

KETAHANAN PANGAN MASYARAKAT BERPENDAPATAN RENDAH DI JAWA TENGAH DAN NUSA TENGGARA BARAT

Handewi P.S. Rachman dan Sri Hastuti Suhartini ¹⁾

ABSTRACT

The prime objective of the study is to investigate food security at micro level (household). Data were derived from National Socio Economic Survey (SUSENAS) 1987 and 1990 and also primary data from agricultural household surveys in rural Central Java and West Nusa Tenggara (NTB). Analysis result showed that there were some food shortage at household level although at national and regional levels the food security was quite established. By categorizing household with food expenditure share of 80 percent to total expenditure as low food security by household, SUSENAS data revealed that between 1987 and 1990 the household with low food security category in Central Java and NTB decreased from 10 to 8 percent and from 27 to 18 percent of the total households. Households with low food security category were characterized by low education attainment of household head and his spouse (less than 3 years) with average household expenditure in 1990 of Rp 15.000,-/capita/month in Central Java and Rp 18.000,-/capita/month in NTB. Case studies in Sragen and Cilacap Districts (Central Java) and Central Lombok in NTB showed that food shortage at sample's household level had varied between once to four times a year. Influencing factors of household food security were among others: income level (purchasing power) and food prices. Government's and/or private body's subsidies were required besides efforts done by the households themselves concerning the existing reality in overcoming food shortage at household level. The subsidies were badly needed reminding that generally households with low food security category facing food shortage owned very much limited resources holding.

PENDAHULUAN

Kebutuhan manusia yang paling mendasar adalah kebutuhan pangan untuk mendukung agar seorang individu dapat tumbuh, bekerja dan memperoleh keturunan secara normal. Kemampuan rumah tangga mengendalikan kebutuhan pangannya, menunjukkan ketahanan pangan rumah tangga yang bersangkutan. Hal ini tergantung dari kemampuan rumah tangga menghasilkan pangan produksi sendiri dan kemampuan membeli di pasar. Di daerah pedesaan, masyarakat berpendapatan rendah dan terbatasnya sumberdaya pertanian yang dikuasai umumnya memperoleh pangan bukan dari produksi sendiri melainkan dari hasil membeli di pasar. Oleh karena itu kemampuan membeli pangan juga merupakan sumber ketahanan pangan rumah tangga. Kemampuan membeli pangan sebuah

1) Masing-masing adalah Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor

rumah tangga pada sistem pasar adalah ditentukan oleh daya beli yang direfleksikan oleh tingkat pendapatan rumah tangga (Sen, 1978 dan Sen, 1980). Pendapatan rumah tangga biasanya didekati dari tingkat pengeluaran, karena pengukuran pendapatan rumah tangga lebih sulit dilakukan.

Pengetahuan tentang proporsi atau pangsa pengeluaran pangan terhadap total pengeluaran rumah tangga merupakan indikator ketahanan pangan rumah tangga yang sangat penting. Semakin besar pangsa pengeluaran rumah tangga dibelanjakan untuk pangan, semakin rendah ketahanan pangan rumah tangga yang bersangkutan (Working, 1943 dan Theil and Clements, 1987). Permasalahan ketahanan pangan dalam konteks tersebut sangat relevan untuk Indonesia mengingat pangsa pengeluaran pangan terhadap total pengeluaran rumah tangga pada tahun 1990 masih relatif tinggi yaitu 67,22 persen dan 51,56 persen masing-masing untuk rumah tangga di pedesaan dan perkotaan (BPS, 1991). Keadaan ini memberikan gambaran bahwa pangan masih merupakan komoditas penting bagi sebagian besar masyarakat di Indonesia, khususnya masyarakat pedesaan.

Permasalahan ketahanan pangan tidak hanya penting dalam arti ekonomi rumah tangga, tetapi juga masih tetap relevan hubungannya dengan ekonomi keseluruhan (makro), karena ekonomi pangan masih erat hubungannya dengan peubah makro seperti inflasi dan pengangguran. Oleh karena itu pula maka ketahanan pangan masyarakat di pedesaan juga tidak terlepas dari kebijaksanaan ekonomi secara umum. Meskipun kondisi ketahanan pangan secara nasional relatif mantap khususnya sejak swasembada beras tahun 1984, akan tetapi gangguan ketahanan pangan akibat kekeringan misalnya telah memberikan dampak yang cukup berarti dan dirasakan di beberapa daerah dengan bentuk yang beragam. Gambaran tersebut menunjukkan bahwa walaupun secara makro ketahanan pangan dapat dijaga, tidak berarti masalah mikro tidak ada lagi.

Penelitian ini mencoba menelaah masalah ketahanan pangan di tingkat mikro (rumah tangga). Secara spesifik penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pengetahuan, data dan informasi tentang (a) sebaran rumah tangga berdasarkan pangsa pengeluaran pangan (sebagai ukuran ketahanan pangan rumah tangga), (b) karakteristik rumah tangga dengan ketahanan pangan rendah, (c) ketahanan pangan rumah tangga berpendapatan rendah, dan (d) upaya-upaya yang dilakukan rumah tangga untuk meningkatkan ketahanan pangan.

METODE PENELITIAN

Konsep ketahanan pangan umumnya didasarkan pada dua pendekatan. Pertama, pendekatan berdasar ketersediaan pangan. Berdasar pendekatan ini ketahanan pangan didefinisikan sebagai ketersediaan pangan dalam jumlah yang memadai bagi semua penduduk untuk dapat hidup secara aktif dan sehat (Bank

Dunia, 1988 dalam Pakpahan dkk., 1992). Pendekatan kedua tentang ketahanan pangan didasarkan atas akses individu atau rumah tangga terhadap pangan. Semakin tinggi akses rumah tangga terhadap pangan, semakin tinggi ketahanan pangan (Sen, 1978).

