : Perkiraan Pembagian Pendapatan di Indonesia 1973/74 (LPER, Fak. Ekonomi, Univ. Andalas, 1975).
2. BPS : Pengeluaran Untuk Konsumsi Penduduk (SuSeNas, Tahap IV-1969/70) BPS, Jakarta, 1973.
3. BPS : Pengeluaran Untuk Konsumsi Penduduk Jawa/Madura, SuSeNas Tahap V, Januari – April 1976 : Angka Sementara, (BPS, Jakarta 1977).
4. BPS : Pengeluaran Untuk Konsumsi Penduduk Luar Jawa, SuSeNas Tahap V, Januari – April 1976 : Angka Sementara (BPS, Jakarta 1977).
5. Sajogyo : Usaha Perbaikan Gizi Keluarga : ANP – Evaluation Study, 1973, (LPSP, IPB, Bogor, 1974).
6. Huizenga, L. H. : Het Koeliebudget – Onderzoek op Java, in 1939/40 (Thesis LHS, Wageningen, NV "Vada", Wageningen, 1958).
7. Sundrum, R. M. : Changes in Consumption Patterns in Urban Java, 1970 – 1976 (Bulletin of Indonesian Economic Studies, ANU, Canberra, Vol. 13, NO. 2, July 1977, hal. 102 – 116).