

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Towards a Policy Agenda for Population and Family
Planning in Indonesia, 2004-2015

Adrian C. Hayes

Mobilitas Penduduk Antar daerah dalam Rangka Tertib
Pengendalian Migrasi Masuk ke DKI Jakarta

Haning Romdiali dan Mita Noveria

Latar Belakang Sosial Budaya dan Pencapaian
Pekerjaan - Pendapatan

Makmuri Sukarno

Ethnic Groups, Development and Current Situation
in Nunukan

John Haba

Sex and Sexually Transmitted Infections:
Experiences of Male Street Youth in Medan,
Indonesia

Augustina Situmorang

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Volume I, Nomor 1, Tahun 2006

Jurnal Kependudukan Indonesia merupakan media informasi, komunikasi, dan pertukaran pemikiran mengenai masalah-masalah kependudukan, ketenagakerjaan dan ekologi manusia. Jurnal ini merupakan *peer-reviewed* jurnal Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI) yang diterbitkan dua kali dalam setahun. Artikel dapat berupa hasil penelitian, kajian dan analisis kritis yang ditulis dalam bahasa Inggris atau bahasa Indonesia.

Jurnal Kependudukan Indonesia (Indonesian Population Journal) is a publication of The Research Centre for Population, Indonesian Institute of Sciences (PPK-LIPI). It is a peer-reviewed journal which published papers on issues related to population, labor force and human ecology. The journal is published twice a year. Submission may take the form of original research papers, perspectives and review articles and may be written in English or Indonesian language.

Penanggung Jawab/Director

Aswatini (Kepala PPK-LIPI/Director of PPK-LIPI)

Pemimpin Redaksi/Chief Editor

Augustina Situmorang

**Dewan Redaksi/
Editorial Board**

Deny Hidayati
Suko Bandiyono
Laila Nagib
Titik Handayani

**Dewan Penasihat Redaksi/
Editorial Advisory Board**

Gavin W. Jones, -National University of Singapore-Singapore
Graeme Hugo, -University of Adelaide-Australia
Terence H. Hull, Australian National University
Adrian C. Hayes, -Australian National University-Australia
Gouranga Dasvarma, -Flinders University-Australia
Aris Ananta, -Institute of Southeast Asian Studies-Singapore
Azuma Yoshifumi, -Ibaraki University-Japan

**Redaksi Pelaksana/
Managing Editor**

Gutomo Bayu Aji
Ken Fitria Indrawardani
Djuhartinah S
Sutarno

**Alamat Redaksi/
Editorial Address**

Pusat Penelitian Kependudukan,
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha LIPI, lantai X
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 10 Jakarta Selatan 12190-Indonesia
Tromol Pos 250/JKT 1002,
Telp. +62 21 5207205, 5225711, 5251542 Pes/ext. 745, 720, 721
Fax: +62 21 5207205
E-mail: pptlipi@rad.net.id
Web-site: www.ppk.lipi.go.id

Penerbit/Publisher

LIPI Press, anggota Ikapi
Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp. (021) 314 0228, 314 6942
Fax. (021) 314 4591
E-mail: bmrliipi@uninet.net.id, lipipress@uninet.net.id

Distributor

Yayasan Obor Indonesia
Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230
Telp. (021) 31926978, 3920114
Fax. (021) 31924488
E-mail: yayasan_obor@cbn.net.id

Towards a Policy Agenda for Population and Family
Planning in Indonesia, 2004–2015

Adrian C. Hayes

Mobilitas Penduduk Antar daerah dalam Rangka Tertib
Pengendalian Migrasi Masuk ke DKI Jakarta

Haning Romdiati dan Mita Noveria

Latar Belakang Sosial Budaya dan Pencapaian
Pekerjaan - Pendapatan

Makmuri Sukarno

Ethnic Groups, Development and Current Situation
in Nunukan

John Haba

Sex and Sexually Transmitted Infections:
Experiences of Male Street Youth in Medan,
Indonesia

Augustina Situmorang

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Volume I, Nomor 1, Tahun 2006

DAFTAR ISI

Sekapur Sirih	v
Towards a Policy Agenda for Population and Family Planning in Indonesia, 2004—2015 <i>Adrian C. Hayes</i>	1-11
Mobilitas Penduduk Antardaerah dalam Rangka Tertib Pengendalian Migrasi Masuk ke DKI Jakarta <i>Haning Romdiati dan Mita Noveria</i>	13-28
Latar Belakang Sosial Budaya dan Pencapaian Pekerjaan – Pendapatan <i>Makmuri Sukarno</i>	29-52
Ethnic Groups, Development and Current Situation in Nunukan <i>John Haba</i>	53-66
Sex and Sexually Transmitted Infections: Experiences of Male Street Youth in Medan, Indonesia <i>Augustina Situmorang</i>	67-80
Tinjauan Buku: Kesenjangan Gender dalam Adat Inti Jagat Badui <i>Ade Latifa</i>	81-86

SEKAPUR SIRIH

Redaksi dan staf pelaksana mengucapkan selamat jumpa pada edisi perdana *Jurnal Kependudukan Indonesia* yang merupakan modifikasi dari Buletin Penduduk & Pembangunan yang sudah tidak diterbitkan dalam dua tahun terakhir. Modifikasi ini dirasakan perlu sebagai respons terhadap perkembangan di Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI) dan dinamika penduduk serta pembangunan pada masa otonomi daerah dan reformasi di Indonesia.

Jurnal Kependudukan Indonesia, sesuai dengan namanya, menekankan penulisan, baik artikel maupun tinjauan buku, pada materi yang berkaitan dengan dinamika penduduk dan pembangunan. Kajian permasalahan kependudukan, faktor-faktor penyebab, dan upaya mengatasi permasalahan merupakan fokus analisa dalam jurnal ini. Selain itu, dinamika pembangunan, termasuk pembangunan Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Manusia (SDM), juga menjadi prioritas topik diskusi. Gambaran umum mengenai dinamika penduduk dan pembangunan dilakukan melalui kajian makro dan untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam dari topik bahasan, maka analisa juga menggunakan pendekatan mikro.

Materi dan cakupan dalam *Jurnal Kependudukan Indonesia* cukup luas. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi para penulis, baik peneliti dan akademisi maupun praktisi lain yang relevan, untuk mengemukakan ide dan kreativitasnya. Namun demikian, analisa tetap fokus pada dinamika penduduk dan pembangunan.

Pada edisi pertama *Jurnal Kependudukan Indonesia* terdapat 5 (lima) artikel dan 1 (satu) tinjauan buku dengan materi dan cakupan analisa yang sangat beragam. Pembahasan diawali dengan kebijakan kependudukan di tingkat nasional dengan judul *Towards a Policy Agenda for Population and Family Planning in Indonesia, 2004–2015*. Artikel ini mengemukakan pentingnya kebijakan kependudukan dan keluarga berencana di Indonesia untuk mencapai peningkatan kualitas hidup dan mengontrol pertumbuhan penduduk, terutama dalam masa transisi demografi yang sedang berlangsung saat ini.

Artikel yang kedua dan ketiga menekankan pada analisa kependudukan, yaitu mobilitas penduduk antardaerah dan pencapaian pekerjaan – pendapatan. Mobilitas penduduk dibahas pada artikel kedua yang berjudul *Mobilitas Penduduk Antardaerah dalam Rangka Tertib Pengendalian Migrasi Masuk ke DKI Jakarta*. Artikel ini mendiskusikan fenomena dan permasalahan mobilitas penduduk ke Jakarta, terutama yang berkaitan dengan arus migrasi permanen menuju dan dari Jakarta, mobilitas non-permanen dan upaya pengendalian migrasi masuk ke DKI Jakarta. Adapun artikel ketiga mendiskusikan keterkaitan antara pencapaian pekerjaan – pendapatan pemuda usia 15—29 tahun dengan latar belakang sosial, ekonomi dan budaya di tiga kota, yaitu

Jakarta, Semarang, dan Surabaya. Pengaruh sosial ekonomi orang tua merupakan penentu utama proses stratifikasi sosial pada masyarakat.

Artikel keempat dengan judul *Ethnic Groups, Development and Current Situation in Nunukan* membahas kelompok-kelompok etnis dan pembangunan di Kabupaten Nunukan yang merupakan kabupaten baru, terletak di perbatasan Indonesia dan Malaysia. Sebagai kabupaten yang baru, pembangunan sarana dan prasarana masih terbatas, padahal permasalahan di Nunukan sebagai daerah transit ke Malaysia cukup kompleks, termasuk penyelundupan manusia, barang, dan komoditas lainnya. Kedatangan berbagai kelompok etnis untuk mencari pekerjaan di daerah ini telah memicu kecemburuan penduduk lokal terhadap pendatang.

Sedangkan artikel ke lima berjudul *Sex and Sexually Transmitted Infections Experiences of Male Street Youth in Medan, Indonesia* mengulas kehidupan seksual dan risiko tertular PMS termasuk HIV/AIDS pemuda jalanan. Penulis mengungkapkan sebagian besar responden telah melakukan hubungan seks, terutama dengan penaja seks tanpa menggunakan kondom secara konsisten. Kondisi yang cukup memprihatinkan ini diulas berdasarkan hasil penelitian penulis di Kota Medan.

Edisi pertama ini diakhiri dengan penyajian tinjauan buku *Kesetaraan Gender dalam Adat Inti Jagat Badui*. Tinjauan ditekankan pada dua aspek, yaitu pemahaman konsep gender penulis buku yang dinilai oleh peninjau masih “salah kaprah”, dan cara pemaparan yang lebih terfokus pada data etnografi sehingga analisa dengan nuansa gendernya masih sangat terbatas.

Mudah-mudahan artikel dan tinjauan buku pada jurnal ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan pembaca. Kami menyadari bahwa edisi pertama ini masih banyak kekurangan, karena itu kritik dan saran untuk perbaikan sangat kami harapkan. Jurnal Kependudukan Indonesia ini direncanakan terbit 2 (dua) kali setahun. Terima kasih kepada para penulis dan kami mengundang artikel dan tinjauan buku dari Bapak/Ibu/Saudara untuk penerbitan selanjutnya.

Salam dari redaksi !

KNOWLEDGE AND PRACTICE OF MATERNAL HEALTH CARE IN INDONESIA

Teguh Sugiyarto*

Abstract

This article is aimed to discuss the utilisation of maternal health facilities by pregnant women during the pregnancy, delivery and postnatal care in Indonesia. The description about women's knowledge to understand the danger signs of pregnancy complication is also presented. Furthermore, to some extent, the effect of the women's knowledge about the danger signs of pregnancy complication to influence the utilization of maternal health care can be analysed by using Indonesia Demographic and Health Survey (IDHS) 2002-2003. It is very important to understand the factors that determine the utilization health facility since the main causes of maternal dead are preventable. IDHS 2002-2003 show that utilization of maternal health care is relatively low, especially for delivery care and postnatal care. Moreover the women's knowledge about danger signs of pregnancy complication is also low. In addition The Mann-Whitney test shows that women who utilized maternal care services and who did not utilized maternal care services have different score of knowledge. It can be said that women's knowledge is more likely influence the utilization of maternal health care.

Key words: Pregnant women, Utilization of health facilities, Health's knowledge

Artikel ini bertujuan untuk mendiskripsikan penggunaan fasilitas kesehatan oleh ibu hamil selama kehamilan, kelahiran dan setelah melahirkan di Indonesia. Gambaran mengenai tingkat pengetahuan perempuan mengenai tanda-tanda komplikasi yang potensial menimbulkan masalah kesehatan selama kehamilan, kelahiran dan setelah melahirkan juga dihadirkan dalam artikel ini. Analisis juga dilakukan untuk mengetahui dampak pengetahuan tersebut terhadap penggunaan fasilitas kesehatan. Hal tersebut merupakan aspek yang penting untuk dikaji mengingat terjadinya kematian ibu selama kehamilan dan melahirkan pada umumnya disebabkan oleh komplikasi yang seharusnya dapat ditangani. Data yang digunakan bersumber dari Survey Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2002-2003. Data SDKI 2002-2003 menunjukkan bahwa penggunaan fasilitas kesehatan oleh wanita hamil di Indonesia masih relatif rendah terutama saat melahirkan dan setelah melahirkan. Selanjutnya tingkat pengetahuan wanita hamil mengenai gangguan kesehatan selama kehamilan dan melahirkan juga relatif rendah. Rendahnya pengetahuan tentang gangguan kesehatan juga berdampak pada rendahnya penggunaan fasilitas kesehatan. Hal tersebut didukung dengan Mann-Whitney Test yang menyimpulkan bahwa wanita yang menggunakan fasilitas kesehatan dan tidak menggunakan fasilitas kesehatan mempunyai skor pengetahuan yang berbeda.

Kata kunci: Ibu hamil, Penggunaan fasilitas kesehatan, Pengetahuan kesehatan

* Staf Bidang Statistik Ketahanan Sosial, BPS Propinsi Sumatera Barat. *E-mail:* tg_sugi@yahoo.com

INTRODUCTION

Even though the level of health condition in Indonesia improves but Indonesia has a high maternal mortality. An estimate from the Indonesia Demographic and Health Survey (IDHS) of 1997 shows a maternal mortality ratio (MMR) of 334 per 100,000 live births for Indonesia (Thind & Banerjee 2004, p. 285). Estimates from IDHS 2002-03 show an MMR of 307 per 100,000 live births (BPS & ORC Macro 2003). These estimations show that MMR in Indonesia has declined. Unfortunately it is still very high, especially when compared with others countries of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). Even Indonesia's MMR is the highest in ASEAN (MCGeown, 2004). Therefore, maternal mortality is rightfully a matter of great concern of the Indonesian government, which has set itself the ambitious target of reducing it to 125 per 100,000 live births by 2010 (Thind & Banerjee 2004, p. 285).

One aspect which relates to MMR closely is reproductive health. Therefore McCarty & Maine (1992) mention that health status and reproduction status of women belong to intermediate variables determine maternal mortality. Health status of women describes about nutritional status, prior history of pregnancy complication or morbidity such as infectious/parasitic diseases and chronic diseases. It is clear that women's health plays a significant role to perform her reproductive function. Another factor that affects maternal mortality directly is reproductive status. It consists of maternal age, parity and marital status. Maternal age relate to women's physical condition. If woman pregnant at too young age or too old age, her physical condition will not support her pregnancy because of immature body structure at a young age and physical fitness at an old age. Furthermore, the number of children (parity) also influences the vulnerability of women. High parity creates short birth interval, which do not give enough time for mother to recover from previous birth. That is why family planning program is often included as one solution to reduce maternal mortality.

On the other hand, one crucial question that must be answered to understand why maternal deaths take place at such high rates in Indonesia and how to solve the problem of high maternal mortality in the country is whether women are aware of the warning signs of pregnancy complications and of the need of maternal health care (WHO 2004: 1). This is important because it is generally believed by women in developing countries that pregnancy is a natural phenomenon and a part of women's reproductive functions. Problems or complications during pregnancy are also considered by such women as being natural to pregnancy. Such beliefs lead to low utilization of medical health care services, often with the ultimate consequence of maternal deaths due to untreated complications.

That is why this article aims to discuss about women's awareness about signs of pregnancy complications or about health problems during delivery or after delivery in Indonesia. To some extent this article also explains the importance of that knowledge to influence the utilisation of maternal health care services. In addition the condition of

maternal health practice in Indonesia is described as a preliminary analysis of the effect of women's knowledge.

DATA AND METHODOLOGY

In order to achieve the objectives, this study uses data from Indonesia Demographic and Health Survey (IDHS) 2002-2003. This survey was conducted in 26 provinces, which represent around 96 percent of the total population of Indonesia. The sample was chosen by using a census sampling frame which contains a list of census blocks. Ever married women aged 15-49 years and currently married men aged 15-54 years were eligible for interviews. In every block 25 eligible women and eight eligible men were interviewed. In those blocks where there were fewer than 25 eligible women, all eligible women were interviewed. Three questionnaires were used to collect data in the IDHS 2002-03. One questionnaire was used to collect data about household conditions, and is called the Household Questionnaire. The two other questionnaires are women's questionnaire and men's questionnaire. From the women's questionnaire there is much information which could be obtained such as women's characteristics, women's reproduction, women's knowledge about maternal care, utilization of maternal health care, maternal mortality and so on. Therefore the tabulation of IDHS data can reveal the women's knowledge and practice of maternal health care in Indonesia.

The Mann-Whitney U-test is used to find whether women's knowledge has an association with the utilization maternal health care. This test is often called a Sum Rank test (Gosling 1996) because the statistic to test the hypothesis is calculated from the ranks of individual cases. The Mann-Whitney U-test is used to find out whether women with better knowledge of maternal health use maternal health care services more than women who have less knowledge of maternal health. The null hypothesis for this test is that women who use maternal care and those who do not use maternal care have the same average knowledge score about maternal health. The knowledge score is calculated from the question whether women know about the danger signs or complications during pregnancy, delivery and after delivery. The U statistic to test null hypothesis (Gosling 1996 p. 161) is:

$$U = \max(U_x, U_y)$$

$$U_x = n_x n_y + \left(\frac{n_x (n_x + 1)}{2} \right) - S_x$$

$$U_y = n_x n_y + \left(\frac{n_y (n_y + 1)}{2} \right) - S_y$$

with n_x = The number of women who use health care services (x)
 n_y = The number of women who do not use health care service (y)
 S_x = Sum of the ranks of all x respondents in combined ranking of the two data taken together (x and y)
 S_y = Sum of the ranks of all y respondents in combined ranking of the two data taken together (x and y)

For large samples the distribution of U statistic follows the normal distribution with mean, μ_U , and standard error, σ_U (Gosling 1996 p. 161). The test statistic becomes

$$Z = (U - \mu_U) / \sigma_U$$

$$\text{With } \mu_U = \frac{n_x n_y}{2}$$

$$\sigma_U = \sqrt{\frac{n_x n_y (n_x + n_y + 1)}{12}}$$

The null hypothesis is rejected if the absolute z-test statistic is larger than the tabulated value of z.

WOMEN'S KNOWLEDGE ABOUT MHC

In order to save women's lives from preventable causes of maternal death, crucial information is needed so that the most effective and efficient treatment can be organised. This information consists of whether women are aware of the danger signs of pregnancy-related complications, whether they know that they need treatment, whether health facilities are available and accessible, and whether women receive adequate treatment at the health facilities (WHO 2003: 1). Qian and Yue (2002) state that one of the main factors shaping behaviour is knowledge. Therefore information about women's awareness of danger signs of pregnancy complications and the need for treatment is important because it indicates the existence of knowledge which can be transferred into action. The importance of knowledge to shape health-seeking behaviour is mentioned by several other scholars (Myer & Harisson 2003; Sandya et al. 1994; Smith et al. 2004; Stekelenburg et al 2004).

Unfortunately, majority of women in Indonesia do not have adequate knowledge about pregnancy complications and their treatment, even though such knowledge is important. It is revealed by the results of IDHS 2002-03 that only 40.7 percent of the women, who had their most recent birth in the five years preceding the survey, knew about the signs of pregnancy complications. In other words, about 6 in 10 women were not aware of the symptoms of pregnancy complications. Among women who reported that they knew the signs of pregnancy complications, 51.4 percent mentioned vaginal bleeding as one of the signs. Wrong position of the baby in the womb, women's

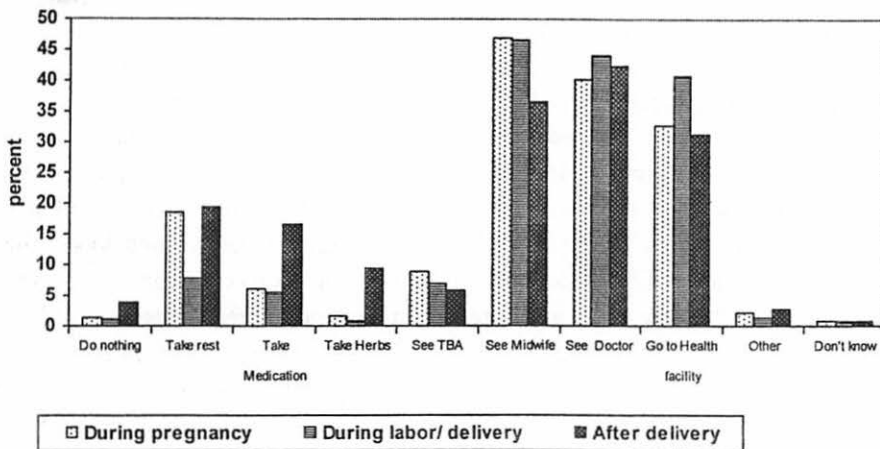
tiredness, prolonged labour and swollen limbs were mentioned as other signs of pregnancy complications by 26.1, 18.3, 17.7 and 14.9 percent respectively of the women. Other health problems such as fainting, convulsion and breathlessness were mentioned as signs of pregnancy complications by less than 5 percent of the women.

Women's awareness of the symptoms of complications during delivery (intrapartum) and after delivery (postpartum) is not much different from their awareness of symptoms of complications during pregnancy. Based on IDHS 2002-2003 data, the proportion of ever married women who knew of at least one symptom of complications during delivery and after delivery is 44.8 and 27.4 respectively, indicating that the majority of the women were not aware of the symptoms of complications at two crucial stages of their pregnancy and post-partum period. As a consequence, the proportion of women who understood the type of ill health during delivery and after giving birth is also low. For example, only 22.8 percent of the women knew that excessive bleeding is a health problem during labour and delivery. Some important complications such as fainting, fever and convulsion were perceived as health problems by less than 3 percent of the women. A worse situation is evident with respect to women's knowledge of complications after delivery. The proportion of women mentioning any health problem after delivery (except excessive bleeding and the undefined "other" category) is less than 5 percent. The above information shows a lack of women's knowledge about health problems that have the potential to influence women's health during pregnancy, during delivery and after giving birth and indicates their lack of awareness of their health status. This does not speak well for women's health in Indonesia.

Women also have a lack of knowledge about the correct treatment of health problems during pregnancy, during delivery or after delivery. Figure 1 illustrates that going to professional health service personnel or places such as doctors, midwives, or a health facility are the main actions which the women took to in order to treat their problems of pregnancy complications. However, the proportions of women taking such action are still less than 50 percent. This finding shows that women's proper treatment seeking behaviour in Indonesia needs to be much improved.

The lack of women's knowledge about pregnancy complications and how to treat such complications can be explained by the fact that only a small proportion of women were given such information. The IDHS 2002-03 data show that only 28.7 percent or a less than a third of the women who had their most recent birth in the five years preceding the survey, were informed about the danger signs of pregnancy complications by their antenatal health providers (BPS & ORC Macro 2003: 235). Among those who had received information about the danger signs of pregnancy complications, most women (93.6 percent) were advised where to obtain treatment for the complications. But if all women are considered, i.e., women who had received information and women who had not received information about pregnancy complications, the percentage of women receiving advice on the place of treatment

for complications is much smaller (26.89). Therefore, it is very important to provide information about complications to all pregnant women, so that they know where to seek treatment in case they have any pregnancy complications.



Source: IDHS 2002-2003 dataset

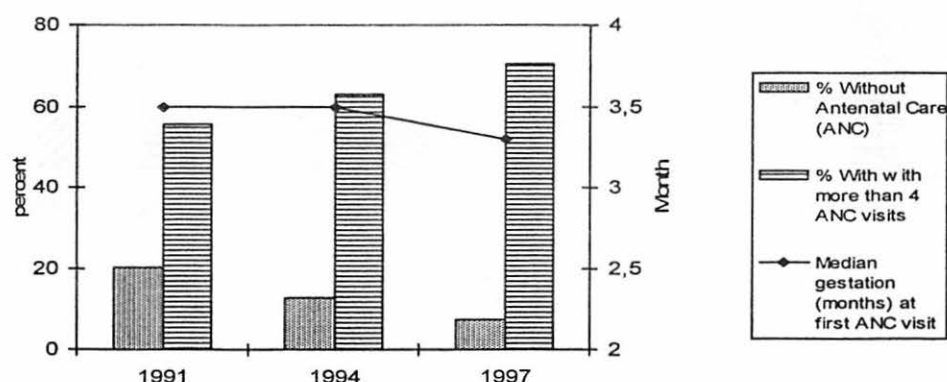
Figure 1. Percentage of women who had their most recent birth in the five years preceding the survey and knew the signs of complication during pregnancy, during delivery and after delivery, by action taken to treat the problems, Indonesia 2002-03.

PRACTICE OF MATERNAL HEALTH CARE

Indonesia, similar to other developing countries, has low utilisation of modern health care services. Maternal health care consists of treatment during pregnancy, at delivery and in the post-partum period after delivery. Health care during pregnancy or antenatal care is an important area of health intervention following evidence that maternal deaths due to puerperal sepsis, haemorrhage and obstructed labour tend to decrease and those due to eclampsia do not increase if health care intervention is available during early pregnancy (WHO & UNICHEF 2003). Dursin (2000) mentions that ignorance of antenatal care and poor health care services worsen women's health and cause high maternal deaths in Indonesia. This shows that pregnant women in Indonesia do not get appropriate antenatal care, which is crucial for their health. Romdiati (1996: 38), based on her analysis of data published by the Indonesian Ministry of Health, mentions that most pregnant women in Indonesia make fewer than the prescribed four antenatal visits to health care centres. Further, although according to

data collected at the IDHS 1991, the coverage of antenatal care in West Java, Central Java and East Java was reasonably high showing more than 75 percent of the women receiving antenatal care, the situation still needed improvement as significant proportions of the women received their first antenatal care after the first trimester of pregnancy or made less than four antenatal visits during the entire pregnancy (Romdiati 1996: 41).

According to IDHS survey in 1991, 20.1 percent of women giving live births in the five years preceding the survey did not obtain antenatal care (Figure 2). The proportion of women not receiving antenatal care reduced remarkably to 7.4 percent in 1997. This shows that the coverage of antenatal care in Indonesia has improved during 1991-1997. The improvement in antenatal care can also be seen from the increase in the percentage of women making more than four antenatal visits during their pregnancy, from 55.4 percent in 1991 to 77.4 percent in 1997. The timeliness of antenatal visits has also improved, though by a modest amount as demonstrated by the small reduction in the median gestation at the first antenatal visit (Figure 2).



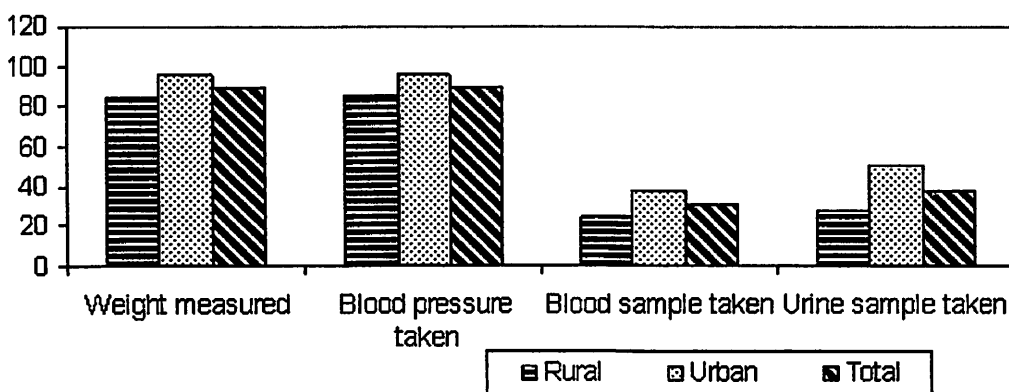
Source: CBS, MOH, NFPCB & ORC Macro 1992-1998

Figure 2. Antenatal care practices for live births during five years preceding the survey in Indonesia, 1991-1997.

The improvement in maternal health care has continued through to 2002. Based on IDHS 2002-03, more than 95 percent of ever married women who had their most recent birth in the five years preceding survey had received antenatal care. A high proportion of the women (about 92 percent) obtained antenatal care from professional health personnel like doctors, obstetricians, gynaecologists or midwives. This shows

that antenatal care is not uncommon in Indonesia any more and has become a part of the health behaviour of pregnant women in the country.

The World Health Organisation (WHO) recommends that the first antenatal visit should be made before 16 weeks of gestation (Myer & Harrison 2003: 268). Based on the IDHS 2002-03 data, the median gestation at first visit antenatal visit in Indonesia is 3 months or nearly 12 weeks (BPS & ORC Macro 2003: 121). Thus, it appears that most pregnant women in Indonesia are following the WHO recommendations regarding the timing of the first antenatal visit. However, a considerable proportion of women, namely 15.6 percent in rural areas and 8.9 in urban areas made their first antenatal visit after 16 weeks of gestation (IDHS 2002-03 dataset). The disparity between rural urban areas is also apparent from the providers and the place of antenatal care. This indicates that the coverage of professional health care services in Indonesia should be improved, especially in the rural areas since the majority of Indonesia's population lives in rural areas.



Source: IDHS 2002-03 dataset

Figure 3. Percentage of ever-married women who had a live birth in the five years preceding survey and who had received antenatal care, by place of residence and treatment during antenatal care for the most recent birth, Indonesia 2002-03.

Nearly 90 percent of the women who had received antenatal care had their weight and blood pressure measured at their antenatal visits (BPS & ORC Macro 2003: 235). This shows compliance with proper antenatal care because blood pressure is an important indicator of hypertensive diseases and a predictor of eclampsia. Blood test and urine test are important parts of antenatal care. In antenatal care it also recommended to examine blood and urine samples of the pregnant women. Blood tests are done to check for anaemia and the existence certain viruses that could be dangerous to the child, while urine tests are done to check for conditions of pre-

eclampsia which can be detected by the presence of high levels of protein in the urine (Haycock 2000). But, examinations of urine and blood samples are not common in antenatal care in Indonesia as indicated by the fact that only 37.8 percent and 30.3 percent of the pregnant women had undergone urine and blood tests respectively during antenatal care (Figure 3). Further, 26.2 percent of the women had not obtained tetanus toxoid injections, which is given to prevent post-partum sepsis, and 21.6 percent of the women had not taken iron folate tablets or syrup during pregnancy (BPS & ORC Macro 2003, pp 235-236). These statistics indicate that antenatal care in Indonesia still needs much improvement.