Kemampuan sebuah rumah tangga memiliki akses terhadap pangan tercermin dalam pangsa pengeluaran rumah tangga untuk membeli makanan. Apabila total pengeluaran rumah tangga adalah T , pengeluaran untuk pangan adalah T_F dan sisanya adalah pengeluaran untuk membeli komoditas non pangan T_{NF} , maka pangsa pengeluaran pangan S_F dan non pangan S_{NF} masing-masing adalah :

$$S_F = \frac{T_F}{T} \quad (1)$$

$$S_{NF} = \frac{T_{NF}}{T} \quad (2)$$

$$S_F + S_{NF} = 1.00 \quad (3)$$

$$\text{Meningat } S_F = \frac{\sum_{i=1}^k p_i q_i}{T} \quad \text{dan}$$

$$S_{NF} = \frac{\sum_{j=k+1}^n p_j q_j}{T} \quad (4)$$

dimana p_i adalah harga komoditas q_i , $i \neq j$. Pangsa pengeluaran pangan tergantung dari faktor harga, jumlah komoditas yang dikonsumsi, dan pendapatan rumah tangga yang tersedia.

Hubungan antara pangsa pengeluaran pangan dengan total pengeluaran rumah tangga dikenal dengan hukum Working (Working, 1943). Hukum tersebut menyatakan bahwa pangsa pengeluaran pangan memiliki hubungan yang negatif dengan pengeluaran rumah tangga mengikuti hubungan sebagai berikut :

$$S_F = \alpha + \beta \ln T \quad (5)$$

$$\beta < 0$$

$$\alpha > 0$$

Dengan perkataan lain, pangsa pengeluaran pangan menurun secara proporsional sesuai dengan logaritmik kenaikan pengeluaran rumah tangga. Hal yang sama tidak berlaku untuk komoditas non-pangan. Hal ini memperlihatkan bahwa ketahanan pangan memiliki hubungan yang negatif dengan pangsa pengeluaran pangan rumah tangga yaitu semakin besar pangsa pengeluaran pangan rumah tangga, semakin rendah ketahanan pangan rumah tangga yang bersangkutan. Atas dasar inilah pangsa pengeluaran pangan rumah tangga dalam penelitian ini digunakan sebagai ukuran ketahanan pangan.

Metode Analisis

Data primer yang bersumber dari rumah tangga petani sebagai kasus di Kabupaten Sragen dan Cilacap, Jawa Tengah serta Kabupaten Lombok Tengah di Nusa Tenggara Barat dianalisis secara deskriptif berdasar tabulasi silang serta diperkaya dengan informasi kualitatif yang diperoleh selama pengumpulan data di lapang.

Untuk memperoleh gambaran ketahanan pangan rumah tangga, data Susenas dikelompokkan menjadi 10 (sepuluh) kelas berdasar pangsa pengeluaran pangan. Melalui pengelompokan tersebut diestimasi banyaknya rumah tangga yang tergolong ke dalam kelompok rumah tangga dengan ketahanan pangan rendah. Batas yang digunakan untuk mengestimasi adalah pangsa pengeluaran pangan terhadap total pengeluaran rumah tangga lebih besar dari 80 persen. Dasar penentuan batas tersebut adalah bahwa rata-rata nasional di daerah pedesaan pangsa pengeluaran pangan adalah 67 persen terhadap total pengeluaran rumah tangga.

Selain itu penentuan batas tersebut juga didasarkan pada pertimbangan bahwa selain pangan, rumah tangga juga perlu memenuhi kebutuhan dasar minimal lainnya yaitu papan (tempat tinggal), kesehatan, dan pendidikan. Dalam hal ini dianggap kebutuhan dasar minimal selain pangan pangasanya kurang dari 20 persen dari total pengeluaran rumah tangga. Dengan pengelompokan tersebut diidentifikasi pula karakteristik rumah tangga contoh, yang meliputi umur kepala keluarga (KK), jumlah anggota rumah tangga (JART), pendidikan kepala keluarga (KK) dan pendidikan istri.

Untuk menjawab tujuan (c) dan (d) digunakan data primer hasil wawancara dengan petani di desa kasus. Masing-masing kabupaten diambil dua kecamatan yang ditentukan secara *purposive* dengan pertimbangan wilayah tersebut merupakan wilayah miskin sesuai dengan indikator yang digunakan dalam penelitian Identifikasi Wilayah Miskin dan Alternatif Penanggulangannya (P/SE, 1991). Disamping itu wilayah tersebut merupakan wilayah yang terkena kekeringan. Pemilihan wilayah yang terkena kekeringan tersebut untuk melihat sejauh mana upaya-upaya yang dilakukan rumah tangga dalam menangani ketahanan pangan di musim paceklik. Responden contoh di masing-masing wilayah

kasus (kabupaten) diwawancarai 30-40 rumah tangga petani (dengan penguasaan lahan 0,2 ha) dan buruh tani.

DISTRIBUSI RUMAH TANGGA BERDASAR PANGSA PENGELUARAN PANGAN

Dengan mengasumsikan bahwa pangsa pengeluaran pangan menunjukkan kemampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan dimana makin tinggi pangsa pengeluaran pangan menunjukkan ketahanan pangan yang rendah dan sebaliknya, distribusi rumah tangga menurut pangsa pengeluaran pangan di Jawa Tengah dan Nusa Tenggara Barat tahun 1987 dan 1990 disajikan pada Tabel 1 dan Tabel 2.

Tabel 1. Persentase Rumah Tangga Berdasarkan Pangsa Pengeluaran Pangan di Propinsi Jawa Tengah (1987 dan 1990)

Pangsa pengeluaran pangan	Kota		Desa		Jawa Tengah	
	1987	1990	1987	1990	1987	1990
≤ 10	0,3	0,1	0,7	0,0	0,6	0,0
10 - 20	0,5	0,3	0,3	0,1	0,3	0,2
20 - 30	1,7	1,3	0,5	0,4	0,8	0,6
30 - 40	5,0	5,3	1,5	1,7	2,5	2,5
40 - 50	13,1	13,3	3,6	5,6	6,2	7,3
50 - 60	23,2	25,0	12,2	15,5	15,2	17,6
60 - 70	29,7	33,9	28,0	31,0	28,5	31,7
70 - 80	22,7	18,2	40,2	36,4	35,5	32,4
80 - 90	3,8	2,5	12,5	9,6	10,1	7,7
90 - 100	0,1	0,1	0,5	0,2	0,4	0,2
Total	100,0 (1262)	100,0 (1148)	100,0 (3382)	100,0 (4051)	100,0 (4649)	100,0 (5199)

Keterangan : angka () merupakan jumlah rumah tangga contoh.