Utilisation of professional antenatal care is not followed through to delivery. More than 90 percent of the women who had their most recent birth in the five years preceding the survey, had received antenatal care from professional health care personnel, but a third of these women had obtained treatment from traditional birth attendants (TBAs), family members or others during delivery. This situation is in line with Natagara statement (cited in Dursin 2000) that many pregnant women tend to go to the TBA at the time of giving birth even if they had gone to a health centre for antenatal care. IDHS 2002-03 data show that economic factors continue to be a barrier to going to a health centre for delivery. Problems in arranging finance to pay for treatment are one of the obstacles to accessing health care. This was cited by 23.7 percent of the ever-married women (BPS and ORC Macro 2003: 242). Therefore, pregnant women tend to use the assistance of TBAs during delivery because TBAs do not cost much, they can be paid in kind and they are flexible about the time of payment. Furthermore, IDHS 2002-03 shows that women who live in rural areas and who have low levels of education prefer to use the services of TBAs. It is also clear that older women have a greater tendency to use TBAs for assistance during delivery than younger women.

The low utilisation of health care services is also illustrated from information on place of delivery. Based on IDHS 2002-03 data only 40.62 percent of the women, who had their last birth in the five years preceding the survey, gave birth at a health facility. The majority of births were delivered at home. A rural-urban disparity with respect to place of delivery is also apparent. The majority of women in urban areas gave birth at a health facility (government or private) while more than three quarters of the rural women delivered at home. Women with high educational levels preferred to deliver at health centres, while women with low educational levels tended to give birth at home.

The fact that the majority of births were delivered at home and significant proportions of births were assisted by TBAs is not conducive to the efforts to reduce maternal mortality. Delivery at home is risky, especially for women who have complications during delivery and need emergency obstetric treatment in a hospital or other health facility. Women can lose precious time because obstacles, such as long distance and unavailability of transport may arise in taking them to an adequate health

facility in case of an emergency (Supratikno et al 2002: 231). Deliveries at home are, in most cases attended by TBAs, who are not equipped with essential skills to treat complications during delivery (Dursin 2000; Supratikno et al 2002: 231). TBAs mostly apply traditional treatment, which may be harmful to the pregnant women's health.

Since maternal mortality comprises deaths due to pregnancy related causes during pregnancy, childbirth and until 42 days in the post-partum period, maternal health practices after births are also important factors to consider. One such practice is maternal health check-up after birth. About 12.5 percent of the women who had their most recent birth in the five years preceding survey did not perform a health check up after birth. Moreover home is the most common place for health check up after delivery although health facilities were also preferred by about 45 percent of the women. However, the utilisation of health facilities is not distributed evenly between rural and urban areas. Data from IDHS 2002-03 reveal that more than 60 percent of the urban women who had their most recent birth in the five years preceding the survey had used a health facility for health check up after birth, while only 27.5 percent of the rural women had used a health facility for such purposes. A wider gap is observable with respect to level of education. Only 15.2 percent of the women with no education had used a health facility for health check up compared to 85.6 percent of women with higher education who had used a health facility for health check up.

THE IMPORTANCE OF WOMEN'S KNOWLEDGE

The importance of knowledge about pregnancy complications influencing maternal mortality can be revealed from a study of a semi-urban community in Southern Nigeria. One of the common causes of maternal deaths in Southern Nigeria is haemorrhage. Pregnant women are aware of the symptoms of haemorrhage but unfortunately they do not realise that they need medical treatment. This situation stems from a wrong understanding that haemorrhage is caused by sweet food during pregnancy, evil spirits, incest, illicit sex, disobedience of husband or will of God (Okolocha et al 1998: 294).

Several researchers have also stressed the importance of knowledge in affecting behaviour on maternal health care. In rural Gujarat and South Kalimantan the lack of women's knowledge about pregnancy complications has been attributed to delays in seeking medical help (Sandya et al 1994; Supratikno et al 2002: 231). In rural Gujarat, postpartum haemorrhage, fever, swelling of the hand, feet and face are considered natural effects of pregnancy and delivery. Women are also not aware of the fatal consequences of retained placenta and ante-partum haemorrhage. A district based audit in south Kalimantan shows that lack of knowledge about signs of pregnancy complications stimulate delays in decision-making to go to health facilities. Similar findings are obtained in rural South Africa where women lack awareness about health

risk during pregnancy, which affects their utilisation of antenatal care (Myer & Harrison 2003: 272). Together with other barriers, lack of perceived benefit from antenatal care discourages women from seeking antenatal care, makes them attend their first antenatal service late in their pregnancy or prevents them from returning for follow up care (Biswas 2004; Myer & Harrison 2003).

Some scholars maintain that knowledge is a crucial precondition for determining behaviour (Qian & Yue 2002; Rogers 2003; Salma 2004; Sloss & Munier 1991). Rogers (2003, pp. 171-3) explains that the personal decision to adopt a new innovation is influenced by the knowledge about that innovation. Knowledge consists of three types of information, namely information about the existence of innovation, information about how to use the innovation and the information about the fundamental principles that make the innovation work. Individual decision is influenced through persuasion. In the persuasion stage, knowledge/ information can influence individual attitude towards an innovation. A positive attitude leads to acceptance of innovation as part of individual behaviour. On the other hand a negative can cause rejection of the innovation (Rogers 2003: 171).

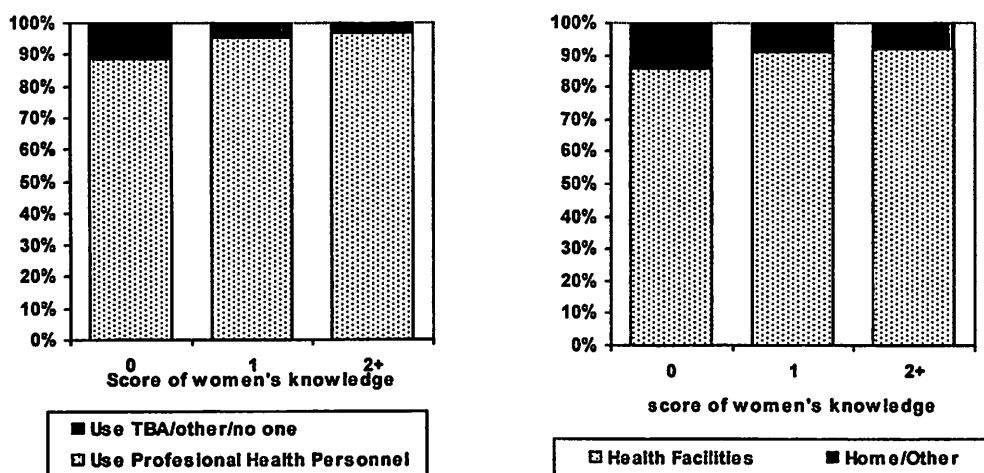
Salma (2004) explains that the relationship of knowledge with behaviour works implicitly through interrelationship between cognition, context and behaviour. In this case, knowledge forms a part of cognition. Cognition is defined as individual mental processes that involve several aspects such as knowledge, attitude, motives, beliefs, personal values, perceived cultural truths and memory (Salma 2004). Cognition can be transferred into action or behaviour if conditions allow it. In the other words, context, the setting of cognition and behaviour, which consists of culture, physical environment, law, norms, and so on determine whether behaviour change, as a result of cognition processes occurs or not.

In general, the relationship between knowledge and behaviour is described by a cognitive model which shows that firstly individuals learn about practice which produces as a positive attitude before translating knowledge into practice or behaviour. Several models may be applied to explain the relationship between knowledge and practice. Some scenarios may emerge which show that knowledge is acquired as a result of practice or knowledge is built from experience. Regardless of the order or direction all the models show that there is a relationship between knowledge and practice (Valante, Paredes & Poppe 1998: 368-369).

The influence of knowledge on health behaviour has been tested by the Mann-Whitney non-parametric statistic in Southern Laos (Phoxay et al 2001: 15). Then Mann-Whitney non-parametric test is also deployed in this analysis to find out the linkage between knowledge and utilisation of health care services. This test uses the mean of ranks to determine whether the maternal health care user-group and the non-user group have different characteristics in terms of women's knowledge about pregnancy complication. Each respondent is given a score related to the specific characteristic (knowledge of pregnancy complication) and the respondents are ranked

based on these scores. They are separated into two groups (maternal health care user-group and non-user group) and the mean ranks calculated in each group. If the mean of rank is significantly different between two groups then the two groups are considered to have dissimilar characteristics.

All women who had their most recent birth in the five years preceding survey are given a score based on the number of danger signs or complications which they cited as health problems during pregnancy, delivery or after delivery. For the knowledge of danger signs during pregnancy the maximum score is 10 because there are 10 possible health problems, which can be cited as danger signs during pregnancy in the IDHS 2002-03 questionnaires. A maximum score of 10 means that the respondent has cited all possible danger signs of complications. A score of 0 (zero) reflects that the respondent does not know about any danger signs of complications that may occur. The maximum score for knowledge of health problems during delivery and after delivery are 9 and 8 respectively, because the IDHS questionnaire lists 9 and 8 possible danger signs of complications during and after delivery respectively.

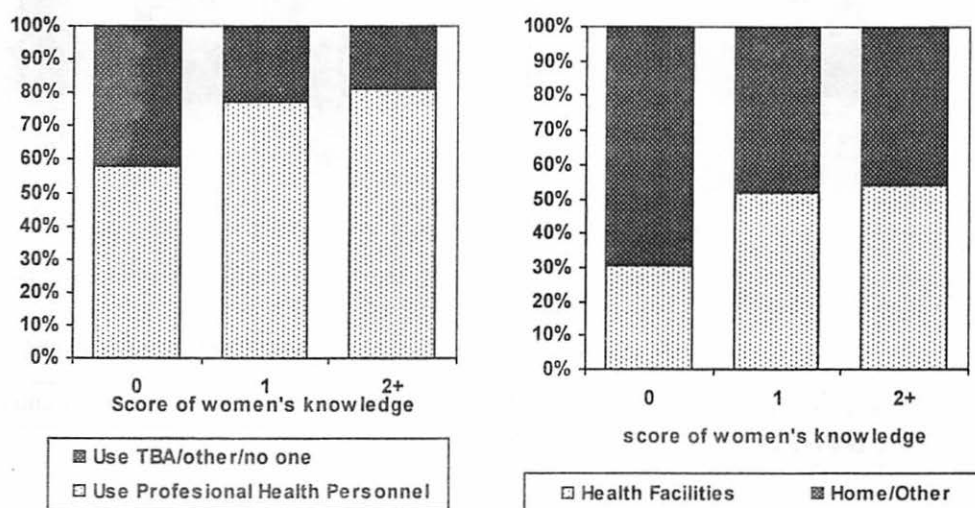


Source: IDHS 2002-2003 dataset

Figure 4. Percentage of women who had last birth in the 5 years preceding survey by score of knowledge about danger signs during pregnancy, utilisation maternal care services for antenatal care and place of antenatal care, Indonesia 2002-03

The IDHS 2002-03 data show that the utilisation of professional health service personnel or health facilities is more likely influenced by women's knowledge about danger signs during pregnancy. More than 10 percent of the women who had a score of 0 went to TBAs or the other health providers for antenatal care. On the other hand only 4.46 percent of women who had score of 1 went to TBAs or the other health

providers. Even this figure is 3.02 percent for women who had a score of knowledge 2+. This condition illustrates that the improvement of score of knowledge hand in hand with the improvement of utilisation professional health services personnel for antenatal care. The similar condition also occurs for place of antenatal care. The higher score of women's knowledge are also followed by the higher percentage of women who used health facilities (see Figure 4).

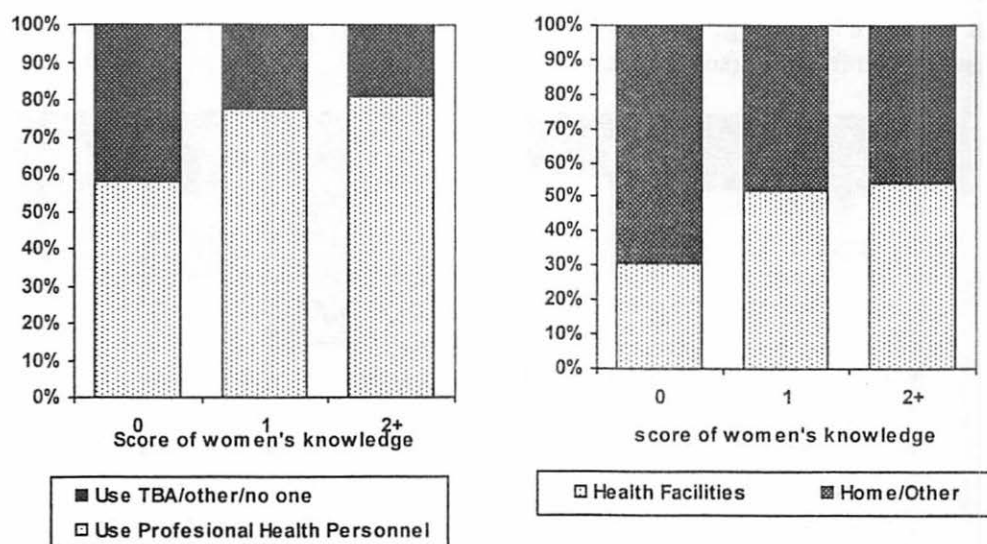


Source: IDHS 2002-2003 dataset

Figure 5. Percentage of women who had last birth in the 5 years preceding survey by score of knowledge about health problem during delivery, utilisation maternal care services for birth assistance and place of delivery, Indonesia 2002-03

The utilisation of maternal health care during delivery may also be affected by women's knowledge about health problems during delivery, i.e., a larger proportion of women with low knowledge about problems during delivery tended to use traditional health providers for their delivery compared to women with a higher knowledge of problems during delivery. Figure 5 shows that about 42 percent of the women who did not know any health problem during delivery (i.e., women with a score of 0) were assisted by TBAs or other non-professional health providers. Of the women who cited the possibility of at least two health problems during delivery, only about 19 percent were assisted by TBAs or the other non-professional health providers. In terms of the choice of place of delivery, of the women who knew of at least two health problem during delivery, about 54 percent had used health facilities as place of birth. In contrast, of the women who knew of no health problem during delivery (i.e., of those who had a score of 0) only about 31 percent delivered at a health facility. A similar finding is observed in terms of postnatal care. A higher proportion of women

with knowledge about health problem after delivery tended to use maternal care services for postnatal care (see Figure 2.8) compared to women who had no knowledge of postnatal health problems.



Source: IDHS 2002-2003 dataset

Figure 6. Percentage of women who had last birth in the 5 years preceding survey by score of knowledge about health problem after delivery, utilisation maternal care services for health check up and place of health check up, Indonesia 2002-03

Based on figures 4, 5, and 6, it is apparent that the differences in the percentages of women using professional (or traditional) providers and the percentages of women using professional (or traditional) facilities for antenatal, delivery and post natal care are not large with respect to different levels of women's knowledge about signs of pregnancy complications. But the difference is large between women who had knowledge about signs of pregnancy complications (scores 1 and 2+ combined) and women who had no knowledge about signs of pregnancy complications (score 0). Then Mann-Whitney test supports the above conclusion. All the Mann-Whitney test statistics reject the null hypothesis that "women using maternal health care and those not using maternal health care have the same knowledge of pregnancy complications". In other words, women who utilize maternal health care services and women who do not use maternal health care have significantly different average of scores of knowledge.

CONCLUSION

There are several main points that can be revealed from the above discussions. First, the utilisation of maternal health care services by women who had their most recent birth in the five years preceding the survey is low, especially for delivery and postnatal care. Utilization of health care services for antenatal care is reasonably good. However, the coverage of some services such as blood test, urine test and consumption of iron tablets must be improved. Second, there is a lack of awareness about potential health problems, which can influence women's health during pregnancy, delivery or after delivery. Moreover, women also do not have enough knowledge to address pregnancy related complications, as significant proportions of women obtained treatment from non-professional health personnel. Third, The Mann-Whitney test show that women who utilized maternal care services and who did not utilized maternal care services have different score of knowledge.

POLICY AND RESEARCH IMPLICATION

Based on the analysis done in this article, the suggested policy implications which may enhance the women's health during pregnancy, delivery and post natal is by improving women's knowledge about pregnancy complication since women's knowledge can stimulate women's awareness to use maternal health care. Moreover the concept of health itself must be defined clearly. Blaxter (1990) stated that comprehension the concept of health will affect the ideas about responsibility including health attitude and behaviour. By understanding the health concept it is hoped that women also understand what they need as a result of diminishing of harmful cultural belief. Then it will influence demand for utilisation maternal health care. This is also hand in hand with Karsovec & Shaw (2000) opinion about health sector reform. It is stated that promoting healthy behaviours which create individual behaviour for better health and better health care utilisation belong to one important lever of health reform.

Furthermore the analysis in this article focuses on the women's knowledge which may affect utilisation health care. On the other hand there is another aspect, which also influences utilisation maternal care, the availability and accessibility of health facilities. If the facilities are accessible and easily reached by population it may also reduce economic barriers as consequence of transportation cost and foster healthy behaviour. Therefore the aspect of supply of health facilities is also important to be included in the analysis or research in the future.

REFERENCES

- Badan Pusat Statistik (BPS) and ORC Macro. 2003. *Indonesia Demographic and Health Survey 2002-2003*. Calverton, Maryland, USA: BPS and ORC Macro.
- Biswas, Ranjita. 2004. "Maternal Care in India Reveals Gaps Between Urban and Rural, Rich and Poor". <http://www.prb.org>. Date: 24 February 2005.
- Blaxter, M. 1990. *What is Health? Health and Lifestyles*. Routledge. London
- Dursin, Richel. 2000. "Ignorance, Lack of funds Push Up Maternal Death". <http://www.hartford-hwp.com/archives/54b/074.html>. 24/10/2004. Date: 08 March 2005
- Gosling, Jenny. 1996. *Introductory Statistics: A comprehensive, self paced, step by step statistics course for tertiary students*. NSW: Pascal Press.
- Haycock, Claudia. 2000. "Pregnancy: a testing time?". <http://community.netdoktor.com>. Date: 07 March 2005.
- Krasovec, K & R. Paul Shaw. 2000. *Reproductive Health and Health Sector Reform*. World Bank Institute.
- McCarthy, J. & Maine, D. 1992. "A Framework for Analyzing the Determinant of Maternal Mortality". *Studies in Family Planning*, Vol. 23, No.1, pp. 23-31.
- McGeown, Kate. 2004. "Indonesia Has the Highest Maternal Death Rate in South East Asia". <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/asia-pacific/3725327.stm>. Date: 22 May 2004.
- Myer, Landon & Harrison, Abigail. 2003. "Why Do Women Seek Antenatal Care Late? Perspectives From Rural South Africa". *Journal of Midwifery and Women's Health*, Vol. 48, No. 4, pp. 268-272.
- Okolocha, C., Chiwuzie, J., Braimoh, S., Unuighe, J. & Olumeko, P. 1998. "Socio Cultural Factors in Maternal Morbidity and Mortality: A Study of Semi-urban Community in Southern Nigeria". *Journal of Epidemiology and Community Health*, Vol 52, No 5, pp 293-297.
- Phoxay, C., Okomura, J., Nakamura, Y., & Wakai, S. 2001. "Influence of Women's Knowledge on Maternal Health Care Utilisation in Southern Laos". *Asia Pacific Journal of Public Health*, Vol 13, No 1, pp 13-19.
- Qian, Wang & Yue, Chen. 2002. "The unity of knowledge and behaviour: an important aspect of scientific and technological literacy for all". <http://cyberg.wits.ac.za/cyberg/sessiondocs/cognitive/cogn/cogn3/cogn3.pdf>. Date: 15 February 2005.
- Rogers, Everett M. 2003. *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Romdiati, Haning. 1996. *Maternal Health Care Utilisation in Three Provinces of Java, 1991*. Master Coursework Thesis, Graduate program in Population and Human Resources. Flinders University, Adelaide.
- Salma, Karen. 2004. "Evidence-Based Cancer prevention: strategies for NGOs – A UICC handbook for Europe". http://www.uicc.org/fileadmin/user_upload/UICC/Main_Site/Publications/7Behaviour.pdf. Date: 12 February 2005.

- Sandya, Barge et al. 1994. "Barriers to Emergency Obstetric Care in Rural Gujarat". http://www.phishare.org/files/462_barriers-to-EOC.doc. Date: 15 March 2005.
- Sloss, Laura J. & Munier, Ahmed. 1991. "Women's Health Education in Rural Bangladesh". *Social Science and Medicine*, Vol. 32, No. 8, pp. 959-961.
- Smith, K., Dmytraczenko, T., Mensah, B. & Sidibe, O. 2004. *Knowledge, Attitude and Practices Related to Maternal Health in Bla, Mali: Result of a Baseline Survey*. Maryland: Partners for Health Reform plus.
- Statistics Indonesia & ORC Macro. 2003. *Indonesia Demography and Health Survey 2002-2003*. Calverton, Maryland, USA: BPS and ORC Macro.
- Stekelenburg, J., Kyanamina, S., Mukelabai, M., Wolffers, I., & Van Rosmalen, J. 2004. "Waiting too long: low use of maternal health services in Kalabo, Zambia". *Tropical Medical and International Health*, Vol 9, No 3, pp 390-398.
- Supratikno, G, Wirth, M.E., Achadi, E., Cohen, S. & Ronsmans, C. 2002. "A District-based Audit of the Causes and Circumstances of Maternal Death in South Kalimantan, Indonesia". *Bulletin of the World Health Organization*, Vol 80, No. 3, pp. 228-235.
- Thind, Amardeep & Banerjee, Kaberi. 2004. "Home Deliveries in Indonesia: Who Provides Assistance?". *Journal of Community Health*, Vol. 29, No. 4, pp. 285-303.
- Valente, T. W., Paredes, P. & Poppe, P.R. 1998. "Matching the message to the process: The relative ordering of knowledge, attitudes and Practices in Behaviour Change Research". *Human Communication Research*, Vol 24, No 3, pp 366-385.
- WHO. 2003. "Safe Motherhood a newsletter of worldwide activity" (online). Issues 30, 2003 (1). Available on: http://www.who.int/reproductive-health/new/Safemotherhood_30.pdf, 16/02/2005.
- WHO. 2004. "Beyond the number: Reviewing maternal deaths and complications to make pregnancy safer" (online). Available on: <http://www.who.int/reproductive-health/publications/btn/btn.pdf>. 10/02/2005.

PEMBANGUNAN PENDIDIKAN DAN MDGs DI INDONESIA

Sebuah Refleksi Kritis

Dyah Ratih Sulistyastuti*

Abstrak

Mencapai pendidikan dasar untuk semua merupakan tujuan kedua dari MDGs. Tujuan ini memiliki target untuk menjamin bahwa sampai dengan tahun 2015, semua anak, dimanapun, laki-laki dan perempuan, dapat menyelesaikan sekolah dasar (*primary schooling*). Penilaian terhadap pencapaian tujuan kedua dari MDGs didasarkan atas empat indikator yaitu, angka partisipasi sekolah (APS), angka melek huruf, rata-rata lama studi dan rasio murid laki-laki dan perempuan. Pencapaian Indonesia dalam APS telah mencapai hasil yang baik, yaitu di atas 90%. Begitu juga dengan pencapaian angka melek huruf telah mampu mencapai angka di atas 90%. Akan tetapi jika dilihat dari angka rata-rata lamanya studi, maka tercapainya tujuan MDGs yang kedua ini agaknya masih perlu perjuangan yang panjang. Tulisan ini berisi empat bagian utama. Bagian pertama mengemukakan pentingnya program MDGs terutama yang berkaitan dengan pendidikan sebagai hak dasar setiap warga negara. Bagian kedua memaparkan beberapa program Pemerintah Indonesia untuk mewujudkan pendidikan dasar untuk semua. Bagian ketiga adalah kajian tentang pencapaian program pendidikan di Indonesia. Bagian terakhir dari tulisan ini berupa kesimpulan dan rekomendasi.

Kata kunci: Pendidikan dasar, Tujuan Pembangunan Milenium, MDGs

The second goal of MDGs is to provide basic education for all. This goal is targeted to guarantee that in 2015 all children both boys and girls finish primary schooling. The achievement of this goal is evaluated based on four indicators, namely: school enrollment ratio, literacy rate, length of study and ratio between boy and girls students. Indonesian achievement in materialising the second MDGs based on school enrollment ratio is good, that is more than 90 percent. The same story is also happen with the literacy rate. However, if it is measured from length of study, Indonesia is still lack behind. This paper is aimed to discuss this issue. The first part of this paper discusses the importance of MDGs programmes which are formulated using right based approach for education. The second part describing various Indonesia's programmes aimed to realise the second MDGs to provide basic education for all. The third part is a review on the achievement of Indonesia's education programmes in realising the second MDGs. The last part is conclusion.

Key words: Education, Millenium development goals, MDGs

* Peneliti lepas di Yogyakarta. E-mail: dyah_ratih@yahoo.com

1. PENGANTAR

Tujuan kedua dari delapan Tujuan Pembangunan Milenium (TPM) atau *Millennium Development Goals* (MDGs) adalah mencapai pendidikan dasar untuk semua. MDGs memang bukan merupakan isu yang baru, tetapi pencapaian target MDGs di Indonesia masih di bawah target yang diharapkan. Bahkan, menurut Laporan "*A Future Within Reach*" maupun Laporan MDGs Asia-Pasifik tahun 2006, Indonesia termasuk dalam kategori terbawah bersama Banglades, Laos, Mongolia, Myanmar, Pakistan, Papua Nugini dan Filipina (Hartiningsih, 2007). Pada awal sosialisasi MDGs di Indonesia memang menimbulkan beberapa kontroversi. Ada sebagian dari komponen masyarakat yang menganggap bahwa MDGs sebagai program yang ambisius. Namun, MDGs sebenarnya bukan hal yang ambisius atau mengada-ada karena MDGs merupakan program yang didasarkan pada semangat pemenuhan hak dasar warga negara. Hal ini dapat dilihat bahwa sebagian besar indikator MDGs didasarkan pada Human Development Index (HDI) yang terdiri dari tiga indikator, yaitu: pencapaian pembangunan bidang kesehatan, pendidikan dan ekonomi. Tiga indikator dalam HDI yang meliputi aspek kesehatan, pendidikan dan ekonomi tersebut mencerminkan sejauh mana negara mampu memenuhi hak-hak dasar warga negara.

Apabila keberhasilan pencapaian MDGs diukur dari HDI, maka pencapaian MDGs di Indonesia masih sangat memprihatinkan. Posisi Indonesia dalam HDI pada tahun 2006 berada pada urutan 108, dengan nilai indeks sebesar 0,83. Ranking Indonesia ini jauh di bawah negara-negara Asia Tenggara lainnya, misalnya Singapura yang berada pada urutan ke-25, Malaysia ke-61, Thailand ke-74, Filipina ke-84 dan Brunei Darussalam ke-34. Karena tulisan ini akan mendiskusikan tujuan kedua dari delapan Tujuan Pembangunan Milenium, maka akan disajikan tingkat pencapaian bidang pendidikan di Indonesia. Setidaknya kita akan melihat posisi Indonesia dalam beberapa negara di Asia Tenggara. Menurut Global Monitoring Report (GMR)¹ tahun 2008 yang dikeluarkan UNESCO, Indeks Pembangunan Pendidikan atau *Education Development Index* (EDI)² Indonesia mengalami penurunan. Pada GMR, peringkat Indonesia turun dari posisi 58 menjadi 62. Seperti yang dipaparkan pada Kompas (31 Desember 2007:14), nilai total EDI yang diperoleh Indonesia juga mengalami penurunan sebesar 0,003 poin dari 0,938 menjadi 0,935. Tabel 1 berikut ini menyajikan nilai EDI agar dapat mengamati perbandingan EDI beberapa negara Asia Tenggara.

¹ *Global Monitoring Report (GMR)* dikeluarkan oleh UNESCO setiap tahun yang berisi hasil pemantauan reguler pendidikan dunia.

² *Education Development Index (EDI)* merupakan indeks komposit yang terdiri dari angka partisipasi pendidikan dasar, angka melek huruf pada usia 15 tahun ke atas, angka partisipasi berdasarkan kesetaraan gender, dan angka bertahan siswa hingga kelas 5 sekolah dasar.

Sistem penilaian EDI membagi tiga kategori skor, yaitu kelompok negara dengan indeks pendidikan tinggi (0,950 ke atas), sedang (0,800 sampai di bawah 0,950) dan rendah (di bawah 0,800). Berdasarkan kategori tersebut Indonesia, Malaysia, Filipina, Vietnam, Myanmar dan Kamboja, berada di kelompok negara dengan kategori EDI sedang. Sementara Indeks Pendidikan Brunei Darussalam menempati peringkat tinggi (Kompas, 31 Desember 2007:14).

Tabel 1. Indeks Pembangunan Pendidikan Negara Asia Tenggara

Negara	Indeks Pembangunan Pendidikan	Angka Partisipasi Pendidikan Dasar	Angka Melek Huruf usia 15 thn ke Atas	Angka Menurut Gender	Angka Bertahan Hingga Kelas 5 SD
Brunei Darussalam	0,965	0,969	0,927	0,967	0,995
Malaysia	0,945	0,954	0,904	0,938	0,984
Indonesia	0,935	0,983	0,904	0,959	0,895
Vietnam	0,899	0,878	0,903	0,945	0,868
Filipina	0,893	0,944	0,926	0,955	0,749
Myanmar	0,866	0,902	0,899	0,963	0,699
Kamboja	0,807	0,989	0,736	0,871	0,631
Laos	0,750	0,836	0,714	0,820	0,630

Sumber: *EFA Global Monitoring Report 2008* dalam Kompas 31 Desember 2007:14.

Posisi Indonesia yang berada pada kategori sedang ini terkait dengan beberapa realita. Realita-realita tersebut akan diuraikan pada pembahasan berikut ini yang terdiri dari angka buta huruf di beberapa daerah, rendahnya rata-rata lama studi dan kesenjangan Angka Partisipasi Sekolah (APS) antara laki-laki dan perempuan.