Sumber : Biro Pusat Statistik, SUSENAS 1987 dan SUSSENAS 1990 (diolah)

Secara umum terlihat bahwa rumah tangga contoh Susenas di Jawa Tengah pada tahun 1987 dan 1990 mengumpul pada kelompok yang memiliki pangsa pengeluaran pangan antara 50-80 persen. Sedangkan di Nusa Tenggara Barat proporsi terbesar mengumpul pada kelompok dengan pangsa pengeluaran pangan antara 60-90 persen pada tahun 1987 dan antara 50-90 persen pada tahun 1990. Apabila dibedakan berdasar daerah kota dan desa, terlihat bahwa baik di Jawa

Tabel 2. Persentase Rumah Tangga Berdasarkan Pangsa Pengeluaran Pangan di Propinsi Nusa Tenggara Barat (1987 dan 1990)

Pangsa pengeluaran pangan	Kota		Desa		Jawa Tengah	
	1987	1990	1987	1990	1987	1990
≤ 10	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0
10 - 20	1,0	0,3	0,4	0,1	0,6	0,1
20 - 30	1,5	1,5	0,7	0,3	0,9	0,6
30 - 40	4,0	2,7	0,7	0,6	1,6	1,0
40 - 50	10,0	7,1	3,3	2,7	5,0	3,6
50 - 60	19,5	17,8	6,5	11,6	9,7	12,7
60 - 70	26,9	31,1	17,0	24,0	19,5	25,5
70 - 80	29,2	31,4	28,1	40,2	35,9	38,3
80 - 90	7,2	8,4	32,1	19,9	25,9	17,5
90 - 100	0,5	0,0	1,0	0,7	0,9	0,6
Total	100,0 (401)	100,0 (338)	100,0 (1211)	100,0 (1265)	100,0 (1512)	100,0 (1602)

Keterangan : angka () merupakan jumlah rumah tangga contoh.

Sumber : Biro Pusat Statistik, SUSENAS 1987 dan SUSSENAS 1990 (diolah)

Tengah maupun Nusa Tenggara Barat di tahun 1987 dan 1990 proporsi rumah tangga dengan pangsa pengeluaran pangan di atas 80 persen selalu lebih tinggi di desa daripada di kota

Dengan batasan bahwa rumah tangga yang memiliki pangsa pengeluaran pangan lebih dari 80 persen tergolong rumah tangga yang ketahanan pangannya rendah, pada tahun 1987 di Jawa Tengah terdapat sekitar 10 persen rumah tangga atau sekitar 2,8 juta penduduk di Jawa Tengah tergolong memiliki ketahanan pangan rendah. Jumlah tersebut pada tahun 1990 menurun menjadi hampir 8 persen atau 2,1 juta jiwa. Sementara itu di Nusa Tenggara Barat jumlah rumah tangga yang tergolong memiliki ketahanan pangan rendah sebesar hampir 27 persen di tahun 1987 turun menjadi 18 persen atau sekitar 606 ribu jiwa pada tahun 1990. Walaupun secara persentase telah terjadi penurunan jumlah rumah tangga maupun penduduk yang memiliki ketahanan pangan rendah (dimana kelompok tersebut umumnya rumah tangga miskin dengan tingkat pendapatan rendah) bukan berarti perhatian terhadap kelompok tersebut dapat dihentikan. Justru kelompok-kelompok tersebut memerlukan upaya-upaya khusus dari pihak luar (pemerintah khususnya) karena mereka tidak akan mampu mengangkat dirinya sendiri dari kemiskinan yang dihadapi.

KARAKTERISTIK RUMAH TANGGA MENURUT PANGSA PENGELUARAN PANGAN

Sesuai dengan tujuan analisis dan ketersediaan data Susenas, karakteristik rumah tangga yang diamati adalah umur KK, JART, pendidikan KK dan pendidikan istri. Dengan mengelompokkan rumah tangga contoh Susenas berdasar kelas pangsa pengeluaran pangan, karakteristik rumah tangga di Jawa Tengah dan Nusa Tenggara Barat pada tahun 1987 dan 1990 disajikan pada Tabel 3 sampai dengan Tabel 6.

Karakteristik rumah tangga berdasar kelas pangsa pengeluaran pangan di Jawa Tengah tahun 1987 dan 1990 memperlihatkan bahwa tidak terdapat pola hubungan yang unik antara umur KK dengan proporsi pengeluaran pangan. Untuk tingkat pendidikan KK dan istri terdapat kecenderungan bahwa semakin tinggi pangsa pengeluaran pangan (yang berarti relatif semakin rendah ketahanan pangan rumah tangga tersebut) makin rendah tingkat pendidikan KK maupun istri. Hal ini terlihat baik di kota, desa maupun Jawa Tengah secara umum (Tabel 3 dan Tabel 4). Perbedaan jumlah anggota rumah tangga antar kelompok pangsa pengeluaran pangan tidak nyata terlihat, baik di daerah perkotaan, pedesaan maupun Jawa Tengah secara keseluruhan.

Seperti halnya karakteristik rumah tangga di Jawa Tengah, keragaan di daerah kota, desa dan Nusa Tenggara Barat secara umum pada tahun 1987 dan 1990 menunjukkan bahwa umur KK dan jumlah anggota rumah tangga tidak memiliki hubungan yang khas bila dikaitkan dengan pangsa pengeluaran pangan. Namun tingkat pendidikan KK dan pendidikan istri menunjukkan adanya kecenderungan semakin tinggi proporsi pengeluaran untuk pangan semakin rendah tingkat pendidikan KK dan istri yang bersangkutan. Hal ini berlaku konsisten baik di kota, desa maupun Nusa Tenggara Barat keseluruhan (Tabel 5 dan Tabel 6).

Dari gambaran karakteristik rumah tangga seperti telah diuraikan di atas, secara umum dapat disimpulkan bahwa rata-rata umur KK dan jumlah anggota rumah tangga tidak dapat dijadikan ciri untuk mengidentifikasi perbedaan karakteristik antar kelas pangsa pengeluaran pangan. Namun tingkat pendidikan KK dan istri dapat digunakan sebagai pembeda untuk menentukan ciri antar kelompok/kelas pangsa pengeluaran pangan. Hal ini ditunjukkan oleh adanya hubungan yang konsisten di kota, desa dan Jawa Tengah maupun Nusa Tenggara Barat secara umum yaitu semakin tinggi pangsa pengeluaran pangan, semakin rendah rata-rata tingkat pendidikan KK dan istrinya. Atau dengan kata lain bahwa kelompok rumah tangga dengan ketahanan pangan rendah (pangsa pengeluaran pangan tinggi) memiliki karakteristik rata-rata tingkat pendidikan KK dan istri yang relatif rendah dibandingkan kelompok rumah tangga dengan ketahanan pangan lebih tinggi.

Tabel 3. Karakteristik Rumah Tangga menurut Pangsa Pengeluaran Pangan, Propinsi Jawa Tengah (1987)

Pangsa penge- luaran	K o t a				D e s a				Jawa Tengah			
	Umur KK	JART	Pend. KK	Pend. KK	Umur	JART	Pend. KK	Pend. KK	Umur	JART	Pend. KK	Pend. KK
≤ 10	61,5	4,5	1,5	0,7	45,2	4,6	2,0	1,4	47,4	4,6	1,9	1,3
10-20	44,5	4,5	2,8	1,7	43,3	4,6	1,3	1,2	43,7	4,6	1,9	1,9
20-30	50,6	4,6	3,4	2,6	43,6	4,2	2,0	1,3	47,6	4,4	2,8	2,0
30-40	48,8	4,7	3,4	2,2	45,8	4,1	2,1	1,3	47,4	4,4	2,9	1,8
40-50	45,5	4,5	3,4	2,3	43,7	4,7	2,3	1,5	44,8	4,6	2,9	1,9
50-60	45,8	4,6	2,6	1,7	46,2	4,1	1,5	1,1	46,1	4,3	1,9	0,3
60-70	45,5	4,6	1,8	1,2	45,8	4,3	1,2	0,8	45,7	4,4	1,4	0,9
70-80	44,5	4,6	1,5	1,0	45,1	4,6	1,1	0,7	45,0	4,6	1,2	0,8
80-90	48,5	5,0	1,0	0,6	45,0	5,3	1,0	0,7	45,3	5,2	1,0	0,7
90-100	50,0	4,0	0,0	1,1	43,7	5,5	0,8	0,7	44,1	5,4	0,7	0,7
Rata- rata	45,8	4,6	2,2	1,5	45,3	4,5	1,3	0,8	45,5	4,6	1,5	1,0

Sumber : Biro Pusat Statistik, SUSENAS 1987 (diolah)

Tabel 4. Karakteristik Rumah Tangga menurut Pangsa Pengeluaran Pangan, Propinsi Jawa Tengah (1990)

Pangsa penge- luaran	K o t a				D e s a				Jawa Tengah			
	Umur KK	JART	Pend. KK	Pend. KK	Umur	JART	Pend. KK	Pend. KK	Umur	JART	Pend. KK	Pend. KK
≤ 10	67,0	4,0	1,0	-	-	-	-	-	67,0	4,0	1,0	-
10-20	30,3	4,3	4,0	2,0	56,4	3,0	1,2	2,0	46,6	3,5	2,2	2,0
20-30	49,4	3,8	3,3	2,9	50,5	4,7	2,6	2,0	50,0	4,3	2,9	2,4
30-40	47,5	4,4	3,8	3,6	50,3	4,1	2,7	2,0	49,0	4,2	3,2	2,8
40-50	49,3	4,6	3,0	2,8	46,1	4,4	2,1	1,9	47,4	4,5	2,5	2,2
50-60	36,2	4,5	2,4	2,2	46,3	4,2	1,7	1,6	46,3	4,3	1,9	1,8
60-70	46,1	4,6	1,7	1,5	46,2	4,2	1,5	1,3	46,2	4,3	1,5	1,3
70-80	45,6	5,1	1,4	1,2	46,7	4,6	1,1	1,0	46,6	4,6	1,2	1,0
80-90	46,5	5,3	1,2	1,2	46,1	4,6	1,1	1,0	46,6	4,6	1,2	1,0
90-100	81,0	1,0	0,0	-	46,6	3,9	1,3	1,0	50,9	3,5	1,1	1,0
Rata- rata	50,9	4,2	2,2	2,2	48,4	4,2	1,7	1,5	49,6	4,2	1,9	1,7

Sumber : Biro Pusat Statistik, SUSENAS 1990 (diolah)

Tabel 5. Karakteristik Rumah Tangga menurut Pangsa Pengeluaran Pangan, Propinsi Nusa Tenggara Barat (1987)

Pangsa penge- luaran	K o t a				D e s a				J a w a T e n g a h			
	Umur KK	JART	Pend. KK	Pend. KK	Umur	JART	Pend. KK	Pend. KK	Umur	JART	Pend. KK	Pend. KK
≤ 10	36,5	2,0	4,3	2,0	25,0	4,0	0,0	0,0	36,5	3,3	1,4	0,7
10-20	43,9	4,2	3,0	0,7	44,2	4,2	0,7	0,8	44,1	4,2	1,7	0,8
20-30	35,5	4,8	2,9	1,8	43,4	5,2	1,2	1,4	42,1	5,1	2,0	1,6
30-40	42,1	4,7	3,6	1,4	42,0	4,2	1,1	0,8	42,0	4,5	2,7	1,2
40-50	43,3	3,9	2,5	0,9	43,1	4,0	1,3	1,1	43,1	3,9	1,9	1,0
50-60	41,3	4,7	2,5	1,0	41,9	3,9	1,5	0,5	41,8	4,3	2,0	1,2
60-70	50,8	4,9	1,6	1,2	42,9	3,9	0,9	1,4	43,6	4,2	1,1	1,4
70-80	43,0	5,0	1,0	1,3	41,6	4,3	0,6	1,1	41,7	4,2	1,1	1,4
80-90	60,0	5,7	0,7	1,5	51,1	4,7	0,6	1,1	51,8	4,7	0,6	1,2
90-100	39,7	3,0	0,5	1,2	41,6	4,7	0,5	0,9	40,0	4,4	0,5	0,9
Rata- rata	43,5	4,8	1,7	1,2	43,5	4,4	0,7	1,2	42,8	4,5	1,0	1,2

Sumber : Biro Pusat Statistik, SUSENAS 1987.