Pembangunan nasional yang telah dilaksanakan sejak Repelita I tahun 1969, hendaknya telah mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Meskipun demikian ternyata masih menyisakan sejumlah masalah diantaranya bidang pendidikan. Salah satu indikatornya adalah kemampuan baca tulis yang merupakan keterampilan minimal yang diperlukan oleh masyarakat untuk mencapai hidup sejahtera. Kemampuan baca tulis tercermin dari angka melek huruf yaitu persentase penduduk di atas 10 tahun yang dapat membaca dan menulis. Pada tahun 2005, proporsi penduduk yang masih buta huruf secara nasional sudah jauh menurun dan tinggal sebesar 8,09% (Statistik Kesejahteraan Rakyat, 2005:70). Namun beberapa provinsi masih memiliki proporsi buta huruf yang relatif tinggi, seperti Papua (26,43%), NTB (18,27%), Sulawesi Selatan (13,71%), NTT (13,32%), Jawa Timur (12,79%), DIY (12,11%), Jawa Tengah (11,13%) dan Kalimantan Barat (10,89%). Disparitas angka melek huruf tersebut bukan hanya meliputi provinsi saja, tetapi disparitas juga terjadi antara desa-kota, laki-laki dan perempuan. Menurut Statistik Pendidikan 2006, persentase penduduk buta huruf 10 tahun ke atas di daerah pedesaan (10,24%) mencapai dua kali lipat lebih

tinggi dibanding perkotaan (4,24%). Pola serupa juga ditemukan untuk laki-laki dan perempuan. Persentase penduduk buta huruf perempuan (10,33%) mencapai dua kali lipat lebih tinggi dibandingkan penduduk laki-laki (4,88%).

Di samping masih tingginya angka buta huruf di beberapa daerah (termasuk DIY yang notabene sebagai kota pendidikan) masalah lain yang masih harus mendapat perhatian serius adalah rendahnya rata-rata lama sekolah. Rata-rata lama sekolah merupakan indikator lainnya yang diformulasikan oleh UNDP pada tahun 1990 untuk menyusun Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Program Wajib Belajar 9 tahun telah dicanangkan pemerintah sejak tahun 1994 melalui Inpres I tahun 1994. Rata-rata lama sekolah di Indonesia pada tahun 2006 baru mencapai 7,44 (Statistik Pendidikan 2006:57). Angka ini menunjukkan bahwa rata-rata pendidikan penduduk Indonesia baru mencapai jenjang pendidikan kelas 1 SMP. Realita tersebut jelas menuntut bahwa percepatan pembangunan bidang pendidikan terutama pendidikan dasar merupakan kebutuhan yang sangat mendesak.

Tulisan ini bertujuan mengkaji beberapa program Pemerintah Indonesia untuk mewujudkan pendidikan dasar untuk semua serta mengemukakan kajian tentang pencapaian program pendidikan di Indonesia berkaitan dengan tujuan kedua dari MDGs. Data yang digunakan dalam kajian ini berasal dari berbagai sumber diantaranya Badan Pusat Statistik, Depdiknas dan media masa.

2. TUJUAN PEMBANGUNAN MILENIUM DAN PENDIDIKAN UNTUK SEMUA (PUS)

Pada bulan September tahun 2000, perwakilan dari 189 negara menandatangani deklarasi yang disebut sebagai *Millennium Declaration* yang mengandung delapan poin dan harus dicapai sebelum tahun 2015. Negara-negara yang membuat kesepakatan tersebut bukan saja negara kaya tetapi juga negara-negara miskin dan berkembang. Delapan poin ini tergabung dalam tujuan yang dinamakan sebagai *Millennium Development Goals* (MDGs). Di Indonesia MDGs disebut sebagai Tujuan Pembangunan Milenium.

Delapan kesepakatan dalam MDGs tersebut adalah:

- 1) Menanggulangi kemiskinan dan kelaparan (*eradicate extreme poverty and hunger*)
- 2) Mencapai pendidikan dasar untuk semua (*achieve universal primary education*)
- 3) Mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan (*promote gender equality and women empowerment*)
- 4) Menurunkan angka kematian anak (*reduce child mortality*)
- 5) Meningkatkan kesehatan ibu (*increase maternal health*)
- 6) Memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya (*combat HIV/AIDS, malaria and other diseases*)

- 7) Memastikan kelestarian lingkungan hidup (*ensure environment sustainability*)
- 8) Membangun kemitraan global untuk pembangunan (*develop a global partnership for development*)

Delapan Tujuan Pembangunan Milenium yang telah disepakati oleh 189 negara itu didasarkan pada pemenuhan hak dasar warga negara atau *right based approach*. Hak dasar/asasi manusia (*human right*) bersifat universal, legal dan berlaku sama bagi setiap warga negara. Hak dasar ini merupakan suatu konsep etika politik dengan gagasan pokok penghargaan dan penghormatan terhadap manusia dan kemanusiaan. Secara umum HAM yang diumumkan PBB tahun 1948 mengandung empat hak pokok. Pertama, hak individual atau hak-hak yang dimiliki setiap orang. Kedua, hak kolektif atau hak masyarakat yang hanya dapat dinikmati bersama orang lain, seperti hak akan perdamaian, hak akan pembangunan dan hak akan lingkungan hidup yang bersih. Ketiga, hak sipil dan politik, antara lain memuat hak-hak yang telah ada dalam perundangan Indonesia seperti: hak atas penentuan nasib sendiri, hak memperoleh ganti rugi bagi mereka yang kebebasannya dilanggar; hak atas kehidupan; hak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama; hak yang sama bagi perempuan dan laki-laki untuk menikmati hak sipil dan politik; hak seorang untuk diberi tahu alasan-alasan pada saat penangkapan; persamaan hak dan tanggung jawab antara suami-istri; dan hak atas kebebasan berekspresi. Keempat, hak ekonomi, sosial dan budaya, antara lain memuat hak untuk menikmati kebebasan dari rasa ketakutan dan kemiskinan; larangan atas diskriminasi ras, warna kulit, jenis kelamin, gender, dan agama; persamaan hak antara laki-laki dan perempuan untuk menikmati hak ekonomi, sosial dan budaya; hak untuk mendapat pekerjaan; hak untuk memperoleh upah yang adil bagi buruh laki-laki dan perempuan; hak untuk membentuk serikat buruh; hak atas pendidikan: hak untuk bebas dari kelaparan. Kemudian prinsip *human right* ini diadopsi oleh beberapa institusi internasional seperti CARE, Save the Children, UNICEF, UNDP, UNFPA, UNESCO dan SIDA, DFID untuk dijadikan dasar aktivitasnya. Demikian juga MDGs dibentuk dengan prinsip hak dasar warga negara atau *human right based approach* (Arowolo, 2007:2). Prinsip pemenuhan hak dasar bagi setiap warga negara ini memberikan implikasi bahwa negara bahkan dunia internasional mempunyai tanggung jawab yang mutlak terhadap pemenuhannya.

Dengan menggunakan prinsip *right based approach*, maka upaya untuk memberikan pelayanan bidang pendidikan menjadi salah satu tujuan prioritas dalam Tujuan Pembangunan Milenium dengan tekad untuk mewujudkan *Education for All* (EFA) yang di Indonesia kemudian disebut sebagai Pendidikan untuk Semua (PUS).

Mengapa pemenuhan pelayanan pendidikan kepada seluruh warga negara menjadi prioritas yang akan diwujudkan di dalam MDGs? Hal ini karena pendidikan merupakan hak dasar setiap warga negara. Pendidikan merupakan kebutuhan paling asasi bagi semua orang karena masyarakat yang berpendidikan setidaknya dapat

mewujudkan tiga hal. Pertama, dapat membebaskan dirinya dari kebodohan dan keterbelakangan. Kedua, mampu berpartisipasi dalam proses politik untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis. Ketiga, memiliki kemampuan untuk membebaskan diri dari kemiskinan.

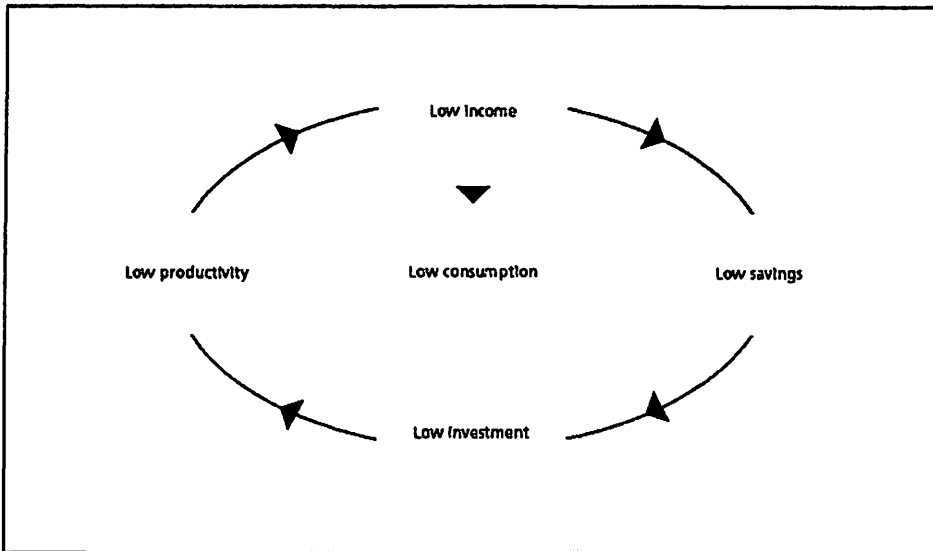
Pentingnya pendidikan sebagaimana diuraikan di atas memang tidak dapat disangkal lagi. Bagi sebagian besar orang miskin, pendidikan merupakan salah satu alat mobilitas vertikal yang paling penting. Ketika modal yang lain tidak mereka miliki, terutama modal berupa uang atau barang, hanya dengan modal pendidikanlah mereka dapat berkompetisi untuk mendapatkan kesempatan memperoleh penghidupan yang lebih baik di masa depan.

Pendidikan yang tinggi dan ditunjang kondisi kesehatan yang baik, pada akhirnya dapat meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mencapai kehidupan yang sejahtera. Tentu pendidikan dan kesejahteraan tidak memiliki hubungan yang bersifat langsung, akan tetapi melalui proses panjang di mana pendidikan yang baik akan memberi peluang pada anggota masyarakat untuk dapat terlibat di dalam proses pembangunan ekonomi. Bagaimana mekanisme tersebut dapat terjadi dapat dijelaskan dalam proses sebagai berikut. Kondisi pendidikan dan kesehatan yang baik merupakan prasyarat terbentuknya SDM yang berkualitas. Dengan SDM yang berkualitas maka masyarakat akan memiliki produktivitas tinggi. Produktivitas yang tinggi pada gilirannya akan berkontribusi sangat signifikan pada upaya untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi.

Kesempatan untuk dapat memperoleh pelayanan pendidikan, dengan demikian, dapat pula digunakan sebagai instrumen yang paling efektif untuk memotong mata rantai atau lingkaran setan kemiskinan (*the vicious circle of poverty*), di mana kemiskinan terjadi karena rendahnya produktivitas orang miskin yang disebabkan rendahnya kualitas SDM (pendidikan dan kondisi kesehatan) orang miskin tersebut. Rendahnya SDM orang miskin itu sendiri disebabkan kondisi kemiskinan mereka sehingga mereka tidak mampu melakukan investasi untuk pendidikan dan kesehatan. Bagaimana lingkaran setan kemiskinan tersebut terjadi digambarkan pada Gambar 1.

Selain menjadi instrumen strategis untuk memotong lingkaran setan kemiskinan, pendidikan juga punya makna bagi upaya untuk memberdayakan kaum perempuan. Relevansi ini tidak hanya berkaitan dengan persoalan kesetaraan gender, akan tetapi juga didasarkan pada realitas bahwa, jika berbicara tentang kemiskinan, maka dari golongan kaum perempuanlah sebagian besar pemberi kontribusi kelompok miskin.

Dengan demikian pendidikan bagi kaum perempuan memiliki makna yang sangat penting. Lebih dari sekedar memberi instrumen untuk memperoleh pendapatan yang lebih baik yang pada gilirannya dapat membebaskan diri dari belenggu kemiskinan dan ketidakberdayaan, pendidikan juga akan memperbaiki kondisi kehidupan kaum perempuan dalam banyak aspek atau dimensi kehidupan mereka. Dengan pendidikan yang maju, maka kaum perempuan akan lebih banyak terekspos dengan berbagai hal seperti kesehatan, hak-hak pribadi, dan hak politik. Meningkatnya pengetahuan kaum



Sumber: www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondbw/begbw_06.pdf

Gambar 1. Lingkaran Setan Kemiskinan

perempuan terhadap berbagai hal tadi pada gilirannya akan memperbaiki kondisi kesejahteraan masyarakat pada berbagai aspek, sebab kaum perempuanlah yang selama ini menjadi ujung tombak perbaikan kondisi kesejahteraan keluarga. Thomas, et al. (2000: 50-2) menjelaskan bahwa peningkatan kapasitas perempuan tidak hanya memperbaiki pendapatan mereka akan tetapi juga memperbaiki kesehatan reproduksi, menurunkan angka kematian bayi dan anak, serta dengan pengetahuannya tentu akan menguntungkan bagi pembentukan generasi berikutnya. Pendapat senada juga didukung oleh Tatyana (2000: 35) yang menyatakan bahwa pendidikan merupakan unsur yang sangat vital dalam pembangunan ekonomi. Di samping, modal fisik seperti mesin, bangunan dan sejenisnya, modal manusia merupakan unsur vital. Untuk mencapai pembangunan ekonomi yang tinggi maka diperlukan modal manusia yang berpendidikan tinggi juga.

3. PENCAPAIAN PENDIDIKAN UNTUK SEMUA DI INDONESIA

Pendidikan dasar bagi anak laki-laki dan perempuan adalah tujuan kedua dari (MDGs). Targetnya adalah pada tahun 2015, seluruh anak baik laki-laki maupun perempuan di mana saja mereka berada harus sudah menyelesaikan pendidikan dasar. Sebagai negara yang ikut meratifikasi MDGs/ Tujuan Pembangunan Milenium, Indonesia tidak bisa mengabaikan pembangunan di bidang pendidikan dasar ini.

Untuk dapat mewujudkan Tujuan Pembangunan Milenium bidang pendidikan tersebut tentu bukan perkara yang mudah untuk dilaksanakan. Diperlukan suatu langkah kongkrit dalam bentuk kebijakan, baik jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang. Kebijakan tersebut tentu saja tidak hanya dibuat dan diimplementasikan oleh pemerintah pusat saja, akan tetapi juga perlu dukungan dari pemerintah daerah. Sebab, mengacu kepada Undang-Undang No. 22/1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32/2004 tentang otonomi daerah, pemerintah daerahlah yang memiliki tugas untuk menyelenggarakan urusan pelayanan pendidikan dasar (SD dan SLTP). Dengan demikian, upaya pemerintah untuk dapat mencapai Tujuan Pembangunan Milenium dalam bidang pendidikan harus juga melibatkan dukungan pemerintah daerah.

Upaya meyakinkan pemerintah daerah untuk dapat mewujudkan Tujuan Pembangunan Milenium bidang pendidikan tentu bukan pekerjaan mudah dilakukan. Selain kesadaran daerah yang masih kurang tentang pentingnya mewujudkan MDGs, persoalan yang muncul adalah rendahnya dukungan anggaran, SDM, dan infrastruktur yang ada di daerah. Terlebih lagi, koordinasi pembangunan yang tidak lagi bersifat sentralistik seperti yang terjadi pada jaman Orde Baru. Dalam banyak hal telah menyebabkan berbagai dokumen rencana pembangunan yang dibuat pemerintah, misalnya, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tidak selalu menjadi acuan pemerintah daerah di dalam membuat dokumen yang sama, yaitu RPJP-D dan RPJM-D. Persoalan yang muncul kemudian adalah rencana dan realisasi berbagai program pembangunan di daerah tidak selalu seiring dan sejalan dengan rencana pembangunan yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Kondisi yang demikian sangat mungkin menyebabkan upaya untuk mencapai MDGs bidang pendidikan dasar menjadi tidak akan mudah untuk dilaksanakan. Hanya apabila pemerintah memiliki kapasitas untuk meyakinkan pemerintah daerah bahwa MDGs merupakan hal yang penting yang harus diwujudkan dan diikuti, dengan dukungan instrumen koordinasi yang baik maka MDGs bidang pendidikan akan dapat dicapai.

Untuk mengetahui tingkat pencapaian MDGs bidang pendidikan, maka analisis pada subbab ini akan dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama akan dilakukan review terhadap berbagai kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah sebagai upaya untuk mewujudkan MDGs. Pada bagian berikutnya analisis akan lebih diarahkan untuk mengetahui sejauh mana implementasi berbagai macam program tersebut mampu mewujudkan tujuan pembangunan milenium bidang pendidikan.

3.1 Kebijakan Pemerintah Untuk Mencapai MDGs Bidang Pendidikan

Pemerintah telah banyak melaksanakan kebijakan dan program untuk menjamin pendidikan. Komitmen pemerintah untuk menjamin pendidikan ini sangatlah penting mengingat pendidikan merupakan kebutuhan utama untuk mewujudkan masyarakat sejahtera. Mengingat keterbatasan yang dimiliki pemerintah, maka program pendidikan dasar menjadi prioritas kewajiban pemerintah. Sebagai wujud konkrit atas pentingnya

pendidikan dasar, UUD 1945 pasal 31 (termasuk juga pasal 31 dalam Perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945) yang menyatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas pendidikan dasar. Hal ini tertuang secara jelas pada ayat 1 dan ayat 2, seperti dibawah ini.

Pasal 31

Ayat 1: “Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan”

Ayat 2: “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”

Kemudian komitmen pemerintah terhadap anggaran tertuang pada pasal 31 ayat 4, yaitu anggaran pendidikan minimal harus 20% dari APBN dan APBD, seperti dikutip di bawah ini.

Ayat 4: “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”.

Komitmen pemerintah mengenai pendidikan dasar ini dipertegas lagi dalam UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), yaitu pada pasal 17 dan pasal 34.

Pasal 17:

- (1) Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah
- (2) Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat
- (3) Ketentuan mengenai pendidikan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah

Pasal 34:

- (1) Setiap warga negara yang berusia 6 tahun dapat mengikuti program wajib belajar
- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya
- (3) Wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.
- (4) Ketentuan mengenai wajib belajar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah (PP).

Program penanggulangan putus pendidikan dasar telah banyak diterbitkan. Program yang paling populer saat ini adalah Bantuan Operasional Sekolah atau yang lebih dikenal dengan BOS. Tujuan pemerintah menciptakan program BOS adalah agar semua anak terutama dari keluarga miskin dapat mencapai kelulusan pada tingkat pendidikan dasar.

Sejak tahun 2001 sampai Juni 2005, pemerintah telah mengalokasikan sebagian dari penghematan subsidi BBM yang kemudian dialokasikan sebagai Dana Bantuan Khusus Murid (BKM) bagi keluarga miskin. Untuk periode Juli–Desember 2005, pemerintah menegaskan untuk melakukan perubahan penerima langsung dana tersebut, dari keluarga ke sekolah berupa BOS. Program BOS ini didasarkan pada jumlah siswa yang terdaftar dalam satu sekolah. Sejak Juli 2005, pemerintah telah menyerahkan dana BOS ke seluruh sekolah SD dan SMP, dan secara terbatas masih melanjutkan program BKM. Mekanisme alokasi bantuan yang baru ini telah banyak mengubah anggaran pendidikan dasar dan pendidikan menengah pertama. Perubahan ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat kini mendanai bagian yang cukup besar untuk biaya operasional sekolah.

Program BOS mencakup sekitar 41 juta siswa dengan rincian 62% berada pada jenjang sekolah dasar dan 38% pada pendidikan sekolah menengah pertama. Program BOS telah menyalurkan sebanyak Rp 5,3 triliun antara Juni–Desember 2005 dan selanjutnya Rp 11,12 triliun di tahun 2006, atau sekitar 25% dari keseluruhan anggaran pemerintah pusat untuk sektor pendidikan. Besarnya anggaran untuk setiap sekolah ditentukan oleh jumlah siswa. Untuk sekolah dasar menerima Rp 235.000 (sekitar US\$25) per siswa per semester, dan siswa sekolah menengah pertama menerima Rp 324.500 (kira-kira US\$35). Dana BOS tersebut digunakan untuk menanggulangi biaya operasional sekolah dan sekolah pun diharapkan dapat menurunkan atau bahkan menghapuskan uang sumbangan pembinaan pendidikan (SPP). Dana BOS disalurkan secara langsung ke sekolah. Sekolah harus memiliki nomor rekening bank yang akan digunakan untuk menyimpan dana tersebut untuk mencegah terjadinya kebocoran, serta untuk meningkatkan transparansi.

Selain itu, Laporan Bappenas yang berjudul Tema dan Prioritas Pembangunan Nasional tahun 2007, menetapkan prioritas pembangunan bidang pendidikan tahun 2007, adalah sebagai berikut:

1. Beasiswa siswa miskin jenjang SD/MI dan SMP/MTs.
2. Beasiswa siswa miskin jenjang SMA/SMK/MA.
3. Pengembangan pendidikan keaksaraan fungsional.

3.2. Hasil-Hasil yang Dicapai

Sebagaimana diuraikan di depan, berbagai kebijakan telah dibuat oleh pemerintah sebagai upaya untuk mewujudkan Tujuan Pembangunan Milenium di Indonesia, termasuk tujuan yang kedua yaitu keberhasilan bidang pendidikan. UNDP mengukur keberhasilan dalam implementasi kebijakan bidang pendidikan melalui tiga indikator, seperti angka melek huruf (*literacy rate*), angka partisipasi sekolah (*school enrollment ratio*) dan lama studi yang ditempuh (*mean years of schooling*).

Ketiga indikator tersebut akan dipakai sebagai instrumen analisis untuk menilai tingkat keberhasilan atau kinerja implementasi berbagai kebijakan untuk menyediakan layanan pendidikan bagi semua di Indonesia.

Tabel 2. Persentase Penduduk 10 Tahun ke Atas yang Buta Huruf menurut Tipe Daerah, Kelompok Umur dan Jenis Kelamin, Tahun 2006

Tipe Daerah/ Jenis Kelamin	Kelompok Umur (tahun)		
	10 - 14	15 - 24	25 - 44
Perkotaan:			
Laki-laki (L)	0,59	0,57	1,04
Perempuan (P)	0,40	0,48	2,49
L+P	0,50	0,52	1,78
Perdesaan:			
Laki-laki (L)	1,49	1,71	3,81
Perempuan (P)	1,25	1,98	7,26
L+P	1,37	1,84	5,58
Perkotaan dan Perdesaan			
Laki-laki (L)	1,13	1,20	2,54
Perempuan (P)	0,91	1,27	5,08
L+P	1,02	1,24	3,84

Sumber: BPS, Susenas Tahun 2006 dalam Statistik Pendidikan, 2006 (56).

Dari Tabel 2 di atas terlihat bahwa persentase angka melek huruf di Indonesia boleh dikatakan cukup tinggi, yaitu di atas 90%, baik di daerah perkotaan maupun di daerah perdesaan. Jika dilihat dari kelompok umur, rata-rata angka melek huruf yang tinggi berada pada kelompok umur 10-14 tahun, yaitu 98,98%, disusul oleh kelompok umur 15-24 dan 25-44, masing-masing 98,76% dan 96,16% pada tahun 2006. Di Indonesia, proporsi melek huruf telah mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Apabila dilihat pada tahun 2004, maka angka melek huruf untuk kelompok umur 15-19 tahun sebesar 98,84% (Indikator Kesejahteraan Rakyat 2005:18). Tingginya angka melek huruf tersebut tidak terlepas dengan keberhasilan pemerintah untuk meningkatkan Angka Partisipasi Sekolah (APS). Seperti yang dapat dilihat pada Tabel 3, Indonesia telah berhasil mencapai Angka Partisipasi Sekolah di atas 90% untuk Sekolah Dasar selama periode 1995 hingga 2005.

Tabel 3. Angka Partisipasi Sekolah (APS) pada Berbagai Jenjang Pendidikan, Tahun 1995-2005 (dalam %)

APS	1995	1998	2000	2002	2004	2005
SD	91,5	92,3	92,4	92,7	92,7	93,2
SMP	51,0	58,4	61,7	61,7	60,9	65,2
SMA	32,6	36,9	39,5	39,5	36,8	41,7

Sumber: <http://www.bps.go.id/sector/socwel/index.html>, hal. 31

Berdasarkan Tabel 3 di atas menunjukkan bahwa proporsi murid yang mampu melanjutkan pada jenjang pendidikan menengah baru sekitar 50%. Angka Partisipasi Sekolah (APS) atau yang juga sering disebut *school enrollment* pada Sekolah Dasar (SD) memang sangat tinggi yaitu diatas 90%. Namun kemudian terjadi penurunan APS pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA).

Meskipun selama periode tahun 1995-2005 tingkat APS pada jenjang SMA terus mengalami peningkatan, tetapi nilainya masih jauh dari persentase APS pada jenjang pendidikan SD. Tingkat APS pada jenjang pendidikan SMP hanya berkisar 50-65% selama periode 1995-2005. Dan tingkat APS makin menurun pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Rendahnya proporsi penduduk yang melanjutkan ke sekolah menengah (SMP dan SMA) menyebabkan angka rata-rata lama sekolah rendah.

Tabel 4. Rata-rata Lama Sekolah Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas menurut Tipe Daerah dan Jenis Kelamin, tahun 2004, 2005 dan 2006 (dalam tahun)

Jenis kelamin	Perkotaan			Perdesaan			Perkotaan+Perdesaan		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Laki-laki(L)	9,3	9,4	9,48	6,6	6,5	8,53	7,8	7,8	9,00
Perempuan(P)	8,2	8,4	6,68	5,5	5,5	5,72	6,7	6,8	6,20
L+P	8,8	8,9	7,92	6,0	6,0	6,97	7,2	7,3	7,44

Sumber: Indikator Kesejahteraan Rakyat, 2005 (19) dan BPS, Susenas dalam Statistik Pendidikan, 2006 (57)

Keberhasilan Indonesia dalam pembangunan untuk meningkatkan pencapaian melek huruf dan partisipasi penduduk agar bersekolah memang telah membuahkan hasil yang relatif tinggi. Setelah tahun 2000, tingkat melek huruf telah mencapai angka di atas 90%. Namun apabila dilihat dari rata-rata lama sekolah, kondisi pendidikan di Indonesia masih sangat memprihatinkan. Secara umum, rata-rata lama sekolah yang masih pada kisaran 7,2 hingga 7,4 tahun selama tahun 2004 sampai 2006. Angka ini menunjukkan bahwa pendidikan dasar 9 tahun belum sepenuhnya tercapai. Belum tercapainya target pendidikan dasar 9 tahun merupakan permasalahan yang sangat penting. Permasalahan penting lainnya menurut Tabel 4 adalah masih terjadinya disparitas rata-rata lama sekolah menurut wilayah kota-desa dan jenis kelamin. Penduduk laki-laki di wilayah perkotaan telah mengenyam pendidikan dasar 9 tahun, tetapi hal ini tidak sama dengan kaum laki-laki yang tinggal di wilayah perdesaan.

Tabel 4 juga memberikan gambaran bahwa program Pendidikan untuk Semua masih terjadi disparitas antar wilayah kota-desa. Daerah perkotaan mencapai hasil yang lebih tinggi untuk angka rata-rata lama bersekolah dibandingkan daerah perdesaan. Jika Tabel 4 telah menunjukkan betapa disparitas mengenai rata-rata lama bersekolah terjadi antar desa-kota dan jenis kelamin, lalu bagaimanakah gambaran menurut wilayah provinsi. Apakah rata-rata lama sekolah juga terjadi disparitas antar provinsi? Tabel 5 menyajikan data rata-rata lama sekolah provinsi-provinsi di Indonesia tahun 1999 dan 2002.

Tabel 5. Rata-Rata Lama Sekolah di Indonesia 1999 dan 2002 (dalam tahun)

No	Nama Propinsi	1999	2002
1	Nangroe Aceh D	7,2	7,8
2	Sumatera Utara	8,0	8,4
3	Sumatera Barat	7,4	8,0
4	Riau	7,3	8,3
5	Jambi	6,8	7,4
6	Sumatera Selatan	6,6	7,1
7	Bengkulu	7,0	7,6
8	Lampung	6,4	6,9
9	Bangka Belitung	6,5	6,6
10	DKI Jakarta	9,7	10,4
11	Jawa Barat	6,8	7,2
12	Jawa Tengah	6,0	6,5
13	D.I. Yogyakarta	7,9	8,1
14	Jawa Timur	5,9	6,5
15	Banten	7,7	7,9
16	Bali	6,8	7,6
17	NTB	5,2	5,8
18	NTT	5,7	6,0
19	Kalimantan Barat	5,6	6,3
20	Kalimantan Tengah	7,1	7,6
21	Kalimantan Selatan	6,6	7,0
22	Kalimantan Timur	7,8	8,5
23	Sulawesi Utara	7,6	8,6
24	Sulawesi Tengah	7,0	7,3
25	Sulawesi Selatan	6,5	6,8
26	Sulawesi Tenggara	6,8	7,3
27	Gorontalo	6,3	6,5
28	Maluku	7,6	8,0
29	Maluku Utara	6,5	8,4
30	Papua	5,6	6,0
	INDONESIA	6,7	7,1

Sumber: Laporan Pembangunan Manusia, 2004: 106-113

Disparitas rata-rata lama sekolah juga terjadi antar provinsi di Indonesia. Tabel 5 memperlihatkan gambaran yang sama dengan Tabel 4, yaitu kondisi Indonesia secara umum yang masih jauh dari harapan tercapainya Wajar 9 tahun. Hanya provinsi DKI Jakarta yang telah mampu mencapainya. Hal ini ditunjukkan baik pada tahun 1999 dan 2002, rata-rata lama sekolah diatas 9 tahun, yaitu 9,7 (1999) dan 10,4 (2002). Sedangkan provinsi DIY yang terkenal dengan julukan kota pelajar belum mampu mencapai nilai rata-rata lama sekolah untuk program Wajar 9 tahun. Pada tahun 1999, rata-rata lama sekolah yang dicapainya hanya sebesar 7,9. Meskipun pada tahun 2002 rata-rata lama sekolah mengalami peningkatan tetapi tetap belum memenuhi target untuk program Wajar karena nilainya hanya sebesar 8,1. Provinsi-provinsi yang termasuk rendah dalam pencapaian nilai rata-rata lama studi adalah NTB, NTT, Kalimantan Barat dan Papua. Berkaitan dengan rata-rata lama studi adalah siswa yang mengalami putus sekolah atau tidak lagi melanjutkan sekolah. Tabel 6 menyajikan alasan penduduk yang berumur 7-18 tahun untuk tidak melanjutkan sekolah.