Tabel 6. Karakteristik Rumah Tangga menurut Pangsa Pengeluaran Pangan, Propinsi Nusa Tenggara Barat (1990)

Pangsa penge- luaran	K o t a				D e s a				J a w a T e n g a h			
	Umur KK	JART	Pend. KK	Pend. KK	Umur	JART	Pend. KK	Pend. KK	Umur	JART	Pend. KK	Pend. KK
≤ 10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10-20	46,0	4,0	8,0	5,0	33,0	6,0	6,0	6,0	39,5	5,0	7,0	5,5
20-30	39,8	4,6	5,6	6,6	44,2	5,7	1,0	1,2	41,8	5,1	3,6	4,2
30-40	44,6	4,9	5,4	4,1	43,4	4,1	1,1	1,0	44,1	4,6	3,6	2,7
40-50	37,8	4,1	3,7	2,7	41,8	3,8	2,7	1,7	40,2	3,9	3,1	2,1
50-60	43,4	4,6	3,0	2,6	41,0	4,3	2,1	1,2	41,7	4,4	2,3	1,6
60-70	41,7	4,6	2,5	1,3	42,1	4,3	1,4	1,0	42,0	4,4	1,6	1,1
70-80	38,7	4,9	1,4	1,0	42,0	4,5	1,0	0,7	41,5	4,5	1,0	0,7
80-90	46,0	4,9	1,0	0,6	43,1	4,8	0,9	0,7	43,8	4,8	0,9	0,7
90-100	-	-	-	-	45,4	5,1	0,9	0,6	45,4	5,7	0,9	0,6
Rata- rata	42,3	3,6	3,0	2,4	41,8	4,2	1,7	1,4	42,2	4,2	2,4	1,9

Sumber : Biro Pusat Statistik, SUSENAS 1990.

Apabila kelas pangsa pengeluaran pangan dikaitkan dengan tingkat pendapatan (yang diproksi dengan rata-rata total pengeluaran rumah tangga) terlihat dengan konsisten baik di desa, kota dan Jawa Tengah maupun Nusa Tenggara Barat secara umum bahwa semakin tinggi pangsa pengeluaran pangan semakin rendah rata-rata pengeluaran total per kapita (Tabel 7). Dengan kata lain bahwa rumah tangga dengan proporsi pengeluaran pangan tinggi relatif dari yang lainnya tergolong rumah tangga yang memiliki pendapatan rendah. Hal ini sesuai dengan batasan yang digunakan yaitu bahwa rumah tangga dengan pengeluaran pangan di atas 80 persen dari total pengeluaran termasuk kelompok masyarakat yang berpendapatan rendah, dan pada kelompok itu pulalah dikategorikan ke dalam kelompok rumah tangga dengan ketahanan pangan rendah.

Dari Tabel 7 juga terungkap bahwa rata-rata pengeluaran rumah tangga dengan ketahanan pangan rendah (pangsa pengeluaran pangan > 80 persen) di Jawa Tengah sekitar Rp15.000/kapita/bulan. Di NTB, rata-rata pengeluaran tersebut adalah sekitar Rp18.000/kapita/bulan (rata-rata antara kelas pangsa pengeluaran pangan 80-90 persen dan 90-100 persen).

Tabel 7. Rata-rata Tingkat Pengeluaran Rumah Tangga menurut Pangsa Pengeluaran Pangan di Propinsi Jawa Tengah dan NTB, tahun 1990

Pangsa pengeluaran pangan	K o t a		D e s a		NTB	Jateng
	NTB	Jateng	NTB	Jateng		
	----- Rp/kapita/bulan -----					
≤ 10	-	491.393	-	-	-	491.393
10 - 20	265.373	178.909	119.224	118.875	232.299	141.288
20 - 30	228.467	87.948	70.721	63.226	158.358	75.188
30 - 40	83.116	66.352	64.242	50.524	74.859	58.008
40 - 50	58.023	45.756	49.641	34.079	53.110	38.768
50 - 60	41.916	35.454	29.892	26.569	33.377	29.359
60 - 70	30.847	26.593	22.357	21.885	24.542	22.997
70 - 80	23.037	24.819	18.912	18.606	19.642	19.378
80 - 90	20.025	18.844	17.222	17.862	17.502	17.933
90 - 100	-	11.607	20.098	11.420	20.098	11.443
Rata-rata	36.405	98.767	22.068	40.338	25.091	77.586

Sumber : Biro Pusat Statistik, Susenas 1990 (diolah)

KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA BERPENDAPATAN RENDAH

Dengan mendefinisikan ketahanan pangan rumah tangga sebagai kemampuan rumah tangga yang bersangkutan untuk mengendalikan kebutuhan pangannya (dalam hal ini pangan pokok), keragaan ketahanan pangan rumah tangga contoh kasus di Kabupaten Sragen dan Cilacap serta Lombok Tengah diuraikan pada bagian berikut. Dengan kerangka pengambilan contoh yang sama, frekuensi rumah tangga yang dapat memenuhi kebutuhan pangannya sepanjang tahun di Sragen dan Cilacap sama yaitu sekitar 63 persen dari rumah tangga contoh (Tabel 8). Sedangkan di Lombok Tengah dari dua kasus kecamatan yang diamati menunjukkan keragaan yang sangat berbeda (Tabel 9). Perbedaan tersebut erat kaitannya dengan aksesibilitas daerah serta kemudahan dalam mendapatkan pekerjaan di luar pertanian, dimana di Kecamatan Janapria hal tersebut relatif lebih memungkinkan dibanding di Pujut.