Tabel 6. Persentase Penduduk Berumur 7-18 Tahun yang Tidak/Belum Pernah Sekolah/Tidak Bersekolah Lagi menurut Alasan Tidak Melanjutkan Sekolah, Tipe Daerah dan Jenis Kelamin, Tahun 2006.

	Perkotaan			Perdesaan			Perkotaan+Perdesaan		
	L	P	L+P	L	P	L+P	L	P	L+P
1. Tidak ada biaya	30,74	32,63	31,70	38,72	38,98	38,85	35,31	36,24	35,78
2. Tidak suka / malu	2,46	2,14	2,30	4,04	3,90	3,97	3,36	3,14	3,25
3. Bekerja	42,91	14,38	28,45	31,51	8,35	19,87	36,38	10,95	23,56
4. Menikah	2,63	29,57	16,29	4,24	26,42	15,39	3,55	27,78	15,77
5. Tidak diterima+ dikeluarkan	0,30	0,30	0,30	0,23	0,18	0,21	0,26	0,23	0,25
6. Sekolah Jauh	0,65	0,95	0,80	3,38	4,01	3,70	2,21	2,68	2,45
7. Merasa pendidikan cukup	9,46	9,02	9,24	5,78	5,09	5,43	7,36	6,79	7,07
8. Cacat	0,39	0,32	0,35	0,41	0,37	0,39	0,40	0,35	0,37
9. Menunggu pengumuman	0,18	0,19	0,19	0,07	0,07	0,07	0,12	0,12	0,12
10. Sudah diterima tp belum sekolah	0,13	0,13	0,13	0,07	0,07	0,07	0,10	0,09	0,10
11. Belum cukup umur	2,95	2,62	2,79	3,70	3,33	3,51	3,38	3,02	3,20
12. Lainnya	7,19	7,75	7,47	7,85	9,24	8,55	7,56	8,59	8,08
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: BPS, Susenas Modul tahun 2006 dalam Statistik Pendidikan, 2006 (61)

Seperti yang dapat dilihat pada Tabel 6, permasalahan ekonomi mendominasi alasan tidak melanjutkan sekolah. Di daerah perkotaan maupun perdesaan sebesar 35,78% murid tidak melanjutkan sekolah karena tidak ada biaya. Di perdesaan, proporsi yang tidak melanjutkan sekolah karena alasan biaya lebih tinggi sekitar 3% dibandingkan di daerah perkotaan. Kemudian sebesar 23,56% mereka harus bekerja mencari nafkah. Proporsi penduduk laki-laki memang mendominasi tidak melanjutkan sekolah karena mereka harus bekerja. Faktor kedua adalah berkaitan dengan budaya yaitu menikah sebesar 15,77%, dan sebesar 7,07% mereka merasa bahwa sekolahnya sudah cukup. Di samping faktor ekonomi dan budaya, faktor kekurangan infrastruktur dan fasilitas sekolah masih sebesar 2,45%.

Tabel 7. Persentase Penduduk Berumur 10 tahun ke atas menurut Provinsi dan Ijazah/STTB Tertinggi yang Dimiliki, 2004

No	Propinsi	Tidak mempunyai ijazah	SD/MI	SLTP/MTS	SMU
1	Nangroe Aceh D	21,48	29,37	23,44	19,67
2	Sumatra Utara	21,92	28,03	23,94	18,14
3	Sumatra Barat	28,92	27,16	18,99	16,02
4	Riau	23,11	28,94	20,00	19,13
5	Jambi	27,56	33,09	19,94	12,89
6	Sumatra Selatan	27,82	35,10	18,05	13,15
7	Bengkulu	27,74	29,37	19,73	14,87
8	Lampung	31,46	33,43	19,10	10,43
9	Bangka Belitung	37,46	31,94	14,33	8,56
10	DKI Jakarta	12,02	20,29	21,53	27,01
11	Jawa Barat	26,63	37,86	16,84	12,06
12	Jawa Tengah	32,27	35,78	16,47	8,59
13	DIY	26,58	22,30	17,13	18,38
14	Jawa Timur	34,07	31,98	16,02	10,58
15	Banten	26,85	32,18	17,54	15,84
16	Bali	30,61	27,95	13,89	17,95
17	NTB	45,19	26,36	13,55	10,60
18	NTT	41,24	33,32	11,69	8,66
19	Kalimantan Barat	39,48	29,16	17,37	9,33
20	Kalimantan Tengah	22,64	35,86	23,35	12,36
21	Kalimantan Selatan	29,65	34,08	17,39	12,74
22	Kalimantan Timur	22,39	26,74	20,66	19,41
23	Sulawesi Utara	20,18	28,09	23,01	19,93
24	Sulawesi Tengah	26,41	36,44	18,77	11,51
25	Sulawesi Selatan	35,68	28,68	15,75	12,58
26	Sulawesi Tenggara	28,96	31,05	18,68	14,34
27	Gorontalo	35,28	35,78	12,25	10,46
28	Maluku	20,72	33,39	21,22	17,40
29	Maluku Utara	30,11	30,88	20,40	13,38
30	Papua	44,27	23,66	14,38	11,24
	INDONESIA	29,40	32,27	17,62	13,07

Sumber: Statistik Kesejahteraan Rakyat , BPS, 2004: 122-123.

Seperti yang ditampilkan pada Tabel 4 dan 5 berdasarkan indikator rata-rata lamanya studi bahwa pencapaian tujuan MDGs kedua masih jauh dari yang diharapkan. Secara nasional pada tahun 2004, hanya sebesar 17,62% penduduk yang telah lulus program Wajar. Pada tahun yang sama persentase terbesar penduduk Indonesia hanya memiliki ijazah kelulusan SD/MI yaitu sebesar 32,27%. Kondisi yang sangat memerlukan perhatian besar bahwa ternyata persentase penduduk yang tidak lulus SD juga sangat besar yaitu 29,4%. Sedangkan persentase penduduk yang sampai

pada tingkat Sekolah Menengah Kejuruan, Diploma I, Akademi, Universitas dan S2/S3 secara keseluruhan hanya sebesar 7,64%.

4. KOMITMEN INTERNASIONAL

Sebenarnya negara-negara maju telah lama berkomitmen untuk membantu program pendidikan di negara berkembang. Kesepakatan negara-negara maju terutama diperuntukkan terhadap program *Education for All (EFA)* yang diawali di Jomtien pada tahun 1990. Kesepakatan yang dibangun di Jomtien, Thailand pada tahun 1990 adalah EFA dan menurunkan buta aksara secara masif. Kemudian kesepakatan ini diperkuat setelah kemunculan program MDGs dengan mengadakan pertemuan di Dakar pada tahun 2000. Kesepakatan yang dibangun di Dakar berisikan enam tujuan utama yaitu:

- 1) Memperluas pendidikan untuk anak usia dini
- 2) Menuntaskan wajib belajar untuk semua (2015)
- 3) Mengembangkan proses pembelajaran/keahlian untuk orang muda dan dewasa
- 4) Meningkatkan 50% orang dewasa yang melek huruf (2015), khususnya perempuan
- 5) Menghapuskan kesenjangan gender
- 6) Meningkatkan mutu pendidikan

Untuk mencapai enam tujuan tersebut maka strategi penting adalah memastikan dukungan dana dan membangun kemitraan antara pemerintah dengan *Civil Society Organizations*. Namun karena MDGs dan program EFA dibangun melalui kesepakatan internasional maka dukungan internasional pun sangat penting. Komunitas Donor dan Badan-Badan Multilateral menyatakan dukungan kepada PUS dan MDGs adalah G8, EU, The IFIS (World Bank dan ADB). Pada konferensi mengenai pendanaan pembangunan di Monterrey Mexico, Maret 2002 dan dialog tingkat tinggi di New York, Oktober 2003, mereka berkomitmen untuk menambahkan sumbangan untuk program EFA sebesar \$16 milyar.

Tetapi, realitanya komunitas donor ini tidak memenuhi komitmen mereka. Dukungan dana yang diberikan hanya sangat kecil yaitu \$ 5 milyar (1990) dan \$ 4 milyar (2000). Sedangkan selama tahun 90an, hanya sekitar 8% dari bantuan bilateral diberikan untuk bidang pendidikan.

Mereka justru berargumentasi bahwa negara tidak akan dapat memenuhi pembiayaan pendidikan keseluruhan. Seperti argumen yang dikemukakan Muchtar (2003), ketika negara miskin tidak dapat memenuhi pembiayaan pendidikan keseluruhan maka negara tersebut harus mendapatkan alternatif untuk pembiayaan pendidikan dengan memberikan saran sebagai berikut:

- a. *Cost Recovery*,
- b. Biaya pendidikan ditanggung oleh komunitas pemakai,

- c. Penyediaan pelayanan pendidikan lebih besar diserahkan kepada pasar,
- d. Sehingga partisipasi sektor swasta yang lebih besar,
- e. Dalam rangka era desentralisasi Pemerintah Pusat memberikan beban peran lebih besar kepada pemerintah daerah, dan
- f. Tidak ada lagi subsidi untuk pendidikan setingkat universitas.

Saran dari Bank Dunia dan ADB ini berimplikasi pada privatisasi pendidikan di negara-negara miskin dan berkembang. Padahal perspektif *right based approach*, pendidikan adalah hak dasar rakyat dan negara harus menyelenggarakan pendidikan gratis dan bermutu sebagai usaha memenuhi hak dasar ini.

Privatisasi pendidikan di Indonesia memberikan dampak yang kontraproduktif terhadap pencapaian MDGs. Fenomena privatisasi yang menyebabkan makin tingginya biaya pendidikan ini setidaknya berimplikasi pada:

- Terjadinya proses pemiskinan dan pembodohan pada masyarakat yang semakin kuat.
- Tidak ada perhatian dan prioritas untuk:
 - Perbaikan kualitas pendidikan,
 - Program pendidikan untuk kelompok-kelompok masyarakat yang tidak beruntung, dan
 - Semakin terkotak-kotaknya masyarakat Indonesia berdasarkan status sosial ekonomi, antara yang kaya dan miskin.

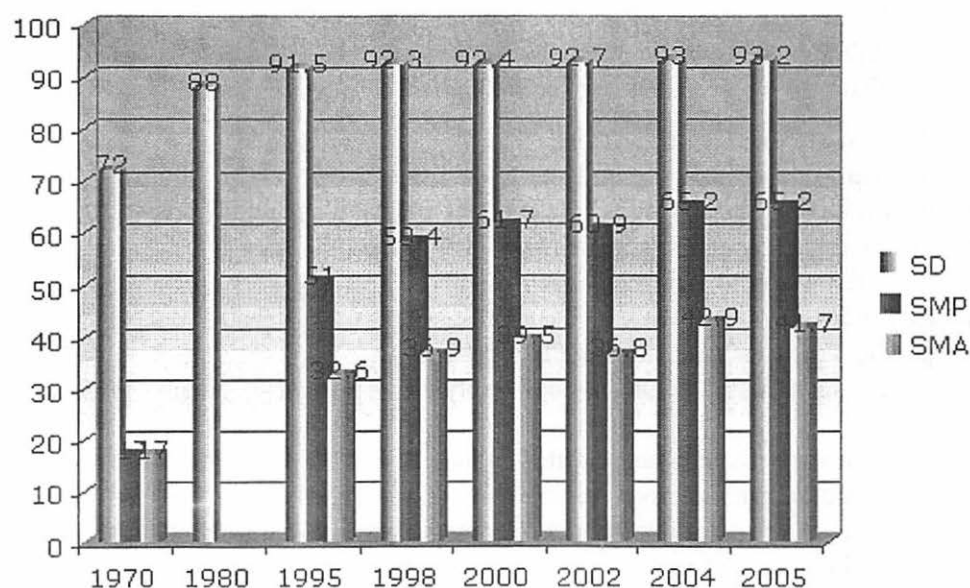
5. PENGELUARAN PUBLIK UNTUK PENDIDIKAN DI INDONESIA

Indonesia menargetkan 100% APS di tingkat SD dan 96% di SMP pada tahun 2009. UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa setiap anak yang berumur 7 sampai 15 tahun harus menyelesaikan pendidikan dasar. UU No. 20/2003 ini memberikan implikasi bahwa pemerintah seharusnya menyediakan pelayanan pendidikan gratis untuk semua. Kemudian hal ini dituangkan dalam program Pendidikan untuk Semua (PUS) atau sering disebut sebagai *Education for All* (EFA). Program Pendidikan untuk Semua (PUS) ditujukan untuk: (1) Seluruh siswa dapat ditampung sampai tingkat pendidikan sekolah menengah pertama, (2) Menjamin bahwa anak-anak dari keluarga miskin memiliki akses yang sama dan penuh terhadap sekolah yang menyediakan lingkungan belajar yang menarik dan pengajaran yang efektif, dan (3) Menyediakan pendidikan dengan mutu yang dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan kondisi sosial ekonomi Indonesia.

Namun tantangan terberat yang dihadapi saat ini setidaknya ada tiga hal, yaitu:

- 1) Kesenjangan APS antara tingkat SD dengan SMP,
- 2) Kesenjangan APS akibat perbedaan status sosial ekonomi terutama pada tingkat SMP, dan
- 3) Kesenjangan APS karena faktor geografis.

1) Kesenjangan APS antara tingkat SD dengan SMP

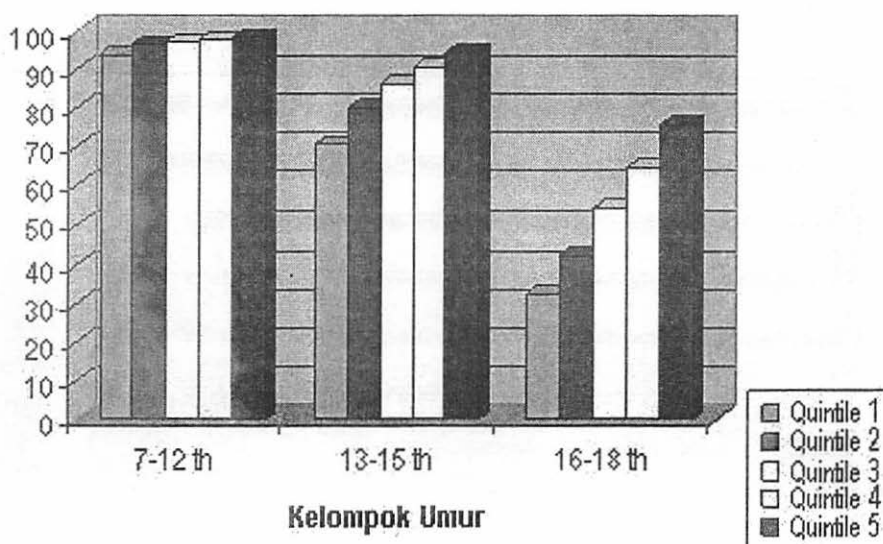


Sumber: Kajian Pengeluaran Publik Indonesia, 2007:31

Grafik 1. Angka Partisipasi Sekolah pada Berbagai Jenjang Pendidikan, 1970-2005

Semakin tinggi jenjang pendidikan justru akan semakin rendah Angka Partisipasi Sekolah (APS). Pada grafik 1 di atas menunjukkan bahwa APS untuk jenjang pendidikan SD yaitu pada anak usia 7-12 tahun selalu mencapai nilai di atas 90%. Akan tetapi tidak demikian untuk jenjang pendidikan SMP yaitu anak usia 13-15 tahun. Pada jenjang pendidikan SMP ini, APS hanya menunjukkan kisaran 50% hingga 65% selama tahun 1995-2005. Kemudian pada jenjang pendidikan SMA, APS semakin mengalami penurunan. Nilai APS pada jenjang pendidikan SMA ini hanya mencapai nilai sebesar 17% pada tahun 1970 dan 41,7% pada tahun 2005.

2) Kesenjangan APS akibat perbedaan status sosial ekonomi



Sumber: http://kfm.depsos.go.id/mod.php?mod=userpage&page_id=6

Catatan: Q1= Quintile termiskin dan Q5 = Quintile terkaya

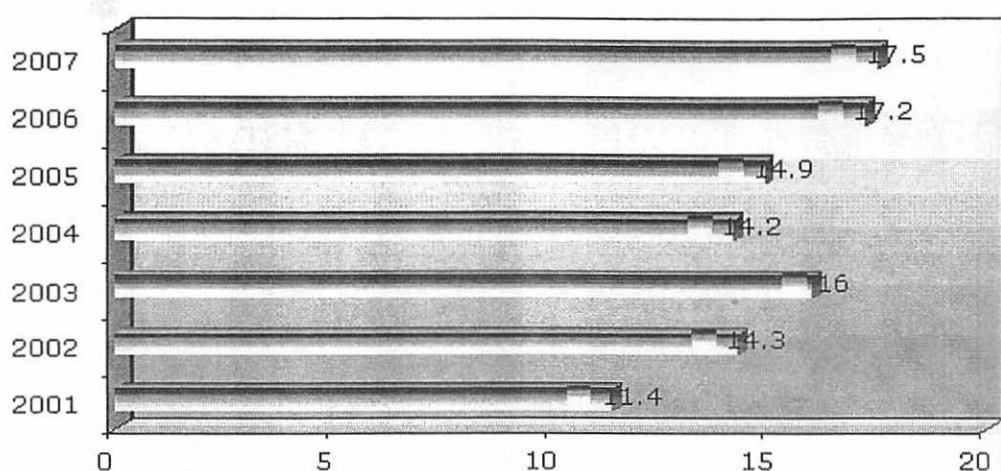
Grafik 2. Partisipasi Sekolah menurut Golongan Pendapatan 2004

Pada jenjang pendidikan SD yaitu pada kelompok anak usia 7-12 tahun, APS hampir sama pada kelima kelompok berdasarkan pendapatan tersebut. Kemudian pada jenjang pendidikan SMP, APS mulai terjadi perbedaan antar golongan masyarakat menurut tingkat pendapatannya. Tetapi perbedaan pada jenjang pendidikan SMP tidak setajam seperti pada jenjang pendidikan SMA. Selain tidak terjadi perbedaan yang tajam antar golongan masyarakat yang didasarkan pada tingkat pendapatan, APS pada jenjang pendidikan SMP juga mencapai nilai yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan pencapaian APS pada jenjang pendidikan SMA. APS ini mengalami perbedaan yang cukup tajam antar kelompok pendapatan pada jenjang pendidikan SMA yaitu pada anak usia 16-18 tahun.

Di samping terjadi perbedaan yang cukup tajam antar golongan masyarakat yang didasarkan pada tingkat pendapatan, APS pada jenjang pendidikan SMA juga tidak mampu mencapai nilai yang tinggi sebagaimana tingkat pencapaian APS pada jenjang pendidikan SD dan SMP.

Banyak aspek yang mempengaruhi terjadinya disparitas dalam pemenuhan pendidikan seperti kemiskinan, bencana alam, krisis, perang, eksklusi sosial serta alokasi investasi publik yang tidak tepat. Tingginya perbedaan APS antar kelompok masyarakat berdasarkan pada status sosial ekonomi terutama pada jenjang pendidikan menengah sangat tidak menguntungkan. Apabila distribusi akses pendidikan terlalu asimetris maka

terdapat kerugian yang amat besar karena kemampuan masyarakat tidak dimanfaatkan dengan optimal (Thomas, et al. 2000:58-59). Fenomena seperti ini tentu saja memberikan implikasi bahwa negara harus memiliki peran yang lebih besar.



Sumber: Kajian Pengeluaran Publik Indonesia 2007:34 (diolah)

Grafik 3. Persentase Pengeluaran Publik untuk Bidang Pendidikan

Dewasa ini negara-negara berkembang makin meningkatkan perhatiannya pada bidang pendidikan dibanding selama era tahun 1980-an. Hal ini cukup beralasan karena masyarakat dengan tingkat pendidikan yang baik maka akan memberikan kontribusi yang besar terhadap proses pembangunan. Peningkatan persentase pengeluaran publik untuk bidang pendidikan juga dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Sejak tahun 2001, Indonesia telah mengalami peningkatan persentase pengeluaran publik untuk bidang pendidikan.

Namun demikian, persentase pengeluaran publik untuk bidang pendidikan negara-negara berkembang tetap masih lebih kecil dibandingkan negara maju. Di negara berpendapatan tinggi (*high-income countries*), persentase pengeluaran publik untuk bidang pendidikan sebesar 5,6% dari GDP, sementara negara berpendapatan menengah (*middle-income countries*) sebesar 4,4% dari GDP, dan negara miskin (*low-income countries*) hanya sebesar 3,4 (Tatyana, 2000 dan HDI, 2006). Berikut data pengeluaran publik untuk bidang pendidikan di empat negara ASEAN yaitu Malaysia, Thailand, Filipina dan Indonesia. Indonesia menempati posisi paling bawah untuk pengeluaran publik bidang pendidikan yaitu hanya 14,2%. Semenata itu, Malaysia dan Thailand yang menempati posisi paling atas untuk pengeluaran publik bidang pendidikan yaitu 27%, sedangkan Filipina sebesar 16%. Kondisi yang memprihatinkan lagi bahwa PDB perkapita di Indonesia paling rendah diantara empat negara ASEAN tersebut, tetapi

persentase pengeluaran publik untuk bidang pendidikan justru yang paling rendah. Kondisi ini memberikan implikasi bahwa biaya pendidikan akan menjadi tanggung jawab yang lebih besar bagi masyarakat meskipun Indonesia hanya memiliki PDB perkapita rendah.

Tabel 8. Pengeluaran Publik Bidang Pendidikan di Malaysia, Thailand, Filipina dan Indonesia Tahun 2004

	MALAYSIA	THAILAND	FILIPINA	INDONESIA
Persentase pengeluaran publik untuk bidang pendidikan dari total pengeluaran pemerintah	28	27	17,2	9
Per kapita PDB (harga US\$ pada konstan 2000)	4.290	2.356	1.085	906
Jumlah penduduk (juta)	24,4	63,7	81,6	217,6
Persentase jumlah penduduk berumur 0-14	3,0	4,1	2,8	3,5

Sumber: <http://www.publicfinanceindonesia.org/pdf/PEREBAB4-SektorPendidikan.pdf> dan Tabel HDI 2006

Setelah diketahui bahwa komitmen pemerintah Indonesia terhadap bidang pendidikan berada pada peringkat yang paling bawah di antara negara-negara Malaysia, Thailand dan Filipina. Selanjutnya bagaimanakah pembagian kewenangan dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah setelah era desentralisasi dan otonomi daerah. Selama masa pemerintahan Orde Baru, anggaran bidang pendidikan menjadi beban pemerintah pusat secara keseluruhan. Setelah era desentralisasi dan otonomi daerah seharusnya porsi anggaran akan lebih besar menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota. Kemudian bagaimana nasib dunia pendidikan setelah era desentralisasi dan otonomi daerah ini? Berikut di bawah ini akan ditampilkan tabel untuk melihat komposisi pengeluaran publik untuk sektor pendidikan berdasarkan tingkat pemerintahan.

Tabel 9. Komposisi Pengeluaran Publik untuk Sektor Pendidikan berdasarkan Tingkat Pemerintahan, 2001-2004

Tingkat Pemerintah	2001		2002		2003		2004	
	Rp	%	Rp	%	Rp	%	Rp	%
Pusat	14,1	33	14,7	29	22,5	35	19,4	31
Pembangunan	8,5	60	9,2	62	15,6	69	12,3	63
Rutin	5,6	40	5,6	38	6,9	31	7,1	37
Propinsi	1,9	4,6	4,0	7,8	3,9	6,1	3,8	6
Pembangunan	1,4	70	2,6	66	3,1	80	3,0	79
Rutin	0,6	30	1,4	34	0,8	20	0,8	21
Kab/Kota	26,2	62	32,6	63	38,3	59	39,8	63
Pembangunan	3,0	11	4,6	14	5,3	14	4,6	12
Rutin	23,2	89	28,0	86	33,0	86	35,2	88
Total	42,3	100	51,3	100	64,8	100	63,1	100

Sumber: Kajian Pengeluaran Publik Indonesia 2007, hal:35.

Tabel 9 menampilkan komposisi pengeluaran publik untuk sektor pendidikan berdasarkan tingkat pemerintahan di Indonesia. Pemerintah kabupaten/kota memang memiliki kontribusi yang paling besar dalam belanja publik untuk sektor pendidikan selama periode 2001-2004. Akan tetapi proporsi yang lebih besar belanja publik untuk bidang pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota bukan untuk pengeluaran pembangunan melainkan untuk belanja rutin yang berupa belanja pemerintah untuk gaji pegawai. Rata-rata pengeluaran untuk pembangunan hanya berkisar 11-14%, sedangkan proporsi yang dialokasikan untuk belanja rutin/belanja pegawai rata-rata adalah sebesar 85%. Hal ini menunjukkan bahwa setelah otonomi daerah, pemerintah Kabupaten/Kota tidak memiliki kemampuan yang besar untuk meningkatkan pelayanan publik di bidang pendidikan. Sebagai konsekuensi dari hal tersebut maka dalam periode yang sama, tugas pembangunan sektor pendidikan masih menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan provinsi yaitu dengan proporsi di atas 50%. Dwiyanto et.al (2003), berdasarkan hasil penelitian *Governance and Decentralization Survey* (GDS), menemukan bahwa setelah implementasi undang-undang otonomi daerah ternyata tidak membawa perubahan yang signifikan pada pelayanan kesehatan dan pendidikan jika dilihat dari beberapa indikator seperti: keberadaan perda yang mengatur masalah pelayanan pendidikan dan kesehatan, orientasi perda tersebut kepada kepentingan pemerintah atau kepentingan publik, dan alokasi anggaran untuk pelayanan dalam bidang kesehatan dan pendidikan. Hal senada diungkapkan oleh Purwanto (2006: 6) otonomi daerah ternyata tidak membuat pelayanan pendidikan berubah menjadi lebih baik. Di beberapa daerah, sejak otonomi justru membuat pelayanan bidang pendidikan makin mahal dan tidak terjangkau oleh masyarakat. Sedikitnya perhatian yang diberikan oleh pemerintah daerah telah menjadi sebab meningkatnya angka putus sekolah. Lemahnya komitmen pemerintah daerah terhadap pelayanan pendidikan secara nyata terlihat dari banyaknya gedung-gedung sekolah dasar yang roboh dan tidak layak untuk dipakai. Selain itu, kurang sensitifnya perhatian pemerintah daerah terhadap

kesulitan yang dihadapi oleh masyarakat dalam memenuhi kebutuhan akan pendidikan telah menimbulkan beberapa kasus anak SD yang tidak mampu membayar SPP.

Kondisi yang demikian ini tidak akan mampu menjadi faktor pendorong terhadap peningkatan kualitas pelayanan pendidikan. Akibatnya biaya untuk pelayanan pendidikan akan dibebankan kepada masyarakat. Sementara itu dilihat bahwa PDB perkapita Indonesia paling rendah di antara negara-negara Malaysia, Thailand dan Filipina maka akan menjadi sulit bagi masyarakat Indonesia untuk mencapai pendidikan yang baik. Hal ini dapat dilihat pada pencapaian APS untuk jenjang pendidikan yang semakin tinggi maka APS semakin rendah.

6. KOMITMEN PEMERINTAH YANG MELEMAH

Komitmen pemerintah yang kurang terhadap anggaran bidang pendidikan memunculkan sejumlah problema sosial. Dampak yang paling kronis adalah belum tercapainya Wajib Belajar 9 tahun secara merata. Di samping itu, rendahnya anggaran ini juga berakibat bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat seperti yang tertuang pada UU No 20 Tahun 2003 pasal 34 ayat 3. Pasal tersebut jelas bertentangan dengan amanat UUD 1945. Menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat telah membangun logika aparatur pemerintah bahwa pemerintah bertanggung jawab separuh dan separuh lagi ditanggung oleh masyarakat yaitu orang tua siswa. Hal ini memunculkan legalitas bahwa sekolah memungut berbagai iuran dan sumbangan kepada orangtua siswa. Akibatnya pendidikan menjadi mahal dan hanya menyentuh kelompok masyarakat dengan status ekonomi menengah ke atas, sehingga anak-anak dari kelompok masyarakat miskin tidak mampu membiayai sekolah. Jika kita membuat perbandingan antara rata-rata penghasilan penduduk Indonesia dengan rata-rata biaya pendidikan memang akan terlihat betapa mahalnya pendidikan di Indonesia. Berikut ini kutipan tabel mengenai rincian biaya pendidikan selama satu tahun yang dihimpun oleh Balitbang Depdiknas.

Tabel 10. Biaya Pendidikan Siswa per Tahun

Jenis&Jenjang Pendidikan	Biaya Satuan Pendidikan Per Tahun (dalam ribu rupiah)						Total
	Buku + ATK	Pakaian + perlengkapan sekolah	Transportasi	Karyawisata	Uang saku	Iuran Sekolah	
SD	245,5	348,0	331,5	55,0	492,5	317,5	1.790,0
MI	200,5	298,5	215,0	42,5	374,0	150,0	1.280,5
SMP	264,0	346,5	374,0	64,5	646,0	501,5	2.196,5
MTs	183,0	318,5	242,5	57,0	495,0	296,5	1.592,5

Sumber: Balitbang Depdiknas dalam Ujiyati 2005:27

Berdasarkan data pada tabel di atas, rata-rata biaya pendidikan SD adalah sebesar Rp150.000,-/bulan dan biaya pendidikan SMP sebesar Rp183.000,-/bulan. Apabila dikaji berdasarkan penghasilan petani, buruh atau pekerja pabrik, biaya sekolah tersebut jelas sangat tinggi. Berdasarkan data UMP tahun 2005, rata-rata UMP di Indonesia sebesar Rp460.892,-. Seandainya seorang buruh yang memiliki dua orang maka penghasilannya jelas tidak dapat untuk membiayai sekolah hingga SMP. Kondisi tersebut membuat keparahan pada anak yang memerlukan investasi untuk masa depannya. Di samping itu, keparahan juga terjadi ketika anak mengalami problema psikologis dan sosilogis karena tuntutan biaya sekolah. Bunuh diri anak sekolah bukanlah menjadi perkara langka lagi (Ujiyati 2005:23).

Tabel 11. Data Siswa Bunuh Diri Karena Biaya Sekolah

Tanggal	Nama	Umur	Sekolah	Motif
Juni 1997	Wartini	13	SD Samarinda Kaltim	Malu dituduh nunggak uang SPP
Agustus 2003	Heryanto	12	SD Garut, Jawa Barat	Gantung diri, malu tidak bayar uang ketrampilan Rp 2500 namun selamat
Juni 2004	Soleh	14		Orang tua tidak sanggup bayar ujian akhir. Selamat
Mei 2005	Eko Haryanto	15	Kecamatan Kramat, Tegal, Jateng	Gantung diri, malu nunggak uang sekolah
Mei 2005	Jarwanto	16	SMP Jatoroto, Wonogiri Jateng	Gantung diri, malu belum bayar SPP

Sumber: Data Media Indonesia 22 Mei 2005 dalam (Ujiyati 2005:23)

Meskipun data yang pasti mengenai jumlah anak bunuh diri akibat masalah biaya sekolah juga tidak ada. Tetapi data yang berhasil dihimpun oleh Media Indonesia tersebut telah mampu merefleksikan betapa persoalan biaya sekolah telah menjadi beban serius bagi sebagian kelompok masyarakat miskin di Indonesia.

7. KESIMPULAN

Ada empat aspek yang perlu kita perhatikan dari tulisan di atas:

- 1) Pemerintah belum memiliki *political will* terhadap tujuan kedua dari Pembangunan Milenium sebagai prioritas dalam pembangunan. Hal ini terbukti bahwa alokasi anggaran untuk bidang pendidikan masih rendah. Akibat kemauan politik pemerintah yang rendah ini, maka kebijakan pendidikan cenderung bersifat pragmatis;
- 2) Komitmen pemerintah sebagaimana tertuang pada pasal 31 UUD 1945 dan pasal 34 UU No. 20/2003 ternyata mengalami "pengingkaran". Pemerintah agaknya ingin melimpahkan sebagian tanggung jawab pendidikan dasar 9 tahun yang wajib diikuti oleh seluruh masyarakat justru kepada masyarakat itu sendiri.

Melemahnya komitmen pemerintah terhadap kewajiban penyelenggaraan pendidikan dasar ini semakin tampak dalam pasal 46 ayat 1 UU no.20/2003, yang menyatakan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat;

- 3) Otonomi daerah justru makin mempersulit pencapaian MDGs karena lemahnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah;
- 4) Dukungan lembaga internasional terhadap pencapaian MDGs juga masih jauh dari harapan. Yang semestinya dunia internasional memberi dukungan besar karena masalah pendidikan masih merupakan masalah kronis di negara berkembang.

Diskusi mengenai kebijakan dan permasalahan di atas membawa sejumlah rekomendasi sebagai berikut:

- 1) Pemerintah semestinya lebih meningkatkan prioritas pembangunan bidang pendidikan mengingat permasalahan pendidikan di Indonesia masih relatif besar dengan belum tercapainya target pendidikan dasar untuk semua. Strategi yang paling tepat untuk mengatasi masalah ini adalah meningkatkan alokasi APBN dan APBD untuk bidang pendidikan;
- 2) Pemerintah juga nampaknya melibatkan masyarakat dalam pembiayaan Wajib Belajar 9 Tahun. Akibatnya pendidikan dasar di Indonesia mahal karena subsidi pemerintah yang rendah, dan orang tua siswa harus menanggung biaya yang besar. Dalam kondisi seperti ini, lapisan masyarakat yang paling miskin akan mengalami kesulitan. Mengingat permasalahan ini, maka rekomendasi yang ditawarkan pemerintah hendaknya membuat peraturan tentang perpanjangan masa pakai buku pelajaran dan meningkatkan penyediaan buku pelajaran oleh pemerintah yang gratis;
- 3) Perbaikan infrastruktur pendidikan adalah kebutuhan mendesak, mulai dari gedung sekolah, jembatan, jalan beserta fasilitas lainnya.
- 4) Mendesak lembaga donor dan perusahaan multinasional untuk turut berperan dalam mewujudkan program *Education for All*. Untuk perusahaan multinasional misalnya melalui *Corporate Social Responsibility* (CSR).

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Alston, Philip. 2004. "A Human Rights Perspective on the Millennium Development Goals". Contributed paper to the work of the Millennium Project Task Force on Poverty and Economic Development, New York.
- Arowolo, Oladele. Achieving the MDGs with Equity: Need for the Human Rights Based Approach". UNFPA (Contributed paper, at the Fifth African Population Conference: Arusha, Tanzania, 10-14 December, 2007).

Dwiyanto, Agus et al. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan.

"Indeks Pendidikan Indonesia Menurun". 2007. *Kompas*, 31 Desember.

Purwanto, Erwan Agus. 2006. "Pembagian Kewenangan dalam Pelayanan Publik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah". *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* (JKAP), 10(2).

Soubbotina, Tatyana P. 2000. *Beyond Economic Growth: An Introduction to Sustainable Development*. World Bank

Thomas, Vinod et al. 2000. *The Quality of Growth*. World Bank.

Ujiyanti, Tatak Prapti. 2005. *Reformasi Pendidikan Dasar di Indonesia*. Policy Assessment, The Indonesian Institute

UNDP. 2006. *Human Development Index*.

Badan Pusat Statistik. 2006. *Statistik Pendidikan*. Jakarta: BPS

_____, 2005. *Statistik Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta: BPS

_____, 2005. *Indikator Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta: BPS

Website

Angka Partisipasi Sekolah (APS) pada Berbagai Jenjang Pendidikan tahun 1995-2005, <http://www.bps.go.id/sector/socwel/index.html>

"Angka Partisipasi Sekolah menurut Golongan Pendapatan". 2004. http://kfm.depsos.go.id/mod.php?mod=userpage&page_id=16

"Beyond Economic Growth: An Introduction to Sustainable Development". http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondco/beg_07.pdf

"Daftar Upah Minimum Provinsi/Upah Minimum Kabupaten Tahun 2005". http://www.pajak.net/daftar_ump_2005.htm

Hartiningsih, Maria. 2007. "Indonesia Mundur Soal MDGs". <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0703/03/ln/3359249.htm>

"Lingkaran Setan Kemiskinan". www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondbw/begbw_06.pdf

Muchtar, Yanti. 2003. "Capaian MDGs untuk Goals Pendidikan". www.csis.or.id/events_file/67/unreform03.ppt

"Tema dan Prioritas Pembangunan Nasional tahun 2007". www.bappenas.go.id/.../Perpres%2019%20RKP%202007/Buku1/&view=BAB%202.doc

World Bank. 2007. "Kajian Pengeluaran Publik Indonesia: Memaksimalkan Peluang Baru". <http://www.publicfinanceindonesia.org/pdf/PEREBAB4-SektorPendidikan.pdf>

REFLEKSI ATAS BEBERAPA ISU KEBIJAKAN PENDIDIKAN¹

Makmuri Sukarno*

Abstrak

Pemerintahan SBY-JK selama ini telah mengisi tuntutan pemenuhan kebutuhan pendidikan dasar secara lebih konkrit, namun pelibatan otonomi sekolah/madrasah untuk menggali *in-put* berupa dana masyarakat terutama pada tingkat lanjutan kurang disertai akuntabilitas dan partisipasi publik dan memunculkan kecenderungan melebarnya kesenjangan sosial pada pendidikan. Sehingga isu kualitas *output* dan akuntabilitas serta menyempitnya kesempatan pendidikan bagi mereka yang kekurangan biaya merupakan tantangan yang nyata ke depan. Oleh karena itu upaya pemerintah pada peningkatan mutu, partisipasi publik dan kebijakan afirmatif kepada kelompok miskin perlu mendapat dukungan sistemik yang memadai.

Kata Kunci: Kebijakan pendidikan, Partisipasi publik, Akuntabilitas, Kelompok miskin

Although SBY-JK's government has been sharper in responding to the demand for basic education, nevertheless, the utilization of school/madrasah's autonomy for accumulating money from the community as an in-put, mostly in secondary level, was lacking in accountability and public political participation and tending to exacerbate social gap in education. Therefore, issues on out-put, public accountability and widening the chance of those who have not enough financial supports are becoming great challenges in the future. Accordingly, government's policy on these issues need to be delivered through an educate system.

Key words: Educational policy, Public participation, Accountability, Poor people

PENDAHULUAN

Di negara-negara berkembang, upaya menuju masyarakat sejahtera dan demokratis mengambil pilihan prioritas kebijakan yang berbeda-beda, sebagai upaya menebak mana lebih dulu telur atau ayamnya pada realitas kemiskinan, pendidikan dan demokrasi. Di samping melalui politik pendidikan, sebagian negara mengambil jalan dengan menghidupkan pendidikan politik melalui kehidupan multi-partai dan

¹ Paper telah disampaikan pada Seminar Refleksi Akhir Tahun 2005 dengan tema "Satu Tahun Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono" diselenggarakan oleh Kedeputan IPSK-LIPI, Jakarta: Widya Graha Lt I, 13 Desember 2005

* Peneliti Pusat Penelitian Kependudukan-LIPI. E-mail: murikarno@yahoo.com

penegakan hukum. Namun demikian, sebagian besar yang lain mengkombinasikannya dengan upaya utamanya yaitu peningkatan kesejahteraan ekonomi, bahkan menjadikan pendidikan dan kebijakan yang lain sebagai alat untuk mengejar pertumbuhan ekonomi. Sebagian besar upaya model terakhir ini gagal karena pemerintah terjebak menjadi rezim *developmentalis*, dan masyarakat kehilangan kontrol dan aksesnya terhadap negara dan hasil-hasil pembangunannya. Bagi Indonesia, keruntuhan ekonominya menyibakkan realitas hutang dan kemiskinan, sistem-sistem (termasuk sistem pendidikan) yang ketinggalan dan kegagapan pengetahuan dan perilaku demokrasi. Di samping itu, politik kependudukan yang anti natalis (mengurangi angka kelahiran) selama dua dekade sebelumnya, mewariskan struktur penduduk yang didominasi usia 15-64 tahun dua dekade ke depan. Untuk menata kembali ekonomi, menghadapi globalisasi dan tuntutan demokratisasi, maka generasi baru ini membutuhkan pendidikan yang tepat, lapangan kerja dan tatanan sosial politik ekonomi yang memadai.

Sistem pendidikan, menurut hemat kami merupakan bangunan sekaligus ihktiar yang sangat strategis. Oleh karena itu, sistem pendidikan mengandaikan adanya pembagian kewenangan antara negara dan masyarakat dan tata-kelolanya yang meliputi pemeliharaan, kontrol, kreasi, adopsi dan distribusi nilai, pengetahuan, keterampilan maupun tata hubungan kuasa. Oleh karena itu kebijakan pendidikan yang tepat pada umumnya harus secara struktural dapat memadukan daya masyarakat, negara dan dunia usaha secara tepat dan secara individual memicu mobilitas kultural, vertikal dan horisontal individu yang ketiganya pada gilirannya mengembangkan produktifitas budaya, sosial dan ekonomi sekaligus menuntut pengembangan habitat yang demokratis. Namun demikian, bila kebijakan yang diambil salah, upaya pendidikan dapat jatuh menjadi sekedar upaya mereproduksi tatanan dan struktur sosial, ekonomi dan politik lama dan memberikan bahan ajar (materi didik), sistem pengelolaan dan akses pendidikan maupun peluang kerja yang tidak memadai dan tidak berkeadilan. Ketertinggalan struktural (tata hubungan kuasa) dan budaya (nilai, ilmu, teknologi dan tata nilai hubungan kuasa), akan lebih mempersulit bagi upaya transisi menuju demokrasi dan upaya memenangkan kompetisi dari globalisasi.

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengamati arah dinamika pendidikan kita sepanjang tahun 2005 dengan kewaspadaan seperti di atas, melalui isu-isu kebijakan yang berkembang di beberapa daerah maupun yang dimuat di media massa.

TANTANGAN KEBIJAKAN BAGI PENDIDIKAN KITA

Krisis multidimensi mengandaikan merosotnya kepercayaan terhadap sistem budaya, sosial, politik, ekonomi serta sistem pendidikan yang lama karena sistem-sistem itu dianggap tidak mampu lagi mencerna masalah-masalah dan mengakomodasi aspirasi dan tuntutan kontekstual yang baru. Secara umum sistem yang demokratis (aspiratif) dan kompetitif (mampu menjawab tuntutan kontekstual yang baru) adalah sistem yang harus dilahirkan melalui upaya pembaruan. Upaya pembaruan sistem

pendidikan menghadapi tantangan kebijakan yang mendasar, yaitu pertama, masalah yang dihadapi sistem makro yaitu isu yang lebih bersifat sosial-politik, berupa masalah pluralisme dan demokratisasi, desentralisasi, penguatan *civil society* dan tuntutan akan hak pendidikan warga negara dan pengembangan partisipasi masyarakat. Kedua, isu-isu yang boleh dikatakan sebagai masalah ekonomi-demografis yaitu hutang luar negeri yang besar, ledakan angkatan kerja, kemiskinan, pengangguran dan tantangan *lost generation* akibat krisis, globalisasi dan pasar bebas. Kegagalan (dan keberhasilan) kebijakan Orde Baru dengan lebih memprioritaskan (beberapa) masalah yang kedua (ekonomi-demografis), agaknya memberikan pelajaran berharga bahwa kedua masalah baik ekonomi-demografis maupun sosial-politik itu perlu ditangani secara seimbang dalam kebijakan pendidikan ke depan.

Di samping itu pemerintah juga menghadapi masalah-masalah lama yang masih belum terpecahkan adalah kuantitas cakupan yang relatif rendah pada jenjang pendidikan menengah dan tinggi, sentralisme dan korupsi di jajaran birokrasi pendidikan, kualitas *literacy*, relevansi kinerja pendidikan yang rendah di depan tuntutan pasar dan tuntutan pembelajaran yang cerdas dan demokratis, serta kesenjangan pelayanan pendidikan baik dalam perspektif kelembagaan (negeri vs swasta, sekolah vs madrasah), maupun geografis.

Oleh karena itu ikhtiar reformasi pendidikan Indonesia menghadapi tantangan kebijakan yang berdimensi luas dan mendasar, memerlukan perubahan atau perbaikan orientasi, penataan kembali sistem dan institusi *governance* serta tata kelola, bahan ajar/materi didik, model pembelajaran dan ketersediaan sarana-perasarana maupun pendidikannya.

REORIENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN DAN PENYESUAIAN STRUKTURAL

Secara normatif, reorientasi kebijakan (pendidikan) telah diambil, terlihat pada tekad baru yang termuat pada dasar-dasar kebijakan pendidikan pascakrisis. UUD (amandemen) pasal 31, misalnya, menempatkan pendidikan sebagai hak warga negara sekaligus kewajiban bagi warga usia sekolah (wajib belajar) untuk mengikuti wajib belajar dan kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakannya. Undang-Undang No. 20/2003 pasal 6, 11 dan 34 mengulangi tekad baru tersebut. Kewajiban juga dituntut kepada orang tua untuk memberikan pendidikan dasar, dan masyarakat untuk mendukung sumber dayanya (pasal 7 dan 9). Tekad yang sangat populer adalah bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan minimal 20% persen dari anggaran pemerintah (APBN/APBD) di luar gaji pendidik dan pendidikan kedinasan (UUD 45 pasal 31 (4) dan UU Sisdiknas pasal 49 (1)). Kata-kata yang mewajibkan keempat pihak serta besaran anggaran untuk mendukung kewajiban itu belum pernah terlihat pada paket kebijakan pendidikan sebelumnya. Tekad baru juga terlihat pada upaya untuk menempatkan kembali demokratisasi sebagai salah satu tujuan pendidikan. Selama lima belas tahun tujuan seperti itu hilang dari teks undang-undang, digantikan

dengan menekankan tujuan agar peserta didik 'bertanggungjawab'². Bagian yang menempatkan pentingnya penyelenggaraan pendidikan secara demokratis adalah munculnya di satu pihak hak masyarakat untuk berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan (pasal 8) dan di lain pihak hak pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan (pasal 9). Orientasi-orientasi dan tekad di atas menempatkan pendidikan sebagai ikhtiar penting bangsa dan mengandaikan perlunya reposisi peran masyarakat dan pemerintah dalam sistem dan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Kendati demikian, orientasi dan tekad baru yang indah itu harus berhadapan sehingga harus disesuaikan dengan ketiga tantangan yang telah disebutkan sebelumnya (yaitu makro ekonomi-demografi, sosial-politik terutama desentralisasi-otonomi, dan tantangan *carry-over* yang belum diselesaikan oleh pemerintahan sebelumnya). Semasa kampanye, program bidang pendidikan SBY-JK sendiri, (Permatasari & Wisudo, Kompas, 23-11-2004) ada enam:

- 1) Meningkatkan pelaksanaan wajib belajar 9 tahun dan akses yang lebih besar kelompok yang 'tertinggal',
- 2) Meningkatkan pendidikan keterampilan dan kewirausahaan/non-formal yang bermutu,
- 3) Meningkatkan penyediaan dan pemerataan sarana-prasrana dan tenaga pendidik,
- 4) Meningkatkan kesejahteraan tenaga pendidik,
- 5) Menyempurnakan manajemen dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perbaikan mutu, dan
- 6) Meningkatkan kualitas kurikulum dan pelaksanaannya untuk membentuk watak dan kecakapan hidup.

Sepuluh RPP Sisdiknas selesai disusun. RPP usia dini, pendidikan dasar dan menengah, pendidikan tinggi, pendidikan nonformal dan informal, jarak jauh, pendidikan kedinasan, tenaga kependidikan, standar nasional, pendidikan kejuruan, vokasional dan profesi, dan RPP peran serta masyarakat. Hampir diselesaikan RPP pendidikan agama dan badan hukum pendidikan (Media Indonesia, 14-1-2005). RPP yang mendesak di tahun 2005 untuk diterbitkan menjadi PP adalah RPP Wajib Belajar 9 Tahun, RPP

² "Tujuan pendidikan dan pengajaran adalah membentuk manusia susila yang cakap dan warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air' (UU tahun 1954) "Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti yang luhur, memiliki pengetahuan dan ketrampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggungjawab kemasyarakatan dan kebangsaan" (UU Tahun 1989) ".....bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab" (UU No. 20/2003, ps 3).

tentang Pendidikan Dasar dan Menengah, dan RPP tentang Pengelolaan dan Pendanaan Pendidikan (Kompas, 23-02-2005).

Namun demikian, setelah lebih dari setahun pemerintahan SBY-JK, artikulasi kebijakan Depdiknas³ setidak-tidaknya yang termanifestasikan permukaannya di media dan dirasakan di beberapa lokasi penelitian terlihat melanjutkan upaya pemerintahan sebelumnya, yang menghubungkan empat hal sekaligus: orientasi pendidikan yang baru, tata pemerintahan dan manajemen (pendidikan) baru yang bergerak ke arah desentralisasi, keterbatasan keuangan negara akibat lebih-kurang sepertiga APBN untuk melunasi hutang (Baswir, *Kompas* 10-5-2005). Di samping merealisasikan secara bertahap tuntutan Konstitusi yaitu alokasi APBN/D 20% (tahun 2009) untuk sektor pendidikan terutama untuk program wajib belajar 9 tahun.

Secara praktis, manifestasi artikulasi kebijakan itu berbentuk rajutan politik (*political crafting*) atas peluang dan kendala orientasi, konstitusi, sistem makro, anggaran, dan perhitungan atas resiko yang diantisipasi dari resistensi birokrasi, legislatif dan publik yang dapat muncul. Dengan kata lain pemerintah mencoba merajut kebijakan yang *layak* (etis) menurut orientasi (filsafat dan konstitusi) pendidikannya dan penyelenggaraannya laik secara teknokratis birokrasi dan politik publik. Bentuknya yang paling jelas adalah (kesibukan) meneruskan penataan ulang kelembagaan yang bersifat *governance*, yang pada gilirannya menuntut perubahan manajemen serta restrukturisasi anggaran maupun sumber-sumbernya. Secara ringkas kesibukan itu lebih difokuskan pada upaya membangun *governance* dan manajemen pendidikan, di atas fondasi tata-pemerintahan yang desentralistik yang sedang dibangun dan orientasi tuntutan pendanaan yang 'baru' untuk pendidikan, terutama untuk Wajib Belajar 9 tahun. Dengan kata lain pemerintah selama setahun sibuk dengan penataan sistem, *input* terutama anggaran dan sebagian proses (kelembagaan *governance*, sistem manajemen dan anggaran). Masalah *input* lain yang sangat penting, seperti bagaimana kurikulum, pola pikir guru dan metode pembelajaran harus berubah sesuai dengan tuntutan struktural dan kultural yang baru (agar lebih demokratis dan mencerdaskan), belum banyak disentuh. Alih-alih masalah *output* dan efisiensi eksternal (seperti seberapa relevan peningkatan cakupan dan kualitas pendidikan dengan pengembangan demokrasi dan ekonomi), seakan-akan menjadi hilang dari perhatian. Dengan kata lain kebijakan pemerintah lebih tersita perhatiannya untuk perbaikan konteks pembelajaran dan (agak?) melupakan teks (isi) yang harus diajarkan. Bila masalah isi ini terlalu lama dilupakan maka akan menjadi bom waktu di kemudian hari.

Kebijakan yang menonjol pada tahun pertama ini adalah menata ulang lembaga Depdiknas (misalnya dengan memecah Ditjen Dikdasmen menjadi dua) dan mengefektifkan lembaga-lembaga di bawahnya, (termasuk lembaga *governance*-nya

³ Seharusnya dalam Renstra, namun Depdiknas sampai dengan April 2005 enggan menjelaskan drafnya dan bahkan menilai yang memberitakan hal itu dapat dikategorikan sebagai tindakan membocorkan rahasia negara (*Media Indonesia*, 18-04-2005). Oleh karena itu tulisan ini lebih bertumpu pada media dan pengalaman lapangan.

yang berada di masyarakat) agar memungkinkan pengembangan bukan proyek, melainkan terutama *program-program* yang bersifat transisional dari sentralisasi ke desentralisasi, restrukturisasi anggaran dengan cara mencoba memobilisasi dana dari bawah (masyarakat) dengan memanfaatkan *political leverage* yang tersedia. Enam agenda 100 Hari Mendiknas, juga berada dalam koridor itu⁴. Boleh dikatakan, kebijakan yang harus dan telah diambil adalah *structural adjustment*. Pilihan *structural adjustment* ini dibayangi oleh resistensi tiga pihak: pihak yang merasa orientasi pendidikannya tidak diakomodasi, pihak yang terkurangi ruang sosial-ekonomi dan politiknya akibat desentralisasi-otonomisasi, dan pihak yang secara manajerial (terutama akibat restrukturisasi sumber dan penyaluran anggaran yang menyertainya) merasa dirugikan.

ORIENTASI PENDIDIKAN SEBAGAI PALAGAN POLITIK

Kendati kebijakan pendidikan selama setahun terakhir lebih banyak ditandai oleh upaya penyesuaian struktural, namun demikian bentuk penyesuaian struktural yang diambil sering dianggap bersumber pada pilihan aliran politik pendidikan dan pilihan teknokratis yang mungkin. Agaknya hal itu juga nampak pada orientasi pendidikan yang secara verbal diutarakan dan bentuk kebijakan yang diambil oleh antara lain Mendiknas.

Orientasi pendidikan yang dipilih secara formal adalah seperti yang termaktub dalam UUD yaitu mencerdaskan bangsa dan mengembangkan potensi manusia Indonesia seutuhnya dan seluruhnya (UU 20/2003 Sisdiknas). Namun demikian, sebagian terjemahan oleh Mendiknas secara rethorik dan kebijakan Depdiknas atas orientasi itu nampaknya menekankan politik eklektis (antara neo-konservatisme dan progresif humanistik dan sedikit orientasi *radical education*), kendati mencoba menghapus kenangan sekolah pembangunan yang pernah dimunculkan di jaman Orde Baru. Mendiknas agaknya mencoba mengakomodasi pertentangan orientasi politik pendidikan sehingga lebih bersifat eklektis-politis, mengambil elemen-llemen yang layak dan laik untuk dipilih secara politis.

Nada humanistisnya terlihat pada kutipan di bawah ini.

“Mendiknas akan membawa paradigma pendidikan kita tidak sekedar menempatkan manusia sebagai alat produksi. Manusia harus dipandang sebagai sumber daya yang utuh. Ia tidak ingin terjebak pada teori ekonomi neo-klasik, teori yang menempatkan manusia sebagai alat produksi, dimana penguasaan iptek bertujuan menopang kekuasaan dan kepentingan kapitalis. Saya akan membawa pendidikan sebagai proses pembentukan manusia Indonesia seutuhnya” (Kompas22/10).

⁴ Kebijakannya 1. Perbukuan SD s.d. SLTA berorientasi konsumen, 2. SPP subsidi silang dengan menyertakan *governance* yang baik, 3. Mendorong daerah memberlakukan Wajar 9 tahun, 4. Mencanangkan guru sebagai profesi, 5. Magang kepala sekolah lemah pada sekolah maju, dan 6. Memecah Ditjen Dikdasmen menjadi dua (Kompas, 23-11-2004).

“Saya ingin ke depan secara bertahap antara pemerataan pendidikan dan peningkatan mutu bisa dibangun bersama, sehingga masalah buta huruf dan putus sekolah bisa dikurangi, sementara di sisi lain kita bisa menghasilkan SDM berkualitas yang mampu bersaing di dunia global”. Menurutnya orientasi pendidikan selama ini salah kaprah. Pendidikan saat ini lebih mengarah ke sains, hal ini sebagai hasil dari teori neo-ekonomi yang menjadikan SDM sebagai bagian dari proses produksi. ... Ia berjanji agar pendidikan nantinya akan menjadikan manusia Indonesia sebagai bangsa yang bermartabat, beretika, berestetika dan berkepribadian’ (Media Indonesia, 22-10-04).

Nada humanistik yang dilontarkan itu menggembirakan kelompok humanistik, tetapi mereka menagih operasionalisasi dari kebijakan tersebut. Salah satu eksponennya adalah Waras Kamdi (Kompas, 26-10-04) yang menyebutkan bahwa :

“Jika paradigma baru Mendiknas, pendidikan menjadi prioritas kebijakan, ini akan berimplikasi pada perubahan mendasar: visi kurikulum dari visi kurikulum dengan visi efisiensi sosial ke visi kurikulum fleksibel dan egaliter, dari industrialis kapitalis ke demokratis”.

Secara umum hal yang ditagih kelompok humanistik–demokratis dapat dikatakan masih belum menjadi prioritas pemerintah.

Nada neo-konservatif kebijakan Depdiknas terlihat bukan terutama pada rethorik menghasilkan SDM berkualitas yang mampu bersaing di dunia global di atas, melainkan juga pada manajemen pendidikan yaitu pengembangan pembiayaan, bukan oleh negara seperti yang sudah-sudah, melainkan dengan menggali lebih banyak dari masyarakat. Pengenalan manajemen pendidikan berbasis sekolah (MBS) yang kemudian diubah menjadi manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah (MPMBS) adalah untuk tujuan tersebut. Menurut Aronowitz & Giroux (1987:163-183), Neo-konservatisme pada dasarnya prihatin akan kemampuan siswa untuk menghadapi persaingan ekonomi global, *international division of labour* (pasar bebas). Krisis ekonomi sebagian diakibatkan oleh lemahnya pekerja karena tidak efektifnya sekolah, terutama karena pendidikan sangat berpusat kepada murid (humanistik), bukan kepada tantangan yang dihadapi di depan. Maka perlu sekolah untuk penyiapan *human capital*. Yang diperlukan adalah meningkatkan sekolah melalui perombakan kurikulum dan manajemen pendidikan yang memberikan tanggung jawab kepada masyarakat bukan pengembangan pembiayaan oleh negara”.

Nada politik pemerintah, yang dalam istilah Aronowitz dan Giroux adalah Neo-konservatisme inilah yang menjadi ajang paling sengit bagi kelompok yang menuduh pemerintah menerapkan politik neo-liberal dan bagi kelompok populis, yang resonansinya berbunyi “orang miskin dilarang sekolah”. Ini semacam jeritan para populis karena menyaksikan beban biaya yang besar bakal menimpa rakyat.

Sedangkan nada *radical education* dari pemerintah, adalah *carrot* yang terlihat terutama pada Undang-Undang Sisdiknas yang menempatkan pendidikan sebagai arena politik publik, yaitu: hak masyarakat untuk berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan (pasal 8) dan di lain pihak hak pemerintah dan pemerintah daerah untuk (hanya) mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan (pasal 9). Kedua, partisipasi publik disalurkan secara resmi melalui lembaga yang merepresentasikan publik yaitu Dewan Pendidikan/Komite Sekolah.