Tabel 8. Keragaan Rumah Tangga terhadap Kekurangan Pangan di Daerah Penelitian Kabupaten Sragen dan Cilacap, 1992

Uraian	Daerah Penelitian	
	Sragen	Cilacap
----- (%) -----		
1. Frekuensi RT yang dapat memenuhi pangan sepanjang tahun *)	63	63
2. Frekuensi RT yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan *)	37	37
3. Frekuensi kekurangan pangan yang dialami dalam satu tahun :**) <ul style="list-style-type: none"> - Satu kali - Dua kali - Tiga kali - Empat kali 	37 18 27 18	28 38 17 17
4. Rata-rata kekurangan bahan pangan setiap periode terjadi:**) <ul style="list-style-type: none"> - 5-10 hari - 1-4 minggu - 1-2 bulan - 3 bulan 	8 58 34 -	6 24 47 23

Keterangan :*) Persen terhadap total responden

**) Persen terhadap RT yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan

Sumber : Diolah dari data primer

Dari sekitar 37 persen rumah tangga contoh di Kabupaten Sragen dan Cilacap yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan, frekuensi kekurangan pangan (pokok) bervariasi dari satu sampai empat kali dalam satu tahun. Sedangkan rata-rata kekurangan bahan pangan setiap periode juga bervariasi dari 5-10 hari sampai tiga bulan (Tabel 8).

Gambaran agak berbeda kasus di Lombok Tengah, frekuensi kekurangan pangan yang dialami rumah tangga contoh sebagian besar hanya satu kali dalam satu tahun. Namun rata-rata kekurangan pangan setiap periode terjadi antara satu sampai empat bulan.

Dari kasus yang diuraikan di atas terlihat bahwa walaupun ketahanan pangan di tingkat nasional ataupun regional dapat dikatakan aman, namun kasus kekurangan pangan (yang berarti pula masalah kekurangan pangan) di tingkat rumah tangga masih ditemui. Hal ini tentu menuntut upaya kita bersama untuk lebih memperhatikan dan membantu kelompok rumah tangga tersebut.

Tabel 9. Keragaan Rumah Tangga terhadap Kekurangan Pangan di Daerah Penelitian Kabupaten Lombok Tengah, 1992

Uraian	Daerah Penelitian	
	Pujut	Janapria
	----- (%) -----	
1. Frekuensi RT yang dapat memenuhi pangan sepanjang tahun *)	20	85
2. Frekuensi RT yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan *)	80	15
3. Frekuensi kekurangan pangan yang dialami dalam satu tahun :**) <ul style="list-style-type: none"> - Satu kali - Dua kali - Tiga kali - Empat kali 	94 6 - -	100 - - -
4. Rata-rata kekurangan bahan pangan setiap periode terjadi:**) <ul style="list-style-type: none"> - 1-2 bulan - 3-4 bulan 	69 31	- 100

Keterangan *) Persen terhadap total responden

**) Persen terhadap RT yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan

Sumber : Diolah dari data primer

Faktor-faktor yang Berpengaruh terhadap Ketahanan Pangan

Dalam cakupan wilayah (nasional maupun regional) pengertian ketahanan pangan erat kaitannya dengan ketersediaan pangan yang mencukupi kebutuhan seluruh penduduk di wilayah tersebut. Dalam kaitan ini Pakpahan dan Pasandaran (1990) membedakan permasalahan ketahanan (keamanan) pangan pada tiga situasi: (1) jumlah pangan yang tersedia tidak mencukupi kebutuhan pangan penduduk, (2) jumlah pangan yang tersedia secara statistik agregat mencukupi kebutuhan pangan penduduk, tetapi distribusinya kurang baik, dan (3) situasi jumlah pangan yang tersedia secara statistik agregat mencukupi kebutuhan pangan penduduk, tetapi sebagian kelompok masyarakat tidak dapat memperoleh bahan pangan karena tidak memiliki daya beli yang cukup. Menurut Pakpahan dan Pasandaran (1990) situasi (3) merupakan fenomena yang relevan untuk Indonesia, dimana pemecahan masalah yang tepat adalah meningkatkan pendapatan dan memperbaiki distribusinya.

Di tingkat rumah tangga/kelompok rumah tangga/kelompok pendapatan tertentu, faktor-faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan selain ketersediaan pangan dan distribusinya di tingkat wilayah, juga dipengaruhi oleh (a) surplus produksi (b) daya beli yang dapat dilihat pula dari tingkat pendapatan/kapita, dan (3) aksesibilitas terhadap pangan, yang tercermin pada harga pangan di tingkat rumah tangga. Selain itu adanya kegagalan panen karena adanya serangan hama/penyakit tanaman (padi) dan bencana alam banjir dan gunung meletus juga merupakan faktor yang menjadi sumber kerawanan pangan di tingkat rumah tangga.

Di kaitkan dengan daerah penelitian, secara regional Propinsi Jawa Tengah dan NTB merupakan daerah surplus pangan (beras). Data dari Kantor Statistik masing-masing propinsi menunjukkan bahwa pada tahun 1989 di Jawa Tengah produksi padi sawah sebesar 5,0 juta Ton (beras), sementara kebutuhan konsumsi penduduk hanya sebesar 2,9 juta Ton. Sementara itu di NTB pada tahun 1988 produksi beras sebesar 624 ribu Ton dan kebutuhan konsumsi sebesar 426 ribu Ton beras. Data tahun 1984-1989 di kedua propinsi tersebut selalu menunjukkan surplus produksi.

Distribusi pangan sampai ke tingkat desa/kecamatan di daerah penelitian tidak menjadi masalah. Hal ini terkait dengan aksesibilitas desa-desa penelitian yang cukup terbuka dengan sarana jalan dan alat transportasi yang memadai serta adanya pasar/warung di tingkat desa. Oleh karena di tingkat wilayah (propinsi, kabupaten/kecamatan/desa) aspek ketersediaan dan distribusi pangan relatif memadai, maka faktor yang berpengaruh terhadap ketahanan pangan di tingkat rumah tangga contoh di daerah penelitian adalah faktor lain di luar ketersediaan dan distribusi pangan.