Radical education, menekankan bahwa tanpa komitmen pada upaya pembebasan, maka sekolah akan menjadi instrumen dominasi oleh kelompok dominan. Untuk menghindarinya, maka perlu pendidikan diletakkan dalam ruang publik dimana diperlukan *struggle* dan keterlibatan yang lebih luas bagi murid, orang tua dan komunitas dalam perencanaan dan pembelajaran, agar melalui keterlibatan dan debat publik masalah politik menjadi lebih pedagogikal (Aronowitz & Giroux, 1987:209-19).

Implikasi pedagogis yang dituntut oleh kelompok *radical education* adalah seperti yang diutarakan Gramsci. Keinginan Gramsci, mengembangkan kemampuan murid dari *sub-altern* untuk mendapatkan pengetahuan sama dengan anak kelas atas, dan mampu secara kritis melihat sejarah ketertindasannya sendiri. Ia menekankan perlunya satu atap sekolah yang tidak membedakan *vocational* dan *academic education* (*ibid.*) Tuntutan kelompok ini, terutama agar pendidikan benar-benar ditempatkan di altar publik, atau 'mimbar oemoem' sebagai hal yang dicita-citakan Dewantara (1945 [1963]: 166) masih jauh sekali realisasinya, terbukti a.l. dari kriminalisasi oleh Mendiknas bila seseorang mengumumkan konsep Renstranya.

Menghadapi tuntutan-tuntutan orientasi pendidikan yang berbeda di atas, kendati Mendiknas telah mengungkapkan pandangannya yang bernada seperti humanistik-demokratik, namun belum menguraikan dan menderivasikannya menjadi program nyata. Bahkan tanggapan pemerintah terhadap isu di atas masih sangat kurang. Bahkan muncul pertanyaan mengapa *civic education* tidak (belum) dimasukkan sebagai butir ujian nasional, padahal penting untuk demokratisasi. Demikian pula upaya pemerintah untuk menempatkan pendidikan pada ruang (politik) publik (yang bernada *radical education*) belum terlihat nyata. Hal yang telah kuat terasa justru nada neo-konservatifnya, yaitu biaya pendidikan yang diberikan ke ruang publik.

Dilihat dari tantangan besar yang terbentang di atas, nampaknya Depdiknas masih terlalu disibukkan kepada pemecahan masalah yang berhubungan dengan *structural adjustment* sehingga seakan-akan belum sempat mempersiapkan kerangka pendidikan yang tepat dan mempersiapkan gurunya secara baik untuk menyongsong masalah di atas, yaitu mengembangkan pembelajaran yang humanis-demokratis serta membangun lembaga partisipasi publik.

MODEL PEMERINTAHAN DAN MANAJEMEN

Orientasi dan tekad baru berada dalam kondisi dana yang terbatas. Itulah tantangan yang nyata dihadapi pemerintah. Orientasi baru yang lebih demokratis dan kewajiban merestrukturisasi lembaga agar sesuai dengan tuntutan desentralisasi kemudian ditata oleh pemerintah (Depdiknas) dengan cara sebagai berikut.

Pertama, dengan cara membangun model *governance* yang memungkinkan pemerintah membagi kewenangan dengan demikian juga beban pembiayaan dan hak serta tanggung jawab dengan pemerintahan di daerah dan masyarakat. Pembentukan lembaga seperti Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah (Kepmendiknas 044/2002) adalah antara lain untuk tujuan itu, diteruskan oleh pemerintah yang sekarang. Di tengah anggaran negara yang terbatas karena hutang, agaknya pemerintah sekarang melihat bahwa sumbangan masyarakat masih sangat rendah, rata-rata hanya sepertiga dari anggaran sekolah (di luar gaji) (McMahon & Suwaryani, 2002). Pemerintah agaknya mengadopsi pandangan bahwa mereka yang membayar (sekolah) akan lebih menghargai pendidikan daripada mereka yang tidak membayar. Di samping itu berdasarkan hasil-hasil studi, terbaca bahwa semakin besar kontribusi masyarakat akan lebih efisien pula sekolah dalam mengelola sumber dana (Bray, 1997; Jimenez & Paqueo, 1993; James, King & Suryadi, 1996, dikutip dari *Draft Indonesia Education Sector Review*, 2004, Chapter II, 2-7 s.d. 2-8). Oleh karena itu, bagi pemerintah, kontribusi masyarakat perlu ditingkatkan.

Kedua, model manajemen yang memungkinkan pemerintah (Depdiknas) membagi beban tata-kelola kepada lini manajemen yang lebih rendah (provinsi dan terutama kabupaten/kota, serta sekolah). Setelah diluncurkan otonomi perguruan tinggi (berupa BHMN dengan Majelis Wali Amanahnya), realitas otonomi daerah yang memberikan otonomi kepada daerah kabupaten/kota, ditindaklanjuti dengan UU Sisdiknas. Depdiknas mengoperasionalkannya sampai ke bawah dengan memberikan otonomi kepada sekolah (dengan Manajemen Pendidikan Mutu Berbasis Sekolah), RPP badan hukum pendidikan dan bahkan otonomi guru (dalam metode dan evaluasi) pembelajaran dengan orientasi KBK, dan RUU Guru) dan memberikan ruang bagi partisipasi publik (DP dan KS) dan partisipasi swasta. Ini adalah *sharing* tanggung jawab. Pemberian kewenangan (otonomi) ke bawah tersebut dimodali pembiayaan dari pusat dan disertai kewenangan untuk mengembangkan kreatifitas program dan kemampuan keuangannya sendiri, antara lain dengan berhubungan langsung mencari dana ke masyarakat. Kendati demikian, Pusat memberikan rambu-rambu berupa standardisasi (Standard Pelayanan Minimum) dan evaluasi (UN) dan BSNP.

Secara garis besar, regulasi di bidang pendidikan bertujuan untuk membentuk sistem pendidikan nasional yang maju dan berkeadilan dengan bertolak menuju pendidikan di daerah yang lebih otonom. Lembaga-lembaga pendidikan di daerah kemampuannya bervariasi dan berada di antara empat tahap yaitu: pra-formal, formal, transisional dan otonom. Menuju pendidikan di daerah yang lebih otonom inilah yang

sedang diupayakan melalui kebijakan-kebijakan di atas. Skenario besarnya nampaknya adalah bahwa pemerintah pusat-daerah, sekolah dan masyarakat perlu berbagi hak dan tanggung jawab secara lebih seimbang, dengan cara meningkatkan otonomi dan peran bagi pihak-pihak yang dekat dengan masyarakat yang dilayani. Tujuannya adalah agar dengan otonomi sekolah, standar pelayanan oleh sekolah dan bantuan yang diberikan pemerintah, lembaga pendidikan lebih berhasil meningkatkan pemerataan dan mutu pendidikan, efisiensi, transparansi dan demokratisasi. Bila otonomi tercapai di beberapa sekolah, maka pemerintah akan lebih terfokus untuk mendorong lembaga pendidikan, siswa maupun anak usia sekolah yang masih tertinggal. Inilah peran sebagai agen keadilan dan pemerataan yang nampaknya akan dimainkan oleh pemerintah.

Kedua rajutan politik itu secara konsepsional pemerintah menginginkan adanya otonomi penyelenggaraan pendidikan dengan mengalihkan fungsi pemerintah sebagai operator menjadi fasilitator. Di lain pihak menjamin lahirnya pendidikan yang dikelola secara nirlaba. Ini mau tak mau menimbulkan palagan politik baru bagi para pemangku kepentingan penyelenggaraan pendidikan. Artinya terdapat pihak-pihak yang kemudian tergeser dan pihak-pihak lain yang diuntungkan. Keduanya mencoba bergulat memperebutkan ruang politik ekonomi pendidikan yang berubah.

Masalah yang dikhawatirkan muncul sebagai berikut.

Pertama, akibat desentralisasi adalah melemahnya kemampuan pemerintah pusat sebagai kekuatan untuk mengurangi *gap* antara (daerah) yang kaya dan (daerah) yang miskin. Namun demikian pengurangan ataupun pelebaran *gap* itu juga tergantung bagaimana daerah mengalokasikan dananya, khususnya kepada kelompok miskin di masing-masing daerah. Dengan kata lain dari segi pembiayaan akan tergantung bagaimana APBN dan APBD itu diterapkan. Kemampuan pemerintah pusat untuk mengurangi kesenjangan tergantung pada bagaimana kebijakan DAU, perimbangan dan DAK-nya. Hasil penelitian World Bank, tahun 2004 memperlihatkan bahwa politik DAU oleh Pusat relatif berhasil mengurangi kesenjangan antara daerah dibandingkan politik APBD di daerah yang terlihat belum berhasil mengurangi kesenjangan di daerah. Diharapkan dampak DAK dapat pemeratakan, dan dana imbal-swadaya kendati berhasil memobilisasi dana masyarakat. Namun demikian pengelolaan keduanya masih rentan terhadap suap-projek (Ade Irawan (ICW)-diskusi) dan korupsi, karena a.l. belum banyak melibatkan akuntan publik dan konsultan konstruksi (Imam Prasajo, Kompas, 1-5-04). Di samping itu pemberian *block grant* juga belum banyak dikaitkan, padahal perlu, dengan upaya *capacity building*, terutama untuk memperkuat lembaga partisipasi publik.

Kedua, apakah upaya mengalihkan tanggung jawab pembiayaan ke masyarakat oleh pemerintah tidak dijadikan preseden, terlihat pada RPP Wajib Belajar, pemerintah seperti mengelak dari kewajibannya mendanai wajib belajar sembilan tahun (yang telah ditentukan Konstitusi dan UU Sisdiknas⁵ (Kompas, 12-5-05). Upaya untuk

⁵ “Kendati pasal 13 mengakui pemerintah wajib menjamin pendanaan penyelenggaraan wajib belajar 9 tahun, namun pada bagian akhir pasal memberi ruang bagi pemerintah untuk mengelak dari kewajibannya

mengelak dari alokasi 20 % APBN yang telah disalahkan Mahkamah Konstitusi ini (Kompas, 25-10-2005), juga terlihat dari skenario lima menteri jaman Megawati yang ternyata diikuti pemerintah sekarang (Kompas, 23-02-2005). Demikian pula dengan dibentuknya lembaga pendidikan sebagai BHP maka tanggung jawab pendidikan pada akhirnya dilimpahkan kepada masyarakat, pemerintah dan orangtua.

Ketiga, apakah kebijakan pemerintah tidak memperlebar kesenjangan dan diskriminatif dalam memberikan ruang politik dan fasilitas baik secara regional, negara-swasta, sekolah/keluarga kaya dan miskin, mayoritas-minoritas dll. Kekhawatiran akan diskriminasi muncul a.l. karena pada RPP Wajib Belajar misalnya, terdapat ayat yang menyebutkan : “pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban menjamin pendanaan penyelenggaraan wajib belajar pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah”. Ini akan melestarikan diskriminasi pada sekolah swasta. Demikian pula, seperti kata Utomo Dananjaya, RPP Standar Nasional Pendidikan dengan pembagian dua jalur pendidikan menyiratkan diskriminasi dan upaya pemerintah melepaskan tanggung jawab dari jalur pendidikan yang telah dianggap kuat (Kompas, 25-05-2005), kendati bagi pemerintah dua jalur itu untuk pemetaan (Kompas, 27-05-2005). Bagi penyelenggara pendidikan swasta yang mempunyai sekolah-sekolah, keharusan tiap sekolah mempunyai badan hukum sendiri bisa dipandang menciptakan semacam negara dalam negara dan merepotkan kordinasi dan hierarki lembaga swasta (Kompas 6-3-04). Di samping itu pilihan model otonomi daerah di daerah terutama di daerah yang kaya, PAD cenderung lebih menekankan peran (*rowing*) pemerintah (sekolah negeri) sehingga menimbulkan ekses antara lain mematikan lembaga pendidikan swasta yang telah berhasil melibatkan partisipasi masyarakat dini. Kekhawatiran akan terjadinya pelebaran kesenjangan juga dipicu kenyataan bahwa sekolah dengan basis sosial ekonomi yang lemah biasanya juga mempunyai Komite Sekolah, proposal pengembangan dan jaringan kerja sama (politik dan ekonomi) termasuk alumni yang lebih lemah dibandingkan sekolah yang berbasis sosial ekonomi kuat. Keberadaan komite sekolah secara natural cenderung berdampak pada pelebaran kesenjangan.

Keempat, apakah reformasi sistem *governance* dan manajerial itu akan menjamin efektifitas dan efisiensi terutama secara eksternal, yaitu mampu menyiapkan anak didik/lulusan yang demokratis dan secara sosial-ekonomi relevan dan kompetitif. Kekhawatiran tentang ini cukup besar, oleh karena baik pemerintah, penyelenggara dan pelaksana (guru) pendidikan lebih tertarik pada isu *input* (finansial), proses pembelajaran dan manajemen daripada *output* pendidikan/pembelajaran. Di samping itu pasang naik politik guru (apalagi kelak dengan disyahnkannya UU Guru & Dosen)

dengan menggiring masyarakat mendanai wajib belajar” (Kompas, 12-5-05). Di samping itu ayat (4) menunjukkan tanda-tanda kelonggaran pada komitmen di atas “pemerintah dan pemerintah daerah membantu pembiayaan penyelenggaraan program wajib belajar yang di selenggarakan masyarakat” ayat (7) “pendanaan wajib belajar dapat berasal dari masyarakat atau sumbangan lain yang tidak mengikat”. Ayat ini dipandang Abdurrochman Gintings menggiring masyarakat untuk mengambil alih tanggung jawab pemerintah dalam membiayai wajib belajar.

agaknya akan mampu secara politik untuk mengesampingkan isu ini, karena kekuatan publik (*civil society*) yang dapat memperjuangkan masalah ini juga sangat lemah. Sejalan dengan ini, isu-isu evaluasi hasil pendidikan juga hanya menjadi wacana yang diperebutkan oleh pemerintah dan guru⁶, sedangkan publik (dan juga dunia industri pengguna lulusan sekolah) yang seharusnya diwakili oleh lembaga evaluasi yang independen belum juga mampu membuat lembaga tersebut sehingga terpinggirkan dalam perebutan wacana.

Dari kondisi di atas (butir keempat) maka harapan masyarakat terhadap transparansi dan efektifitas-efisiensi eksternal hanyalah disandarkan kepada iktikad baik terutama pemerintah daerah dan sekolah/guru. Namun demikian apakah terdapat sistem manajerial yang akan menjamin harapan tersebut?

Agaknya harapan itu akan kandas karena transparansi dan efektifitas-efisiensi eksternal pendidikan itu tidak juga diberikan secara memadai kepada masyarakat oleh sistem manajemen pendidikan kita sekarang. Hal ini karena disebabkan oleh dinamika lini manajemen dan lini *governance* yang belum kondusif.

1) Pada lini manajemen

Pertama, sistem akuntabilitas-transparansi lebih bersifat vertikal, yaitu ke jenjang birokrasi di atasnya, kurang diimbangi akuntabilitas ke samping (yaitu ke masyarakat atau lembaga yang mewakilinya) dan transparansi atasan ke samping dan ke bawah (lihat PP 11/2001 tentang Informasi Keuangan Daerah). PP ini mewajibkan jenjang pemerintah sub nasional untuk memberikan informasi khusus kepada Depdiknas dan Depag). Sebaiknya sekolah juga mendapatkan informasi tersebut. Lemahnya transparansi oleh jenjang pemerintahan yang lebih tinggi ke samping (kemasyaramelaluidewan Pendidikan misalnya) dan ke bawah (sampai ke sekolah) juga menyulitkan perencanaan keuangan oleh sekolah. Belum lagi sekolah juga dihadapkan pada perbedaan antara kalender anggaran dan kalender tahun ajaran yang menyulitkan pembuatan rencana anggaran. Akibatnya, sekolah bersama Komite Sekolah mengalami ketidakpastian menyangkut berapa dana non rutin yang akan diberikan sehingga sekolah mengambil tindakan antisipatif dengan menetapkan garis aman anggaran yang diusahakan Komite Sekolah dari masyarakat. Lemahnya

⁶ Menurut Lody Paat, penerbitan PP 19/2005 tentang SNP yang disusul dengan pengukuhan BSNP hanya sebagian kecil dari begitu banyak hal yang bertentangan dengan semangat UU Sisdiknas (khususnya pasal 63 ayat (1) yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menilai hasil belajar peserta didik seperti hak yang melekat pada pendidik (guru) dan satuan pendidikan. Pasal ini dinilai mengintervensi otonomi guru. Padahal pasal 58 ayat (1) UU Sisdiknas memberikan kewenangan penuh kepada pendidik untuk menilai seluruh proses pembelajaran siswanya mulai dari awal hingga akhir penentuan kelulusannya. Menurut Lody, keikursertaan pemerintah dan lembaga mandiri dalam melakukan evaluasi, seperti diatur pada pasal 58 ayat (2) dan pasal 59 ayat (1) UU Sisdiknas adalah dalam konteks evaluasi terhadap pengelola, satuan, jejnang dan jenis pendidikan. Para peserta diskusi juga menyoal hilangnya kata 'independen' pada pasal 73 ayat (3) PP SNP (tentang sifat BSNP) (*Kompas*, 4 juni 2005 (bold oleh penulis)).

transparansi *top-down* pada lini manajemen pemerintah ini juga mengakibatkan lemahnya transparansi horizontal oleh sekolah Komite Sekolah ke masyarakat.

Kedua, Standar Pelayanan Minimum yang ada (indikatornya mencapai 197 butir) lebih banyak mengacu pada kondisi *input* di suatu lembaga pendidikan (seperti angka partisipasi kasar (APK), kualifikasi guru yang mengajar, rasio-guru-murid, transisi lulusan, rasio per kapita bangunan dst. Akibatnya, desakan untuk meningkatkan peringkat (standar) oleh sekolah mendorong pencarian lebih besar *input*, terutama dana. Padahal yang sebenarnya lebih dibutuhkan para orang tua sejak akan mendaftar untuk anaknya adalah *output* yang telah dan kira-kira akan dihasilkan sekolah itu. Tetapi sejauh ini Badan Akreditasi Nasional Pendidikan (BAN) dengan indikator yang *input oriented* itu pun belum (sepenuhnya) mengklasifikasi semua sekolah. Terdapat gejala umum resistensi pihak penyelenggara dan pelaku pendidikan terhadap klasifikasi, terutama bila evaluasi *output* ini diterapkan.

Resistensi terhadap Ujian Akhir Nasional (UAN) 2004 dan 2005 beserta ambang kelulusannya yang diutarakan para guru dan penyelenggara pendidikan, adalah cermin kecil keengganan untuk mempertanggung jawabkan *output*. Ungkapan UN akan mengecilkan peran sekolah menjadi lembaga bimbingan test', 'UN mengecilkan makna proses dari pendidikan' atau 'UN melucuti hak (evaluatif) yang dimiliki guru' sering diungkapkan oleh unsur guru. Beri kami (sekolah) realisasi anggaran 20 % (APBN/D) dan ratakan fasilitas baru silahkan evaluasi' dan yang terakhir 'syahkan dulu Undang-Undang Guru & Dosen' disuarakan elemen guru. Sikap enggan mempertanggungjawabkan *output* nampaknya juga diidap Pemerintah Pusat, karena sifat independen yang dituntut UU Sisdiknas pada Badan Standarisasi Nasional Pendidikan (BSNP) hilang dari PP nya (PP 19/2005 pasal 73 (3)). Di samping itu sampai sekarang pemerintah belum juga berusaha memfasilitasi lahirnya lembaga evaluasi pendidikan yang independen yang mewakili kepentingan (evaluasi oleh) masyarakat seperti diamanatkan undang-undang itu. Dengan demikian, alur akuntabilitas-transparansi yang mekanismenya bergerak lebih vertikal ke atas daripada horizontal (ke masyarakat atau yang mewakilinya) dan standar pelayanan minimum yang indikatornya lebih *input oriented* daripada *output oriented*, maka boleh dikatakan anggaran berbasis kinerja, manajemen pelayanan pendidikan kita masih didorong untuk berorientasi kepada birokrasi dan penyelenggara tetapi kurang berorientasi pada hasil dan kepuasan pengguna (masyarakat). Kondisi ini, di samping kurang mendorong efektifitas-efisiensi, juga mencerminkan adanya *gap* yang besar antara bentuk kebutuhan masyarakat sebagai konsumen dengan sistem manajemen pendidikan kita.

Kondisi di atas juga mencerminkan terjadinya pergulatan atas ruang politik dan sumber daya, terutama di antara fasilitator dan pelaksana pada lini manajemen, tetapi ruang partisipasi publik (masih) kurang termanfaatkan untuk kepentingan masyarakat pengguna. Dengan kata lain, ruang politik yang terbuka akibat reposisi pemerintah (pusat) lebih banyak membuka ruang negosiasi bagi pasang naik politik guru/sekolah dan penyelenggara pendidikan untuk mengakumulasi ruang politik, namun

kurang diisi upaya pertahanan apalagi partisipasi pro aktif oleh (kepentingan) masyarakat melalui partisipasi publik yang efektif.

Semangat pemerintah daerah dan sekolah untuk mengkonversi kewenangannya yang baru menjadi dana segar sangat kuat, termasuk dengan cara menggunakan lembaga seperti Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah untuk melegitimasi usulan, pencairan dan pembelanjaan bantuan dari atas atau dari masyarakat. Bertolak dari UU No.22/1999 kemudian UU No.32/2004 dan UU No.20 tentang Sisdiknas 2003, daerah dan sekolah serta guru, dengan otonomi sebagai kewenangan barunya, kompetisi sebagai wataknya serta peningkatan mutu sebagai janjinya bergerak sedemikian rupa mencari sumber daya. Sekolah, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama terutama pada masa-masa penerimaan siswa baru, dengan berbagai tampilan seperti kartel mendiktekan harga pembukaan layanan jasanya ke masyarakat. Dengan jumlah sekolah dan bangku yang relatif tetap (*fixed supply*) di suatu wilayah yang biaya transpor-logistiknya meningkat tajam untuk memilih sekolah yang lain, terutama di perdesaan. Masyarakat tidak punya alternatif selain menerima harga sekolah yang disepakati Komite Sekolah. Lebih dari itu, tebaran janji peningkatan mutu yang disertai pungutan-pungutan dadakan di tengah jalan tetapi kurang disertai akuntabilitas kinerja dan transparansi, telah mencitrakan politik otonomi sekolah sebagai kebijakan yang melampaui daya dukung sebagian besar masyarakat menengah ke bawah.

2) Pada lini pemerintahan.

Dalam perjalanan waktu kemudian menjadi jelas bahwa model *governance* yang mencoba memberikan akses politik pendidikan bagi masyarakat melalui lembaga yang mewakilinya (Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan) tidak mampu melaksanakan fungsi *check and balances* terhadap lini manajemen pemerintah (baca eksekutif, dari Pusat sampai ke sekolah dan guru). Hal ini karena berbeda dengan lini manajemen pemerintah yang diberdayakan oleh paket kebijakan otonomi-desentralisasi, lembaga *governance* yang merepresentasikan kepentingan (kewenangan) masyarakat lebih bersifat (menampung) reaksi atas beban masyarakat daripada membuat antisipasi atau mengajukan tuntutan pertanggungjawaban publik kepada lembaga pemerintah, sehingga kurang berkembang. Dari hasil penelitian di beberapa lokasi terlihat bahwa KS dan DP (karena unsur-unsur anggota dan pengurusnya lebih didominasi PNS dan pensiunan PNS) lebih mampu berperan sebagai lini manajerial yang membantu penyelenggara pendidikan daripada berperan sebagai lembaga yang memperjuangkan kepentingan publik pengguna pendidikan, sehingga partisipasi publik itu lebih menjadi pengabdian publik kepada negara dan swasta. Jabarannya adalah antara lain karena lemahnya organisasi *civil society*, lemahnya desain lembaga *governance* untuk partisipasi publik (misalnya DP dan KS) dan lemahnya komitmen dana pemerintah (pada semua tingkatannya) untuk mengembangkannya. Lebih dari itu, bahkan kemudian terlihat bahwa design, proses pembentukan dan unsur anggota Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan yang semula dimaksudkan sebagai lembaga (*governance*) oleh

masyarakat, itu lebih berpotensi sebagai lembaga manajemen yang berfungsi instrumental terhadap eksekutif dan sekolah. Fungsi untuk merepresentasikan kepentingan masyarakat untuk melakukan tawar-menawar tidak berjalan baik.

Akibat dinamika yang tidak seimbang antara lini manajemen dan lini *governance* itu, maka di tengah hantaman beberapa krisis, akumulasi sumber dana yang tinggi dari masyarakat tanpa disertai peluang partisipasi politik masyarakat yang cukup menimbulkan kesan di masyarakat bahwa pemerintah *save the best shoot the rest*, neoliberalistik dan membiarkan berlangsungnya *survival of the fittest*: yang tidak mampu minggir dan yang mampu dapat terus. Oleh karena itu untuk memperbaiki citranya, pemerintah tidaklah cukup dengan menerapkan anggaran (pendidikan) 20 persen APBN. Hal ini karena, kendati pemerintah mencoba membatasi kutipan kepada masyarakat menyusul diturunkannya BOS (Oktober 2005) ke sekolah-sekolah, otonomi yang diberikan kepada sekolah (oleh Undang-Undang) tetap memberikan ruang bagi sekolah melalui komite sekolah untuk terus mengakumulasi sumber dana tambahan dari masyarakat. Diperlukan pengembangan sistem *governance* untuk mengembangkan *check and balances* dan perbaikan tata manajemen (akuntabilitas-transparansi) agar lebih mampu berkomunikasi secara efektif dengan masyarakat.

PROBLEM EKONOMI-DEMOGRAFIS, KEBIJAKAN DAN PRIORITAS PROGRAM

Isu ekonomi-demografis antara lain kewajiban untuk mengangsur hutang luar negeri yang besar (hampir sepertiga APBN untuk membayar utang), rendahnya kualitas dan partisipasi pendidikan terutama di tingkat menengah/atas, ledakan angkatan kerja, kemiskinan, pengangguran dan tantangan *lost generation* seperti *drop-out* akibat krisis, globalisasi dan pasar bebas.

Secara garis besar, regulasi di bidang pendidikan adalah untuk membentuk sistem pendidikan nasional yang maju dan berkeadilan dengan beranjak menuju penyelenggaraan pendidikan yang lebih otonom di daerah. Berbeda dengan jaman pemerintahan sebelumnya (Orde Baru) yang menempatkan pemerintah sebagai perancang dan aktor pembangunan pendidikan (*rowing*), maka dengan dana terbatas, tuntutan demokratisasi serta pasar bebas (globalisasi), pemerintah sekarang lebih menekankan perannya sebagai fasilitator dan regulator.

Manifestasi kebijakannya terlihat pada upaya untuk menjamin (pemerataan) pelayanan pendidikan dasar serta pengembangan pendidikan lanjutannya dan untuk memberikan ruang (otonomi) bagi sekolah, daerah dan perguruan tinggi bersama masyarakatnya, untuk berkompetisi menyelenggarakan pelayanan plus (di atas standar) dan spesifik sesuai dengan kebutuhan masyarakat/pasar. Secara umum, rasionalitasnya adalah bahwa pertama, di tengah dana yang terbatas (krisis), sasaran harus lebih difokuskan, terutama untuk kelompok yang paling rentan. Kedua, tuntutan demokratisasi mendorong pemerintah memberikan hak-hak pendidikan masyarakat dan memberikan ruang partisipasi (politik pendidikan dan dana) masyarakat. Ketiga, pasar bebas yang

mengecilkan relevansi perencanaan terpusat mendorong pemerintah untuk memberikan kesempatan daerah dan sekolah untuk menanggapi pasarnya yang khas.

Dengan kebijakan tersebut terdapat prioritas program terhadap isu ekonomi-demografis utama yang hendak dibidik adalah: penanganan *trade-off* antara peningkatan mutu dan pemerataan, terjaminnya mutu (*standardized*) pelayanan pendidikan (nasional) kepada masyarakat sampai ke daerah-daerah, penggalan dana/inisiatif masyarakat (untuk menambah anggaran dan peningkatan mutu), otonomi (sekolah/PT bersama-sama daerah) agar lebih kreatif dalam mendekati tuntutan kebutuhan spesifik masyarakat dan dunia usaha (relevansi, fleksibel).

Program-programnya antara lain penekanan pada Wajar 9 tahun, otonomi sekolah-perguruan tinggi (menjadikan lembaga pendidikan sebagai badan hukum), peran serta (pembiayaan dan inisiatif) oleh masyarakat melalui DP dan KS dan standardisasi dan akreditasi (melalui SPM, BSNP, BAN). Khususnya meningkatkan relevansi dengan tuntutan pengembangan ekonomi adalah dengan penekanan *broad based education* untuk menjamin fleksibilitas tenaga kerja dan *life skill* yang berdasarkan inisiatif lembaga pendidikan untuk mengembangkan program sendiri yang relevan dengan (prospek) kebutuhan tenaga kerja spesifik daerah.

Dengan Wajar 9 tahun yang ditanggung pembiayaannya oleh pemerintah dan bantuan khusus yang diberikan kepada lembaga pendidikan/daerah yang tertinggal, maka diharapkan terjadi pemerataan akses pelayanan, sesuai kemampuan pemerintah sekarang adalah pendidikan dasar bagi semua kelompok masyarakat. Sedangkan dengan standardisasi dan akreditasi diharapkan diperoleh, di samping kualitas pelayanan pendidikan yang kurang lebih sama sesuai dengan jenjang dan jenis pendidikannya, dan memberikan jaminan peluang mobilitas horizontal ke sekolah/daerah lain (integrasi nasional), juga adanya perbedaan peringkat sekolah-sekolah diharapkan memberikan peluang kompetisi sekolah, siswa dan lulusan (untuk peningkatan daya saing nasional).

Dukungan pendanaannya (utamanya DAU-BOS, DAK, *block grant* imbal swadaya, dan prioritas APBD (di daerah) serta terakhir, BTL untuk menahan laju penurunan daya beli masyarakat. Namun demikian, anggaran pendidikan sekitar 4 % (Rp.13,8 triliun) masih jauh dari tuntutan konstitusi (20 %, atau Rp.80 triliun dari APBN (Kompas, 29-08-2004).

Kendati dalam desain kebijakan di atas nampak bagus, namun demikian muncul beberapa kekhawatiran.

1. Kekhawatiran yang menonjol menyangkut pemerataan adalah:

Paket kebijakan yang mengkombinasikan pemberian dana BOS dengan tidak lagi membedakan antara sekolah/madrasah negeri dan swasta untuk Wajar 9 tahun, dan peluncuran dana DAK, *block-grant*, serta dana imbal-swadaya guna memberikan kepada sekolah/madrasah/daerah yang lemah adalah kebijakan yang sangat maju dibanding sebelumnya. Namun demikian, manfaat paket kebijakan bagi mereka yang tidak mampu bersekolah, pada umumnya kelompok miskin masih belum

jelas. Padahal jumlah mereka yang tidak bersekolah, jika tingkat APK, dan *drop-out* terutama di SD dan SMK tidak diredam, akan meningkat (Kompas, 13-05-2005). Peningkatan itu sejalan dengan proporsi penduduk usia 15-64 tahun, terutama pada kohor yang lebih muda yang juga akan meningkat pesat⁷. Hal yang mengkhawatirkan adalah jika kelompok yang tidak bersekolah kurang mendapat pelatihan, maka para pencari kerja pemula ini akan memicu peningkatan *juvenile delinquency*.

Paket kebijakan yang mengkombinasikan beberapa program di atas juga kurang mampu memberdayakan lembaga pendidikan yang lemah. Hal ini karena, di luar dana BOS pada umumnya diraih melalui pengajuan proposal. Sekolah/madrasah yang lemah, apalagi kebanyakan pesantren (dipadati kelompok miskin, terutama berasal dari perdesaan/pertanian) pada umumnya lemah pula baik informasi, proposal, dana pendamping, maupun lobi politiknya, sehingga dana-dana di luar BOS cenderung tidak dimenangkan oleh sekolah/madrasah/pesantren yang lemah tersebut. Sekolah/madrasah yang lemah biasanya juga tidak mampu melaksanakan subsidi silang. Lebih dari itu, kebijakan daerah, di samping pada umumnya rendah anggaran pembangunannya untuk pendidikan, juga cenderung mengalokasikan anggaran ke daerah aman, yaitu ke sekolah negeri (biasanya siswa berasal dari keluarga yang relatif mapan) dan menghindari tuduhan partisan (membantu sekolah madrasah swasta yang biasanya dikelola lembaga keagamaan tertentu, dan biasanya lebih memberikan kesempatan kepada kelompok miskin. Padahal sejak reformasi, dukungan partisipasi masyarakat terhadap sekolah/madrasah swasta melemah. Pada era Orde Baru, partisipasi terhadap lembaga pendidikan swasta tinggi, antara lain karena organisasi untuk mewadahi partisipasi (politik) warga sangat terbatas. Pada masa sekarang ketika partisipasi publik lebih terbuka, sekolah/madrasah swasta harus bersaing memperebutkan partisipasi warga dengan pesaing berat yaitu sekolah/madrasah negeri yang dilengkapi komite sekolah yang disuruh pemerintah merebut dana/daya milik masyarakat.

Kesenjangan di daerah akan lebih lengkap manakala Undang-Undang Guru & Dosen yang disahkan berdampak pada marginalisasi guru di bawah standar sertifikasi, kebanyakan guru swasta. Dengan kata lain, di tengah kebijakan pemerintah pemeratakan, kenyataan di daerah adalah persaingan tidak seimbang untuk memperebutkan kue pemerataan dan berdampak kesenjangan. Secara umum kenyataan di atas juga mempertanyakan model yang ideal bagi kemitraan antara negara dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan.

2. Kekhawatiran yang menonjol menyangkut peningkatan mutu

Kekhawatiran menonjol yang berkaitan dengan upaya peningkatan mutu, antara lain menyangkut lemahnya perbaikan mutu guru dan materi didik, serta metode

⁷ Dalam 15-20 tahun ke depan penduduk usia produktif (15-64 tahun) meningkat signifikan, bahkan proporsinya mencapai tingkat tertinggi. Sebaliknya penduduk usia muda (0-14 tahun) mengalami penurunan secara berarti. Penduduk usia lanjut lambat laun akan bertambah kendati proporsinya jauh lebih rendah dibanding negara-negara maju (Kompas, 5 Agustus 2005).

pembelajaran (yang masih tradisional, khususnya untuk tujuan demokratisasi), dan lemahnya sistem evaluasi dan orientasi efisiensi eksternal, khususnya relevansinya dengan kebutuhan demokratisasi masyarakat dan pengembangan dunia usaha. Rencana perbaikan kesejahteraan guru (sesuai UU Guru), sertifikasi tenaga kependidikan dan akreditasi lembaga pendidikan adalah langkah maju. Namun belum diketahui apakah ketiga rencana ini akan lebih membantu atau sebaliknya memojokkan sekolah/madrasah yang lemah, terutama swasta, di samping apakah akan lebih mendesak tolak ukur lingkungan sekolah yang demokratis dan pemahaman/kemampuan guru untuk mengembangkan kesetaraan, toleransi dan terutama solidaritas melalui proses belajar. Pertanyaan ini penting, terutama karena mewabahnya lingkungan pendidikan eksklusif, bias kelas ekonomi dan kurang pluralistik.

Demikian pula, kendati otonomi daerah/sekolah telah memunculkan inisiatif untuk mengembangkan program pendidikan atau ekstra kurikuler (misalnya *life skill*), inisiatif itu nampaknya lebih didorong oleh ketersediaan guru/pelatih atau bahkan semata-mata keinginan sekolah/daerah untuk mendapatkan *input* tambahan, daripada didasari oleh kajian potensi dan prospek ekonomi daerah yang matang (efisiensi eksternal). Di pihak lain, khususnya pada sekolah-sekolah kejuruan dan pendidikan luar sekolah, *on-the job training* dan standardisasi organisasi profesi serta sertifikasi pelatihannya belum tertata dengan baik, sehingga kurang memberikan keyakinan tentang tingkat kualitas lulusannya bagi calon pengguna. Di tengah peningkatan angka pengangguran (600 ribu dalam setahun, April 2004-2005), kedua kebijakan tersebut meningkatkan resiko terhadap nilai balik investasi yang mahal. Siapa yang harus bertanggung jawab bila harapan masyarakat yang begitu tinggi terhadap nilai balik investasi (*return on investment*) tidak terwujud kelak?

Dengan membandingkan kendala (kekhawatiran) terhadap upaya pemerataan dengan kendala (kekhawatiran) terhadap upaya peningkatan mutu di atas menjadi jelas bahwa penanganan *trade-off* antara keduanya adalah masalah yang krusial. Kendati dalam desain pemerintah keduanya diharapkan akan berjalan seiring (merata dan meningkat mutunya), namun secara umum terdapat prognosa bahwa mengingat kemampuan pendanaan untuk pemerataan-peningkatan mutu dan manajemen oleh pemerintah masih lemah, maka realitas politik daerah dan persaingan antar (otonomi) sekolah/madrasah memperebutkan akses politik dan daya masyarakat itulah yang akan lebih menentukan pemerataan *vis a vis* peningkatan mutu pendidikan kita. Dinamika yang sekarang terlihat adalah begitu pemerintah sedikit saja melepas bagian tubuh pendidikan ke daerah dan pasar, maka oleh (otonomi) sekolah yang lebih kuat bagian itu direbut dan dijadikan komoditas yang sah bagi yang mampu. Kesenjangan akan melebar, pendidikan bermutu akan lebih dinikmati kelompok mampu, kecuali pemerintah meningkatkan kemampuan (terutama dana) dan komitmennya untuk meredam hal tersebut. Oleh karena itu, pertumbuhan ekonomi dan peningkatan komitmen pada saat sekarang adalah dua telur yang mendesak untuk dibuat.

Namun demikian, pertanyaannya saat ini adalah: pertama, bila sekarang negara belum mampu berperan sebagai *equalizing factor*, apakah *civil society* (lembaga sosial kependidikan di masyarakat) setelah menghadapi kebijakan negara yang terkesan kurang menekankan *partnership* seperti di atas, masih dapat berperan emansipatorik, atau malahan telah ikut menjadi penjual komoditas pendidikan untuk mempertahankan hidupnya? Kedua, apakah dalam dinamika seperti ini, sistem pendidikan telah tereduksi menjadi alat legitimasi pemilahan kelas sosial (*sorting mechanism*) dan alat reproduksi tata hubungan (kuasa) sosial-ekonomi belaka? Bila jawabnya 'ya', maka di tengah pasang naik peran pasar dan lemahnya peran negara untuk emansipasi kelompok yang lemah, diperlukan peran partisipasi/solidaritas publik (dan *civil society*) melalui lembaga yang kuat untuk mengawal sistem pendidikan.

PENUTUP

Pemerintahan SBY-JK, di samping secara umum menindaklanjuti dan memperkuat kebijakan desentralisasi/otonomi daerah/sekolah dari pemerintah sebelumnya, juga mengisi lebih konkrit sebagian tuntutan pemenuhan pendidikan dasar sebagai babak baru. Namun demikian, penanganan pemerataan-peningkatan mutu di daerah dan pelibatan otonomi sekolah/madrasah untuk menggali dana lebih tinggi dari masyarakat nampak diikuti oleh kecenderungan pelebaran kesenjangan, ketidakpastian mutu, dan lemahnya akuntabilitas serta partisipasi publik. Di tengah merebaknya kolusi eksekutif-legislatif, upaya untuk menciptakan demokrasi yang lebih sehat dan efektif melayani publik membutuhkan partisipasi (non-finansial) yang kuat dari publik. Tetapi hal ini belum ada, sehingga citra *strong government* yang menempatkan masyarakat sebagai mitra, masih lemah. Slogan '*Bersama, Kita Bisa*' dalam konteks *state and society relation* itulah yang dalam setahun ini baru terdengar seperti '*Bersama Kami, Bisa*'.

Oleh karena itu, untuk meningkatkan kinerja pelayanan pendidikan oleh pemerintahan SBY-JK empat tahun ke depan, tiga agenda di bawah ini mungkin perlu dipikirkan.

- 1) Pelaksanaan desentralisasi politik pendanaan sampai ke tingkat sekolah yang telah meningkatkan partisipasi finansial masyarakat sudah waktunya diimbangi pelaksanaan desentralisasi politik pendidikan sampai ke tingkat masyarakat sesuai UU Sisdiknas (pasal 9), melalui Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan.
- 2) Kebijakan yang selama ini lebih menekankan *input* sudah saatnya diimbangi secara bertahap dengan kebijakan yang menekankan juga *output* dan efisiensi eksternal melalui upaya perbaikan kurikulum, mutu guru dan pembentukan sistem evaluasi dengan melibatkan lembaga independen yang mewakili publik (sesuai pasal 11) mendesak untuk segera dibentuk.
- 3) Kesenjangan aksesibilitas pendidikan terutama bagi kelompok miskin agaknya tidak melemah setelah diterapkannya paket kebijakan pendanaan sekarang. Sudah

waktunya dirancang kebijakan afirmatif yang mencakup kelompok yang berada di luar sekolah/madrasah, dan kebijakan kemitraan pemerintah dan pendidikan swasta yang lebih baik, sejalan dengan peningkatan alokasi APBN untuk pendidikan ke depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aronowitz, Stanley and Henry A. Giroux. 1990. *Post-Modern Education: Politics, Culture dan Social Criticism*. Oxford: University of Minnessota Press.
- Aronowitz, Stanley & Henry Giroux. 1987. *Education Under Siege: The Consevative, Liberal, and Radical Debate Over Schooling*. London & Hanley: Routledge & Kegan Paul.
- Dewantara, Ki Hadjar, 1945 [1963]. *Karja Ki Hadjar Dewantara: Bagian Pertama: Pendidikan*. Yogyakarta: Taman Siswa.
- Gardono, Iwan. "Wacana Civil Society di Indonesia" dalam Burhanuddin (ed.), 2003. *Mencari Akar Kultural Civil Society di Indonesia*. T.t. INCIS-CSSP-USAID, hal. 40-56.
- Giroux, Henry A. 1981. *Ideology, Culture and the Process of Schooling*. Washington: Falmer Press.
- Gouldner, Alvin W. 1979. *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*. London: The Macmillan.
- Hinchliffe, J.K. 1987. "Education and Labor Market", in George Psacharopoulos (ed.), *Economics of Education: Research and Studies*. Washington: Pergamon Press, hal. 141-5.
- Permatasari, Indira & Bambang Wisudo. 2004. "Pendidikan dalam program 100 Hari Mendiknas". *Kompas*, 23 November.
- Suparno, Paul. 2000. "Kurikulum SMU yang Menunjang Pandidikan Demokrasi" dalam Sindhunata (ed.) *Membuka Masa Depan Anak-anak Kita: Mencari Kurikulum Pendidikan Abad XXI*. Yogyakarta: Kanisius, hal. 50-67.
- World Bank (second draft). t.t. *Draft Indonesia Education Sector Review 2004*, Chapter II, 2-7 s/d 2-8).

KEKERASAN SIMBOLIK SUAMI TERHADAP ISTRI DALAM PERSPEKTIF BUDAYA JAWA Studi di Kampung Urban Yogyakarta¹

Basilica Dyah Putranti*

Abstrak

Satu hal penting yang belum sepenuhnya tergali dalam penelitian-penelitian terdahulu adalah bagaimana kekerasan terhadap istri (KTI), baik yang sifatnya nampak (*overt*) maupun tidak nampak (*invisible*) terkait dengan apa yang sering dikatakan orang “dominasi maskulin” dari sistem sosial-budaya yang membingkainya. Keterkaitan tersebut akan digali lebih jauh dalam penelitian yang terfokus pada konteks budaya Jawa kontemporer ini. Dengan mengambil kasus di kampung urban Yogyakarta, secara khusus penelitian ini mempertanyakan bagaimana KTI dipahami secara subjektif oleh perempuan dan masyarakat setempat, serta dilembagakan oleh sistem sosial-budaya yang ada.

Kata kunci: Kekerasan simbolik, Budaya maskulin, Kampung urban

One important thing that has not been explored from the previous researches is how the violence toward wives both in the form of overt actions and the invisible actions, connected to masculine domination from socio-cultural frames. This study will explore these connections focuses on the contemporary Java as cultural context. As especially research question is how the violence toward wives understood by women subjective and the people at urban village, Yogyakarta, thus far it is institutional by the social-culture system.

Key words: Symbolic violence, Masculine culture, *Kampung urban*

PENDAHULUAN

“Suami saya tidak pernah menyakiti saya secara fisik, tapi perasaan saya tersiksa karena perbuatannya. Apakah yang saya alami ini kekerasan?” Pertanyaan ini muncul ketika saya mewawancarai seorang istri yang ditinggal kawin lagi oleh suaminya tanpa sepengetahuannya. Menurut saya, ini adalah pertanyaan yang cukup mendasar mengenai konsep kekerasan. Deklarasi PBB 1993 secara universal telah mendefinisikan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) sebagai “...*the male’s physically, psychologically or sexually inflicting pain on his female partner*”, namun dalam

¹ Paper ini berdasarkan penelitian tesis untuk memperoleh gelar Master of Arts in Sociology yang berjudul “*Domestic Violence in A Javanese Kampung: A Case Study of Gender, Culture, and Social Differentiation in Yogyakarta, Indonesia*”, 2001.

* Peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. E-mail: basilicadyahput@yahoo.com

praktek definisi ini seringkali problematis. Kecenderungan untuk menekankan aspek fisik dan interpersonal dari kekerasan menyebabkan bentuk-bentuk kekerasan yang tidak melibatkan kedua aspek tersebut sulit dikenali, seperti diindikasikan dalam penelitian-penelitian terdahulu. Misalnya penelitian Sciortino dan Smith (1999) yang berjudul “Kemenangan Harmoni: Peningkatan Kekerasan dalam Rumah Tangga di Jawa”, atau penelitian terkini Hakimi dkk. (2001) berjudul “Membisu demi Harmoni”. Penelitian-penelitian ini menunjukkan adanya kekerasan yang sifatnya tidak nampak (*invisible*), melampaui aspek fisik dan interpersonal.

Mempertimbangkan ulasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kekerasan bermakna subjektif. Setiap orang memiliki refleksi yang berbeda-beda tentang kekerasan tergantung konteks sosial-budaya dimana ia disosialisasikan. Selain itu, kekerasan juga bersifat sistemik, didorong, direproduksi dan dilembagakan oleh sistem sosial-budaya yang ada.

Satu hal penting yang belum sepenuhnya tergali dalam penelitian-penelitian terdahulu adalah bagaimana kekerasan terhadap istri (KTI) baik yang sifatnya nampak (*overt*) maupun tidak nampak (*invisible*) terkait dengan apa yang sering dikatakan orang “dominasi maskulin” dari sistem sosial-budaya yang membingkainya. Keterkaitan tersebut akan digali lebih jauh dalam penelitian yang terfokus pada konteks budaya Jawa kontemporer ini. Dengan mengambil kasus di kampung urban Yogyakarta, secara khusus penelitian ini mempertanyakan bagaimana KTI dipahami secara subyektif oleh perempuan dan masyarakat setempat, serta dilembagakan oleh sistem sosial-budaya yang ada.

KEKERASAN SIMBOLIK DALAM PERSPEKTIF PIERRE BOURDIEU

Untuk menggali keterkaitan KTI dengan sistem sosial-budaya yang membingkainya, Bourdieu (1984; 1994; 1995) menawarkan alat analisis transisi makro-mikro. Analisis ini mampu menjelaskan bagaimana ideologi dan struktur pada tingkat makro beroperasi dalam kehidupan sehari-hari di tingkat mikro. Demikian halnya dalam kasus KTI, analisis ini cukup efektif untuk memahami bagaimana mekanisme dominasi maskulin bekerja dalam praktek kehidupan rumah tangga sehari-hari antara suami dan istri.

Dominasi maskulin, dalam perspektif sosiologi budaya Bourdieu, berakar pada budaya yang mempunyai sifat dasar sewenang-wenang (*cultural arbitrary*). Di sini Bourdieu mendefinisikan budaya bukan semata-mata meliputi nilai-nilai, norma-norma, mitos-mitos dan kepercayaan, namun juga berbagai aktifitas dan kepentingan simbolik (*symbolic interests*)² individu atau kelompok yang mereproduksi ketimpangan hubungan

² *Symbolic interests* dikembangkan dari konsep Bourdieu yang lain tentang *symbolic systems* (sistem oposisi biner bermakna hirarkis antara laki-laki/perempuan, dominan/subordinan, dst.), dan *symbolic power* (menunjuk pada sistem simbolik yang menjelma sebagai hubungan kekuasaan yang meligitimasi kedudukan si dominan) (Swartz 1997).

kekuasaan antara si dominan (dalam hal ini laki-laki), dan si terdominasi (dalam hal ini perempuan).

Ketika hubungan dominan-terdominasi tengah direproduksi, sebenarnya pada saat yang sama terjadi pula yang dalam bahasa Bourdieu disebut kekerasan simbolik (*symbolic violence*), yaitu proses dimana si dominan merasa berhak menentukan makna dari suatu hal sebagai satu-satunya pandangan yang paling benar. Sementara si terdominasi menerima proses ini sebagai sesuatu yang memang seharusnya berlaku. Oleh karena itu, perempuan sebagai kelompok terdominasi cenderung mengidentifikasi diri mereka sebagai yang inferior dengan cara mengadopsi pendapat laki-laki, mengamini aturan-aturan yang dibuat laki-laki, serta membangun citra diri seperti yang diinginkan laki-laki sebagai kelompok dominan.³ Pengertian kekerasan simbolik diilustrasikan lebih jauh oleh Bourdieu sebagai berikut.

"These forms of violence is not overt violence, but 'symbolic violence', the gentle, invisible forms of violence, misrecognized as such, chosen as much as it is submitted to, the violence of confidence, of personal loyalty, of hospitality, of the gift, of the debt, of recognition, of piety -of all the virtues, in a word, which are honoured by the ethics of honour" (Bourdieu 1995:192).

Karena tidak diakui sebagai salah satu bentuk kekerasan, kekerasan simbolik paling efektif dipraktekkan dalam masyarakat yang dalam terminologi Bourdieu disebut *doxic*, dimana aturan-aturan kosmologi dan politik yang mapan tidak pernah dirasakan sebagai kesewenang-wenangan.⁴ Dalam masyarakat seperti ini, segala sesuatunya berjalan tanpa pernah dipertanyakan. Sementara itu, etika kehormatan dijunjung tinggi, kebebasan berpendapat ditekan. *"What is essential goes without saying because it comes without saying. The tradition is silent, not least about itself as tradition"*, tegas Bourdieu (Moi 2000:322).

Pada pembahasan berikut, saya akan menunjukkan bahwa konsep kekerasan simbolik dari Bourdieu cukup aplikatif untuk melihat ketimpangan hubungan antara suami dan istri dalam bingkai budaya Jawa kontemporer.

³ Identifikasi perempuan sebagai yang inferior ini dalam perspektif Bourdieu terangkum dalam konsep *habitus*, sistem perwatakan (*dispositions*) seseorang yang dihasilkan selama proses menginternalisasi struktur eksternal pada masa sosialisasi awal (Krais 2000:59; Swartz 1997:103).

⁴ Berkaitan dengan ini Bourdieu memperkenalkan konsep *doxa* (bahwa dalam masyarakat tradisional dan stabil sesuatu yang natural akan terbukti dengan sendirinya), *orthodoxy* (usaha untuk mempertahankan *doxa*, dan *heterodoxy* (usaha untuk menantang *doxa*) (Moi 2000:322).

TRADISI PRIYAYI SEBAGAI BUDAYA DOMINAN YANG MASKULIN

Bingkai budaya Jawa berpusat pada tradisi priyayi yang bertransformasi sejak masa tradisional, kolonial, hingga masa Orde Baru dan pasca Orde Baru⁵. Tradisi priyayi itu sendiri berakar pada pandangan mistik Jawa (kebatinan) yang memandang dunia ini sebagai sebuah tatatan kosmologi. Oleh Ben Anderson (1990), tatanan kosmologi dilukiskan sebagai lingkaran konsentris yang berimplikasi pada hubungan kekuasaan antara pusat dan periferi. Sebagai konsekuensinya, tatanan ini menuntut kedudukan yang bersifat hierarkis dan fungsi yang berbeda namun saling melengkapi dari setiap bagiannya dalam rangka mencapai kesatuan kosmik yang harmonis⁶. Dalam masyarakat Jawa, tatanan kosmologi ini kemudian menjadi model dari berbagai hubungan sosial yang ada⁷, tak terkecuali hubungan gender.

Simbol-simbol gender yang ada dalam tatanan kosmologi Jawa juga mencerminkan hubungan yang sifatnya hierarkis dan saling melengkapi, dimana laki-laki identik dengan pusat kekuasaan, sedangkan perempuan adalah periperinya. Dalam konteks rumah tangga, model hubungan gender yang hierarkis dan saling melengkapi ini melukiskan suami sebagai simbol pemegang kekuasaan utama yang berhak menentukan berbagai aturan dan standar moral, serta keputusan-keputusan penting dalam keluarga. Sementara istri ibarat pilar yang menyangga tegaknya kekuasaan suami. Ia bertanggung jawab dalam mensosialisasikan aturan-aturan yang dibuat suami kepada seluruh anggota keluarga, membantu suami mengatur keuangan rumah tangga dan ikut mencari nafkah tambahan, serta menjaga nama baik suami dan keharmonisan keluarga. Penempatan dan pembagian tugas yang hierarkis dan saling melengkapi antara suami dan istri ini diyakini sebagai upaya untuk mencapai tujuan akhir sebuah tatanan kosmis yang harmonis.

⁵ Tradisi priyayi dibangun pertama kali oleh para bangsawan Jawa pada awal abad 19. Pada masa kolonial, tradisi priyayi berkembang dalam identitas priyayi baru yang terdiri dari kaum elit birokrat dan intelektual yang berafiliasi dengan pemerintah kolonial Belanda. Sedangkan pada masa Orde Baru, tradisi priyayi dipertahankan oleh kaum elite militer-birokrat, lebih bersifat *achieved*, dan berkembang sebagai gaya hidup kelas menengah (untuk diskusi lebih lanjut lihat Kartodirdjo 1993; Tanter dan Young (ed) 1993; Suryakusuma 1996).

⁶ Dalam kebatinan Jawa, kesatuan hierarkis dalam tatanan kosmos terkandung dalam prinsip *manunggaling-kawula gusti* (kesatuan antara hamba dan Tuhannya).

⁷ Penerapannya bisa dilihat misalnya dalam sistem kerajaan tradisional Jawa antara raja dan rakyat, ataupun dalam sistem negara Indonesia modern antara elite birokrat dan rakyat kecil.

Tabel 1. Hubungan Gender yang Ideal dalam Rumah Tangga

Suami	Istri
Kepala rumah tangga	Ibu rumah tangga
Mencari nafkah utama	Mengatur (keuangan) rumah tangga, mencari nafkah tambahan, mengasuh anak
Beriman, menjadi pembimbing moral dalam keluarga	Taat beragama, memiliki budi pekerti yang baik
Melindungi keluarga	Menjaga nama baik suami dan keluarga

Sumber: Data primer (diolah dari FGD), 1999.

Dalam konteks budaya Jawa kontemporer, pemerintah paternalistik Orde Baru memiliki andil yang besar dalam mengekalkan hubungan kosmologi gender yang hierarkis dan saling melengkapi ini dengan cara menyebarkan ideologi Panca Dharma Wanita dan keluarga harmonis sejahtera melalui organisasi PKK/Dharma Wanita. Ideologi Panca Dharma Wanita yang menerjemahkan peran perempuan ke dalam 5 poin (pendamping suami, pengatur rumah tangga, pendidik dan penerus keturunan, pencari nafkah tambahan, dan warga negara) sebenarnya merupakan reproduksi hubungan kosmologi gender yang maskulin, yang telah lama dibangun dalam tradisi priyayi. Demikian halnya terminologi menciptakan keluarga harmonis sejahtera yang selalu dilekatkan sebagai salah satu tanggung jawab perempuan sebagai istri pendamping suami sekaligus warga negara Indonesia”⁸.

KAMPUNG URBAN: POTRET MASYARAKAT JAWA KONTEMPORER

Secara historis, kampung urban di Yogyakarta merupakan pertumbuhan dari wilayah-wilayah kekuasaan raja pada masa Jawa tradisional yang berfungsi untuk menjaga kelangsungan hidup kerajaan. Ketika kerajaan menyusut pada masa kolonial, kampung dipadati oleh orang desa yang bermigrasi ke kota sebagai akibat tekanan kerja paksa di daerahnya masing-masing. Saat ini, kampung dikenal sebagai kawasan tempat tinggal kelas menengah-bawah di perkotaan.⁹

Salah satu ciri khas penduduk kampung urban adalah gaya hidupnya yang merupakan perpaduan antara kota dan desa. Gotong royong adalah salah satu gaya hidup *wong cilik* di pedesaan yang masih terus dipraktekkan di kampung urban, seperti tercermin dalam kegiatan selamatan, *rewang*, kerja bakti, atau *nyadran* yang diyakini

⁸ Diskusi lebih lanjut mengenai hal ini lihat Suryakusuma 1996, Sullivan 1991, Djajaningrat 1987, Sciortino dan Smith 1999.

⁹ Data survei di tempat penelitian berlangsung menunjukkan bahwa 43% dari penduduk kampung urban berpendidikan SMU, 30% bermatapencaharian sebagai pegawai negeri, dan 40% berpenghasilan menengah (215.000 - 500.000 rupiah).

mampu mewujudkan keteraturan dan keamanan di kampung. Di sisi lain, hampir separo lebih penduduk kampung urban adalah kaum terpelajar, pegawai negeri, atau usahawan sukses menyebabkan gaya hidup kelas menengah yang merupakan transformasi gaya hidup priyayi juga merasuk dalam hubungan sosial yang ada. Dalam hal ini, etika yang mengandung nilai-nilai kesopanan, hormat, kepatuhan ditekankan kehidupan bertetangga dalam rangka menciptakan ketenteraman dan kerukunan di kampung.

Semasa Orde Baru, pemerintah memformalkan ciri khas penduduk kampung urban ini ke dalam ideologi Rukun Kampung. Disini, rukun kampung bermakna lebih sekedar pembagian wilayah kampung secara administratif, namun juga pengidealan bentuk hubungan sosial yang terjalin di kampung yang dipraktekkan dengan cara menjaga jarak sosial dan menghindari konflik.¹⁰

KEKERASAN SIMBOLIK SUAMI TERHADAP ISTRI

Baik tatanan ideal kosmos mengenai gender, ideologi keperempuan Orde Baru, maupun ideologi Rukun Kampung merupakan manifestasi budaya yang mapan, dan oleh karena itu, menurut Bourdieu mempunyai sifat dasar sewenang-wenang. Dalam konteks kampung urban, tatanan dan ideologi ini ikut membingkai pemahaman masyarakat mengenai KTI. Berdasarkan FGD yang dilakukan terhadap beberapa perempuan kampung urban, KTI secara sederhana dipahami sebagai wujud kegagalan suami istri dalam menciptakan kerukunan dalam keluarga. Keluarga rukun, dalam pandangan mereka merupakan keadaan ideal dimana hubungan suami dan istri bersifat saling melengkapi, masing-masing bertanggung jawab atas tugasnya sebagai suami dan sebagai istri, seperti diungkapkan oleh Bu A.

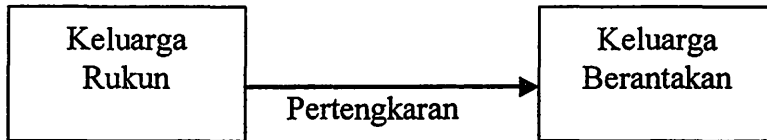
“Idealnya, suami dan istri harus saling melengkapi. Seperti listrik, yang satu plus, yang satu minus. Misalnya suami mudah marah, istri harus sabar. Kalau suami sedikit penghasilannya, istri harus membantu mencari nafkah. Dengan demikian rumah tangga ibarat ‘tumbu ketemu tutupe’. Kalau suami dan istri tumbu semua atau tutup semua, ya tidak cocok, tidak harmonis”.