Data di tingkat rumah tangga contoh menunjukkan bahwa proporsi konsumsi pangan (beras) sebagian besar (44% - 84%) berasal dari membeli dan sisanya

merupakan hasil produksi sendiri (Tabel 10). Rumah tangga contoh di daerah penelitian tidak memiliki surplus produksi yang ditunjukkan oleh tingginya proporsi konsumsi beras dari membeli. Hal ini terkait dengan relatif rendahnya rata-rata luas penguasaan lahan (sawah) responden (0,2 Ha). Tingginya proporsi konsumsi beras yang dibeli secara tidak langsung juga menunjukkan bahwa faktor harga pangan (beras) dan daya beli (tingkat pendapatan) merupakan faktor yang menentukan ketahanan pangan rumah tangga di daerah penelitian. Dalam hal ini jumlah dan kualitas pangan yang dapat dibeli rumah tangga untuk mencukupi kebutuhannya ditentukan oleh tingkat pendapatan rumah tangga dan harga per unit (Kg) beras di tingkat rumah tangga. Selain itu hasil penelitian Pakpahan dkk. (1992) memperlihatkan bahwa adanya kegagalan panen akibat serangan hama/penyakit, kekeringan dan banjir serta bencana gunung meletus di wilayah yang bersangkutan juga merupakan sumber kerawanan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga.

Tabel 10. Proporsi Konsumsi Beras Rumah Tangga Menurut Sumber Perolehannya di Daerah Penelitian Jawa Tengah dan NTB, tahun 1992

Daerah penelitian	Sumber perolehan (%)	
	Dibeli	Hasil sendiri
Jawa Tengah		
Kabupaten Sragen	59,60	40,40
Kabupaten Cilacap	83,97	16,03
NTB, Kab. Lombok Tengah		
Kecamatan Pujut	43,74	56,26
Kecamatan Janapria	64,97	35,03

Sumber : Diolah dari data primer

Upaya-upaya untuk Meningkatkan Ketahanan Pangan Rumah Tangga

Secara naluriah seorang atau suatu rumah tangga berupaya semampu mungkin untuk memenuhi kebutuhan yang paling mendasar yaitu pangan. Dari kasus rumah tangga contoh yang mengalami kekurangan bahan pangan (pokok) berbagai upaya yang dilakukan antara lain merubah penggunaan tenaga kerja melalui peningkatan jam kerja pada kegiatan yang ada, menambah jumlah kegiatan (di dalam atau di luar desa) dan menambah jam dan kegiatan yang ada. Disamping itu ada pula yang berupaya dengan meminjam kepada famili atau bukan famili. Dimana bentuk pinjaman bervariasi antara pinjam uang dibayar uang, pinjam padi/beras dibayar uang, pinjam padi/beras dibayar padi dan pinjam uang dibayar padi. Selain itu ada pula yang berupaya mencari barang di alam bebas seperti mencari daun/kayu di hutan, memancing di sungai, memungut sabut kelapa dan

sebagainya. Bahkan ada pula yang menjual atau menggadaikan harta kekayaan rumah tangga seperti perabot rumah tangga, ternak ataupun pakaian, dan ada pula yang mendapat sumbangan atau pemberian/kiriman dari famili ataupun bukan famili (Tabel 11 dan Tabel 12).

Tabel 11. Usaha-usaha yang Dilakukan Rumah Tangga untuk Mengatasi Kekurangan Pangan di Daerah Penelitian Propinsi Jawa Tengah, 1992

Usaha-usaha yang dilakukan	Daerah Penelitian	
	Sragen	Cilacap
	-----	(%) -----
1. Merubah penggunaan tenaga kerja dengan cara:		
- Menambah jam kerja pada kegiatan yang ada	13	-
- Menambah jumlah kegiatan di dalam desa	10	20
- Menambah jumlah kegiatan di luar desa	10	7
- Menambah jam dan kegiatan yang ada	7	-
- Melakukan ijon kerja	-	-
2. Meminjam/kredit kepada :		
- Famili	3	17
- Bukan famili :		
BRI Unit Desa	-	-
Kosipa (LKP)	-	-
Koperasi RT	-	-
Tetangga	-	23
Lainnya	-	37
3. Bentuk-bentuk pinjaman yang biasa dilakukan :		
- Pinjam uang bayar uang	3	53
- Pinjam padi/beras, bayar uang	23	10
- Pinjam padi/beras, bayar padi	-	3
- Pinjam uang, bayar padi	-	7
- Ijon	-	-
- Lainnya	-	3
4. Menjual/menggadaikan harta kekayaan RT	13	23
5. Mendapat sumbangan/pemberian/kiriman	3	30
6. Mencari barang di alam bebas	23	27

Catatan : Jumlah tidak 100 persen karena jawaban dapat lebih dari satu macam.

Sumber : Diolah dari data primer.

Tabel 12. Usaha-usaha yang Dilakukan Rumah Tangga untuk Mengatasi Kekurangan Pangan di Daerah Penelitian Kabupaten Lombok Tengah, 1992

Usaha-usaha yang dilakukan	Daerah penelitian	
	Pujut	Janapria
	----- (%) -----	
1. Merubah penggunaan tenaga kerja dengan cara:		
- Menambah jam kerja pada kegiatan yang ada	15	-
- Menambah jumlah kegiatan di dalam desa	20	40
- Menambah jumlah kegiatan di luar desa	50	60
- Menambah jam dan kegiatan yang ada	5	-
- Melakukan ijon kerja	5	-
2. Meminjam/kredit kepada :		
- Famili	45	10
- Bukan famili :		
BRI Unit Desa	-	10
Kosipa (LKP)	-	10
Koperasi RT	-	-
Tetangga	55	-
Lainnya	-	-
3. Bentuk-bentuk pinjaman yang biasa dilakukan :		
- Pinjam uang bayar uang	50	25
- Pinjam padi/beras, bayar uang	-	-
- Pinjam padi/beras, bayar padi	5	-
- Pinjam uang, bayar padi	35	5
- Ijon	-	-
- Lainnya	-	-
4. Menjual/menggadaikan harta kekayaan RT	-	10
5. Mendapat sumbangan/pemberian/kiriman	-	-
6. Mencari barang di alam bebas	-	-

Catatan : Jumlah tidak 100 persen karena jawaban dapat lebih dari satu macam.

Sumber : Diolah dari data primer.

Usaha-usaha yang telah diuraikan di atas merupakan upaya dari rumah tangga dalam mengatasi masalah kekurangan pangan. Disamping upaya-upaya tersebut terdapat pula upaya yang dilakukan secara berkelompok dalam bentuk arisan uang ataupun natura (beras), lumbung paceklik, jimpitan (upaya menyisihkan sebagian beras yang akan dimasak setiap hari, kemudian dikumpulkan secara kelompok dan dapat dipinjam pada saat rumah tangga membutuhkan). Namun karena modal kelompok tersebut terbatas, uang ataupun beras yang dapat dipinjamkan kepada anggota juga sangat terbatas. Oleh karena itu bantuan dari

pihak luar dalam hal ini pemerintah dan swasta untuk mengatasi kerawanan pangan dan akhirnya dapat meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga berpendapatan rendah sangat diperlukan. Bantuan tersebut diperlukan terutama pada saat kerawanan terjadi dan umumnya ditandai oleh adanya kekeringan ataupun banjir yang dapat mengakibatkan kegagalan panen, serangan hama/penyakit secara serentak atau musibah lain seperti meletusnya gunung berapi. Namun demikian bantuan yang diberikan kepada kelompok rumah tangga kurang beruntung tersebut diharapkan merupakan upaya jangka pendek. Upaya jangka panjang yang perlu dilakukan adalah menciptakan kondisi dimana rumah tangga berpendapatan rendah tersebut mampu memenuhi dan mengendalikan kebutuhan pangannya melalui penciptaan lapangan kerja yang sesuai dengan keterampilan dan pendidikan yang mereka miliki.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKSANAAN

Dari hasil penelitian ditunjukkan bahwa walaupun secara nasional maupun regional masalah ketersediaan pangan cukup mantap, namun di tingkat rumah tangga masalah kerawanan pangan (ketidakcukupan bahan pangan pokok) masih ditemui. Kelompok rumah tangga yang masih mengalami masalah pangan umumnya dicirikan oleh tingkat pendidikan KK dan istri yang rendah (kurang dari 3 tahun), pangsa pengeluaran pangan di atas 80 persen dari total pengeluaran rumah tangga dan rata-rata pengeluaran total (sebagai proksi pendapatan) sekitar Rp15.000/kapita/bulan di Jawa Tengah tahun 1990 dan sekitar Rp18.000/kapita/bulan di Nusa Tenggara Barat tahun 1990.

Dari kasus wawancara dengan petani di Sragen dan Cilacap (Jawa Tengah) serta Lombok Tengah di Nusa Tenggara Barat diperoleh gambaran bahwa frekuensi kekurangan pangan yang dialami oleh rumah tangga contoh bervariasi antara satu sampai empat kali dalam satu tahun dimana setiap periode kekurangan pangan berlangsung bervariasi antara 5-10 hari sampai empat bulan.

Di tingkat wilayah (propinsi/kabupaten/kecamatan/desa) penelitian faktor ketersediaan dan distribusi pangan (beras) cukup dan memadai. Oleh karena itu mempertahankan dan meningkatkan produksi dan distribusi pangan di wilayah tersebut merupakan faktor penentu ketahanan pangan di tingkat wilayah. Faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan di tingkat rumah tangga contoh adalah (a) tidak adanya surplus produksi, (b) tingkat pendapatan atau daya beli, dan (c) tingkat harga pangan (beras).

Untuk meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga dan mengatasi kerawanan pangan rumah tangga disamping upaya-upaya yang telah dilakukan sendiri oleh rumah tangga yang bersangkutan masih diperlukan pula usaha dan bantuan dari pihak pemerintah ataupun swasta. Hal ini diperlukan mengingat

kelompok rumah tangga yang mengalami masalah kerawanan pangan tersebut umumnya memiliki kapasitas sumberdaya yang terbatas. Bentuk bantuan tersebut dapat berupa penyempurnaan program-program penanggulangan kemiskinan (karena kelompok miskin umumnya juga rumah tangga yang berpendapatan rendah dan ketahanan pangan yang juga rendah). Penyempurnaan yang dimaksud meliputi antara lain; (a) ketepatan dan kecermatan penentuan kelompok sasaran, (b) sinkronisasi dan koordinasi program mulai dari tingkat pusat sampai di tingkat desa. Disamping itu upaya-upaya khusus seperti yang terkait dengan peningkatan pendapatan melalui peningkatan keterampilan dan penciptaan lapangan kerja yang memungkinkan kelompok rumah tangga miskin dapat berpartisipasi merupakan salah satu alternatif yang dapat ditempuh. Penciptaan lapangan kerja tersebut dapat berupa pengembangan agroindustri pengolahan hasil pertanian yang ada di wilayah setempat, atau pengembangan industri rumah tangga sesuai dengan potensi wilayah dan ketrampilan yang dimiliki rumah tangga miskin tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik. 1988. Survei Sosial Ekonomi Nasional 1987. BPS Jakarta.
- _____. 1991. Survei Sosial Ekonomi Nasional 1990. BPS Jakarta.
- _____. 1991. Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan di Indonesia 1976-1990. BPS Jakarta.
- Pakpahan, A. E. Pasandaran,. 1990. Keamanan Pangan: Pandangan dan Peluangnya. Prisma 1990, 2:60-74. Jakarta.
- Pakpahan, A. dkk. 1992. Penelitian Tentang Ketahanan Pangan Masyarakat Berpendapatan Rendah. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. 1991. Identifikasi Wilayah Miskin dan Alternatif Penanggulangannya di Indonesia. Bogor.
- Pusat Studi Kebijakan Pangan dan Gizi-IPB. 1991. Laporan Akhir Studi Analisis Data Food Security. Bogor
- Sen, A. 1978. Poverty and Famines. Oxford University Press.
- _____. 1980. Level of Poverty: Policy and Change. World Bank Staff Working Paper No. 401.
- Theil, H. and K. W. Clements. 1987. Applied Demand Analysis. Result from System - Wide Approaches. Ballinger Publishing Company, Cambridge. Massachusetts.
- Working, H. 1943. Statistical Laws of Family Expenditure. Journal American Stat. Association, March 1943, 38(221): 43-56.