Sebaliknya, KTI dipahami sebagai cermin keluarga yang berantakan, yaitu keadaan dimana sering terjadi pertengkaran antara suami dan istri karena di antara mereka tidak ada saling pengertian dan kerja sama. Dengan kata lain, pertengkaran dalam rumah tangga yang menimbulkan KTI cenderung dipahami karena kesalahan dua belah pihak yang dinilai tidak bertanggung jawab atas tugasnya masing-masing. Sebagai contoh, Bu S beranggapan bahwa, “Suami tidak bertanggung jawab memberi nafkah, memukul atau memarahi istri, tidak setia, mengabaikan keluarga... itu bisa dibilang kekerasan.” Di sisi lain, Bu K juga mengatakan, “Mungkin juga karena

¹⁰ Diskusi lanjut mengenai hal lihat Guinness 1986, Sullivan 1992.

kesalahan si istri. Dia mengabaikan urusan rumah tangga... rumah berantakan tapi dia malah nggosip dengan tetangga. Wajar kalau suami jadi marah.” Sementara Bu T berpendapat agak lain, “Kekerasan juga bisa terjadi kalau istri tidak bekerja dan hanya tergantung suami (secara ekonomi). Akibatnya di hadapan suami, istri jadi kelihatan lemah.”

Tabel 2. Kerangka Pemahaman Perempuan Kampung Urban Mengenai KTI



Sumber: Data primer (diolah dari FGD), 1999.

Pemahaman mengenai KTI seperti dilontarkan perempuan kampung urban di atas sebenarnya merupakan hasil tekanan tradisi priyayi yang maskulin, yang menurut Bourdieu ini adalah suatu bentuk kekerasan simbolik terhadap perempuan. Dalam hal ini, pada tingkat ide-ide sebenarnya perempuan telah digiring untuk merasionalisasi KTI sesuai dengan identitas keperempuannya yang inferior terhadap laki-laki.

Beberapa kasus KTI yang dialami perempuan di bawah ini merefleksikan dengan lebih jelas bagaimana pemahaman mengenai KTI sebagai kekerasan simbolik dibentuk sekaligus dilembagakan secara kultural sesuai konteks-konteks spesifik yang muncul di kampung urban.

Kasus Endang: Molimo

Madat, minum, *madon*, main, maling (molimo) adalah kegiatan laki-laki yang dipraktekkan secara luas di daerah *ledok*, sebuah lingkungan kumuh dekat sungai di kampung urban. Kegiatan ini biasa dilakukan setiap malam sembari *nongkrong* di pos ronda oleh para laki-laki di *ledok* yang sebagian besar adalah pekerja kasar, seperti tukang becak, sopir, dan buruh. Hampir semua istri di *ledok* terkena getah atas keterlibatan suaminya dalam kegiatan ini. Endang adalah salah satunya. Ia sering mengeluh karena setiap kali suaminya pulang dalam keadaan mabuk. Si suami juga jarang pulang dan memberi nafkah keluarga, padahal saat ini Endang baru saja melahirkan dua bayi kembar. Beberapa kali Endang protes, meminta pertanggungjawaban suaminya sebagai kepala rumah tangga, si suami justru marah dan memukul Endang. Pertengkar akhirnya sering tidak terhindarkan. Meskipun demikian, Endang cenderung untuk mengambil sikap diam. Menurutnya, keterlibatan suami dalam kegiatan molimo biasa terjadi hampir di seluruh rumah tangga. Sedangkan kekerasan fisik yang dilakukan suami semata-mata akibat pengaruh alkohol. “*Ben mawon, mengke rak piyambake bosen trus mandeg piyambak* (biar saja, nanti dia kan bosan sendiri terus berhenti)”, tutur Endang.

Kasus Widuri: Njaga Praja

Widuri dibesarkan di lingkungan kraton. Sebagian besar kerabatnya adalah bekas *abdi dalem* Sultan. Ibunya Widuri selalu mengajarkan bahwa seorang istri harus patuh dan hormat kepada suaminya, karena hanya dengan inilah keutuhan rumah tangga tetap terjaga. Itu sebabnya dalam komunikasi sehari-hari, Widuri selalu *krama inggil* terhadap suaminya. Suami Widuri adalah pensiunan militer rendahan. Suatu kali Widuri mendengar bahwa suaminya mempunyai perempuan lain. Penyelewengan ini berlangsung hingga bertahun-tahun, dan semasa itu si suami jarang pulang dan memberi nafkah kepada keluarga. Bagi Widuri yang sejak kecil diajarkan untuk menjunjung tinggi martabat suami, sangatlah sulit untuk menerima kenyataan ini. Ungkapnya: “*senajan tiyang jaler sewiyah-wiyah, sampun ngantos kula damel cemare tiyang jaler* (meskipun suami bertindak sewenang-wenang, jangan sampai saya mencemarkan nama baik suami).” Widuri juga menghadapi situasi yang dilematis antara mematuhi larangan suami untuk tidak bekerja atau nekad bekerja untuk menopang keuangan rumah tangga. Sampai akhirnya Widuri memutuskan: “*pun kula saniki mboten ajeng mikir kudu njaga praja, sing penting lare-lare saget maem lan sekolah* (sekarang saya tidak akan berpikir bagaimana caranya menjaga keutuhan rumah tangga, yang penting anak-anak bisa makan dan sekolah).”

Kasus Dyah: Pendamping Suami

Sebagai orang terpelajar, Dyah tergolong kelas atas di kampungnya. Suaminya berpendidikan S2 dan sukses dalam pekerjaannya, tidak hanya sebagai seorang dosen, namun juga sebagai seorang pengusaha. Dyah tidak pernah merasa disakiti oleh suaminya. Malahan, menurutnya si suami sangat mendukungnya untuk berkarir dan mencapai pendidikan yang lebih tinggi. Saat ini Dyah sibuk membantu memasarkan usaha jamu milik suaminya, dan duduk sebagai sekretaris dari lembaga pendidikan yang juga dikepalai oleh suaminya. Meskipun demikian, Dyah mengaku lebih suka menjadi ibu rumah tangga karena sejak kecil ibunya telah mengajarkan untuk lebih mementingkan urusan anak dan rumah tangga. Seperti diungkapkan Dyah: “Sebagai istri, tugasnya ya mendampingi suami. Caranya ya dengan menjadi istri dan ibu yang baik. Kehadiran saya di rumah sebagai istri dan ibu sangatlah penting untuk menciptakan keluarga yang harmonis dan bahagia.”

PENUTUP

Kasus-kasus di atas setidaknya menunjukkan bahwa pemahaman mengenai KTI telah dibentuk pada tingkat ide-ide yang mengokohkan budaya maskulin, dan dilembagakan dalam struktur kekuasaan gender yang timpang tersebut. Kekerasan simbolik suami terhadap istri sering kali menjadi fenomena yang normal terjadi dalam kehidupan sehari-hari, tanpa perlu disertai kekerasan yang sifatnya nampak. Dalam konteks budaya Jawa, nilai-nilai budaya dalam tradisi priyayi dominan yang maskulin mempunyai andil besar dalam melembagakan kekerasan simbolik suami terhadap istri.

Karena kekerasan simbolik suami terhadap istri melibatkan pengekal nilai-nilai, norma-norma, dan kepercayaan-kepercayaan yang sifatnya melegitimasi ketimpangan gender, isu kebijakan yang mungkin bisa dipertimbangkan adalah berkaitan dengan kekuatan advokasi melalui media massa yang bertujuan untuk mempromosikan ide-ide tentang hubungan gender dalam kehidupan rumah tangga yang lebih seimbang.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Benedict R. O'G. 1990. *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bourdieu, Pierre. 1984. *Distinction: A Social Critique of The Judgement of Taste*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____. 1994. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____. 1995. *Outline of A Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Djajaningrat, Madelon. 1987. "Ibuisim and Priyayization: Path to Power?". Dalam *Indonesian Women in Focus: Past Present Notions*, Elsbeth Locher-Scholten dan Anke Niehof (ed). Holland: Foris Publications.
- Guinness, Patrick. 1986. *Harmony and Hierarchy in A Javanese Kampung*. Singapore: Oxford University Press.
- Hakimi, Mohammad dkk. 2001. *Membisu demi Harmoni*. Yogyakarta: LPKGM-FK-UGM, Rifka Anissa WCC, Umea University-Sweden, Women's Health Exchange-USA.
- Kartodirdjo, Sartono dkk. 1993. *Perkembangan Peradaban Priyayi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Krais, Beate. 2000. The Gender Relationship in Bourdieu's Sociology. *SubStance* no. 93.
- Moi, Toril. 2000. "Apropriating Bourdieu: Feminist Theory and Pierre Bourdieu's Sociology of Culture". Dalam Pierre Bourdieu, vol. IV, Derek Robin (ed). London: Sage Publications Ltd.
- Sciortino, Rosalia and Ines Smyth. 1999. "Kemenangan Harmoni: Pengingkaran Kekerasan Dalam Rumah Tangga di Jawa". Dalam *Menuju Kesehatan Madani*, Rosalia Sciortino, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sullivan, John. 1992. *Local Government and Community in Java: An Urban Case Study*, Singapore: Oxford University Press.
- Sullivan, Norma. 1991. Gender and Politics in Indonesia, dalam *Why Gender Matters in Southeast Asian Politics*, Mailla Stiven (ed). Australia: Monash University.

- Suryakusuma, Julia I. 1996. "The State and Sexuality in New Order Indonesia". Dalam *Fantasizing The Feminine in Indonesia*, Laurie J. Sears (ed). Durham: Duke University Press.
- Swartz, David. 1997. *Culture and Power: The Sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tanter, Richard, dan Kenneth Young (ed). 1993. *Politik Kelas Menengah Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- United Nations, 1993. *United Nations and The Advancement of Women (1945-1996)*. UN Blue Books Series Vol. VI. New York.

DYNAMICS OF ILLEGAL LOGGING FROM THE SOEHARTO REGIME TO REGIONAL AUTONOMY

Herman Hidayat *

Abstract

Deforestation which occurred in Indonesia is very serious. In the end of Soeharto government it registered annually about 2-2.5 million hectares. It rapidly increased until reaches 2.5-3 million hectares in the era of reformation (1998-2004). The most contribution upon deforestation is illegal logging practices in many districts. Big actors of illegal logging utilize local people as tools; made collusion and corruption with government bureaucrats in central as well local and the lack of law enforcement are becoming driving factors for illegal logging. In contrast, current government efforts to crush illegal logging and their networks still considered not yet maximal, and its effects upon government revenues from forestry sector considered still very low. This paper discusses definition, conceptual, scholars' comment on illegal logging practices, driving factors and its implication upon forestry industries and local people.

Key words: illegal logging, implication of deforestation, forestry industry and local people.

Fenomena kerusakan hutan di Indonesia sangat serius. Di akhir masa pemerintahan Soeharto tercatat sekitar 2-2.5 juta hektar deforestasi setiap tahun. Intensitasnya bertambah pada masa reformasi (1998-2004) mencapai sekitar 2.5-3 juta hektar. Penyumbang kerusakan hutan terbesar adalah praktek pembalakan liar yang banyak terjadi berbagai daerah di Indonesia. Para cukong kayu dengan memperlak masyarakat lokal, membujuk untuk melakukan kolusi dan korupsi dengan aparat pemerintah dan lemahnya implementasi penegakkan hukum di lapangan adalah di antara faktor yang memicu bencana penebangan liar. Di sisi lain, usaha pemerintah untuk memberantas aksi para cukong pembalakan liar dan jaringannya masih dinilai belum maksimal, sehingga *revenue* (pendapatan) dari sektor kehutanan menjadi rendah. Tulisan ini menerangkan definisi, konseptual dan analisis ilmuwan mengenai praktek pembalakan liar, gambaran praktek, faktor-faktor pemicu, dan implikasinya atas industri kehutanan serta masyarakat lokal.

Kata Kunci: pembalakan liar, implikasi kerusakan hutan, industri kehutanan dan masyarakat lokal.

* Senior Researcher of Indonesian Institute of Sciences (LIPI). *E-mail:* dayat15@yahoo.com

INTRODUCTION

Illegal logging has pushed Indonesia's forest sector into a state of chronic ecological crisis. These logging activities increasingly flourished in 'forestry concession' areas (HPH) during the Suharto regime (1968-1998), but remained within tolerable levels as a part of 'politically organized corruption' (Mulholland, 2006). With the stepping down of Soeharto on the 21st May 1998 and consequent political fragmentation, disorganized corruption emerged in the forestry, among other sectors, and further exacerbated the intensity and scope of illegal logging in protected forests, but also conservation areas (Ross, 2001).

Since 1998, 'disorganized illegal logging' has been increasingly facilitated by the inherent weaknesses in Indonesia's law enforcement process. As an illustration, after the Kalimantan's forest had been widely exploited, most 'crooked timber merchants-brokers' (cukong) redirected their energies to exploiting Papua's forests. According several prominent 'Non-Government Organisation' (NGO) studies, namely Telapak and Environmental Investigation Agency (EIA), 'more 300,000 cubic meters of Merbau trees were smuggled illegally from Papua to China and India on a monthly basis' (*Kompas*, February 18, 2005). These illegal logging and smuggling practices in Papua involved a "multinational syndicate" comprising of actors from such countries as Indonesia, Singapore, Malaysia, China and, India, to name a few. As a result, ever since 1998 the Indonesian government loses more than US\$ 4 billion or Rp.36 trillions in tax revenue from forestry (*Kompas*, August 5, 2001).

The seriousness of illegal logging and smuggling in Indonesia's forestry sector has also not gone unnoticed by the international community. However, through a Letter of Intent (LOI), dated January 15th 1998, the IMF-sponsored liberalization of log exports in Indonesia, IMF, did not help reduce tropical forest degradation. This was because its implementation took place in the context of unstable socio-political conditions, dysfunctional law enforcement and an ongoing process of decentralization.

The paradox of this policy is that it produced several unintended consequences; one being the increase in exporting activities associated with illegal logging. It is useful in this context to demonstrate how large log smuggling is from Indonesia to neighboring countries.

Consequent log shortages, which could have been used as raw materials in domestic wood production, have lead to significant subsidization of the development of wood industries in other parts of the world such as China and Malaysia. According to the latest economic data available, wood imports from Indonesia to China have risen dramatically; from approximately 31,000 cubic meters in 1997 to 1, 14 million cubic meters in 2001. This growth has been largely based on illegal logging and smuggling practices in Indonesia (*Kompas*, February 18, 2005). By 2006, China's export competitiveness, specifically in terms of the price of plywood products, has

faired much better than that of Indonesia's. According to I Ketut Kaler Ginaputra, head of 'Indonesian Panel Wood Association' (*Apkindo*), the price differential between China and Indonesia favors China by US\$120 per cubic meter. Based on ITTO (*International Trade Timber Organization*), Indonesian log export to Malaysia registered to the account of 578,390 M3. But, Department of Forestry's registration found just 7,860 M3. It was ironic, because since 1990 Malaysia suffered a critical deficit million of cubic meters for wood industry. Based on Malaysia's registration, in 1999 log consumption reached 28 million M3, even forest production supplied 21 million M3. In 2000 log consumption deficit reached more 7 million M3. Besides Indonesia, Malaysia also imported log from Gabon, East New Guinea and Myanmar, total amount does not reached 20,000 M3 annually (Kompas, August 5, 2001).

This smuggling has caused a loss of billions of US dollar in foreign exchange earnings for the Indonesian government. Ironically, this condition of smuggling does not register in the Department of Forestry and Department of Trade and Industry Indonesia. Malaysia as neighbor country is very seriously involved as "wood laundering", because many wood traders from Indonesia and Malaysia cooperate in smuggling woods from Indonesia to Malaysia and other countries such as China, India, and Singapore.

This paper discusses the definition and scope of illegal logging and analyses illegal logging in different districts, national parks and conservation forest. Emphasis will also be given to causes of illegal logging and their wider implications for forestry industries and local people.

DEFINITIONAL OVERVIEW

Illegal logging definition is still highly debated. The Law No. 41/1999 does not provide clear definitional parameters in relation to the concept of illegal logging. Basically, illegal logging can be defined as the harvesting of logs in contravention of formal laws and regulations. These laws and regulations are designed to prevent the over-exploitation of forest resources and to promote sustainable forest management (ITTO, 2001). In accordance with this definition, illegal logging may include logging activities in protected and conservation areas, the logging of protected species, such as Ramin (*Gonystylus Bancanus*) and Kayu Ulin (*Eusideroxylon Zwageri*), logging outside concession boundaries, which includes activities ranging from extraction of more than the allowable harvest, removal of oversized or undersized trees to harvesting in areas where extraction is prohibited such as catchments' areas, steep slopes and river banks (Callister, 1992). According to Forestry Law No. 41/1999, "every person is prohibited from using and occupying forest area illegally" (Section 50, Sub-Section 3a). And 'every person is prohibited from stealing from forest area, whether in protected forest and conservation areas' (Section 50, Sub-Section 3b).

The Sections enshrined in the Forestry Law No. 41/1999 focus on forest production and utilization. From a theoretical point of view, there are three conceptual approaches pertaining to illegal logging. First, wood cutting in state forest without permission/agreement from state authority is categorized as “criminal action”. Illegal logging, according to Forestry Law No. 41/1999, is categorized as ‘organized crime’ and this is also mentioned in Presidential Instruction number 5/2001 on April 17, 2001 regarding “Illegal Log crushing and Distribution on Legal of Forest Products”. Second, wood cutting which contravenes on Forestry Law. And, last but not least, wood cutting, conducted outside of forestry concession areas, and also other areas which are claimed as customary right forests.

ILLEGAL-LOGGING STAKEHOLDERS AND PRACTICES

There is specific grouping of stakeholders that are typically found to operate in the classification of illegal logging actors. These actors include HPH holders, communities who live close to the forests and other stakeholders who have no permission concerning forest utilization and production, especially in terms of wood products.

Illegal logging activities involve actors directly and indirectly. Actors who directly carry out such practices include, for instance, wood cutters, capital holders and transportation services providers. Whereas, actors indirectly linked to these illegal activities include, in particular, state officials, who ‘turn a blind eye’ to illegal logging practices and do not effectively enforce the law in relation to those crooked actors involved illegal logging. Therefore illegal logging practices are inseparable from the role of stakeholders, even if these role(s) are linked to circumscribing illegal forestry activities. But, this phenomenon happened, because of financial advantages and collusion with government bureaucrats.

There are multiple causal factors behind the emergence and prevalence of illegal logging. First, in the early years of Soeharto’s New Order regime, as suggested by Mulholland and Thomas (1999), the reorganized nexus of relationships between political power, military and business lead to, among other things, the flow of patronage in the form of ‘forestry concessions’ (HPH) to favored businessmen. More specifically, since the late 1960s, large forest concessions were given to particular businessmen who, via rent-seeking activities (Hidayat, 2004), had successfully gained access to the political market and cultivated what Mulholland and Thomas (2002) refer to as a “competitive advantage”, that is, they had close ties with former President Soeharto or other power holders high up in the state apparatus. The awarding of concessions was made with little regard to local people’s forest and land rights. People whose traditional rights were mostly ignored carried out “unofficial” logging within forest concessions. This problem was definitely not one of prevalence as it came to be in the 1980s and 1990s, because local military and police officers were, in an ad-hoc fashion, willing to enforce some laws and regulations. This willingness was related to their

strong loyalty to the central government, which resulted, in part from the income they received from their connection with legal harvesting activities. Over time, regulatory and policy manipulations led to “overcapacity” of sawmills and plywood production facilities. Overcapacity led to over-harvesting, which further degraded the ability of forests to produce a sufficient supply of trees for logging.

Second, prior to official decentralization, there has been a rise in local control resulted from a decreasing in central authority, which situation created by the political and economic uncertainty. Since the year 2000 a special law was created to permit such local officials as districts heads and governors to grant small-scale forest concessions. Both these changes have not only led to legal harvesting on a massive scale, but also its ‘evil twin’ illegal logging (Casson and Krystof, 2002). In some parts of Kalimantan, local people are now resigned to the fact that their forests will be completely converted to non-forest use in a matter of years.

Third, the current situation is so-called unstable security condition. This phenomenon is indicated by the lack of law enforcement among legal apparatus. In contrast, the implementation of Local Autonomy Act No. 32/2004 emerges the conflict of interest regarding the ‘natural resources’ management among central and local government, particularly in forestry sector. The current weakening of central authority has left a power vacuum in provinces that have forest resources such as East Kalimantan, Central Kalimantan, West Kalimantan, Riau, North Sumatra, and West Papua. The disappearance of central elite may merely be replaced by corrupt networks at the provincial and local levels, which may dominantly occupy by local elites.

Walhi’s observation in 2001 provides supporting evidence that the causes of illegal logging located on in searching wood consumption to cover the lack of ‘overcapacity’ of wood industries. This condition, effectively affect to the reduction of natural forest quantitatively and qualitatively. In contrast, wood industries rapidly grow in constant, particularly by pulp and paper industries in 1990s. Therefore, the growth of wood industries resulted in a wide “gap” between supply and demand. The unbalance happened between demand and supply as the main causes of ‘illegal logging’.

Casson and Krystof’s opinions were supported Walhi’s observation and Dudley’s opinion on causes of ‘illegal logging’. They further said that ‘illegal’ logging is driven by macro economic considerations such as processing overcapacity, inefficiency, flawed pricing, rent seeking and general socio-political ills such as patronage and corruption alone (Casson and Krystof, 2002: 213).

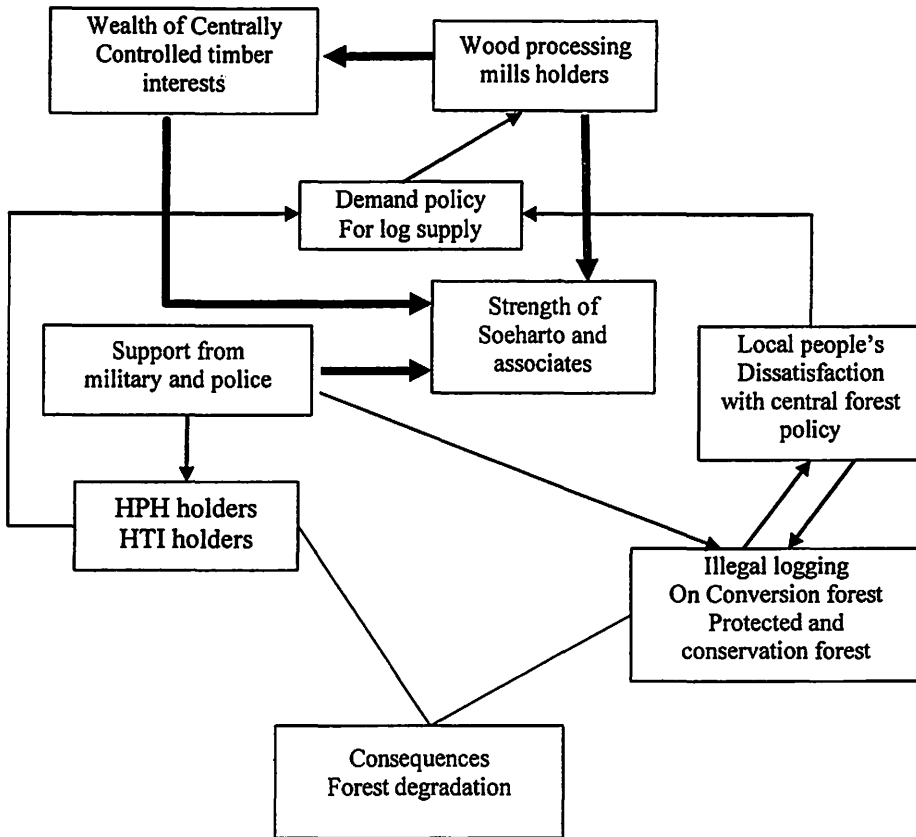
In this context, this investigation endorses Dudley’s “system dynamics” approach in relation to the analysis of illegal logging. It is believed that this framework could guide meaningful discussion of realistic policy options. The system dynamics can portray mental models of illegal logging, which various groups reported in the literature or in person. The system dynamics is an approach to modeling that emphasizes causal relationships between variables, as well as feedback from consequences of actions back to the causes of those actions. In this case, Dudley presented a progression of

four qualitative models to describe how the problem of 'illegal' logging evolved in Indonesia. These models are based on preliminary ideas as to how factors affecting illegal logging evolved to the point that created the situation we find today.

The first model represents a somewhat idealized view of well-managed timber industry working in cooperation with the government. Sustainability of the resources is an important issue. The second model represents the role industry had in subverting sustainability for the sake of additional and more immediate profits. The third model attempts to explore how, during the Soeharto administration, a timber industry largely controlled by Soeharto's family and friends and supported by the military managed to exaggerate this control by industry. The fourth model examines lingering effects of the Soeharto legacy that tend to exaggerate other factors leading to 'illegal' logging at the local level (Dudley, 2002: 361-369). In this matter, I would like to confine two models that represent the figure in Soeharto's New Order regime and post Soeharto era or familiarly called 'Reformation' era, which 'illegal' logging rapidly develop in this era.

The first model shows in terms of timber management in the Soeharto regime. It is showed in Figure 1, the relationship between Soeharto's power and timber interests is more clearly illustrated. A portion of Soeharto's power resulted from the strong support he received from the military, and a portion of that support was due to Soeharto's providing timber concessions to the military provided to the lobbying power of the timber industry. Besides, as the involvement of the Soeharto family and associates grew, their influence on forest policy became dominant, providing for policies that further enhanced their own wealth and thus further strengthened their role the industry. These relationships weakened the role of the balancing loops, particularly those policies related to sustainability of forest resources.

Importantly registered, as these factors further strengthened the role of the centrally controlled wood products industry, resentment began to build in the rural forested areas. The amount of dissatisfaction with central forest policy grew, but people were largely unable to do anything about it. To a certain extent, illegal logging was also a part of the centrally controlled system. Selective enforcement and insufficient monitoring allowed timber harvest outside formally agreed upon terms for forest concessions, leading to the degradation of the forest resource base. In a sense, this type of 'illegal' logging can also be viewed as a manipulation of policy by industry.



Source: this figure originally inspired from Dudley's paper, but it has modified (See, Dudley, Richard G, 'Dynamics of Illegal Logging in Indonesia', pp. 366.

Figure 1. the Power of Soeharto to strengthen control of timber interests

Note:
 ➡ : support to Soeharto regime by power and financial access.
 — : The access of instruction (power) and authority to supply
 → : This line shows to the causes of 'illegal' logging activities.

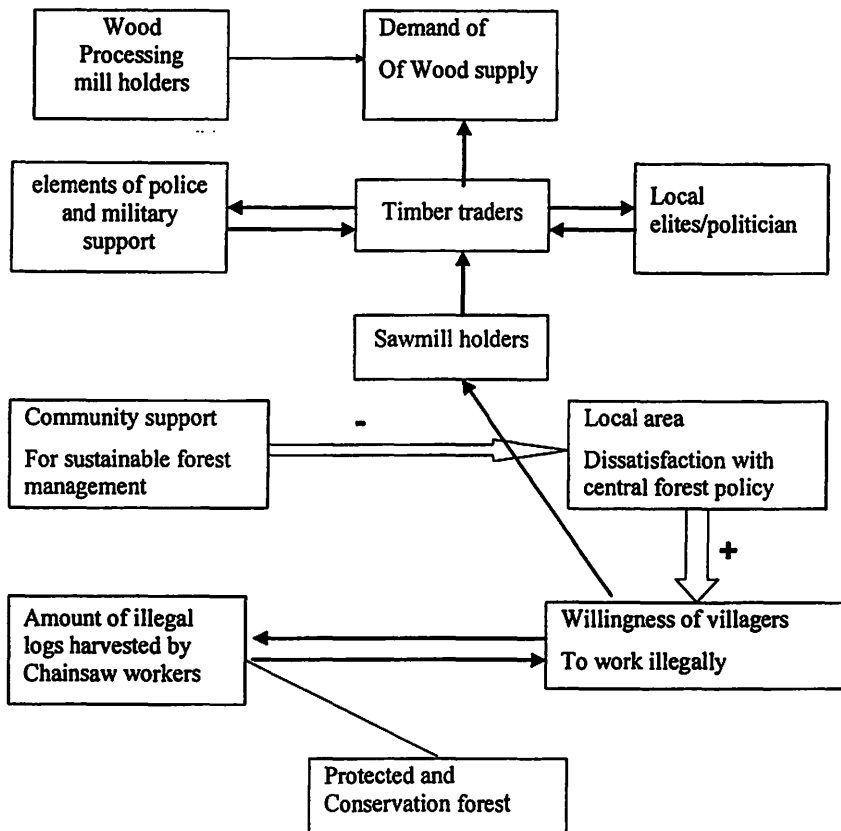
In contrast, Soeharto gave concessions of HPH to military and police groups and also bank facilities, regulations and marketing to wood processing mill holders. Among big conglomerates own processing mill industries. They master of 'wealth' of centrally controlled timber interests. Although dissatisfaction within communities in forest areas grew, efforts at locally controlled 'illegal' logging during the Soeharto period were kept in check by the relatively powerful police and military.

The second model in terms of 'timber management' is reviewed on 'illegal' logging at the local level after resignation of the Soeharto regime. With the fall of Soeharto, some of the components model disappears, some become less important, and yet others become more important. These changes are illustrated in figure 2. Apparently, these model components representing the strength of Soeharto and his associates and support of Soeharto by military and police have been removed.

As central government power diminished, there was an initial hope that 'decentralization' would permit some form of sustainable forest management with benefits remaining in the local area. This hope turned to concern as reports of rampant illegal logging started to come in from all parts of Indonesia. This section examines factors that caused illegal logging to flourish at the local level and allowed illegal logging to expand so rapidly. There are two driving factors of this condition: (1) economic factors of normal supply and demand related to the logging industry; (2) factors related to entrepreneurs and their influence on, and collusion with, local politicians and elite leaders.

At the community level, as illustrated in Figure 2, what matters most is the provision of jobs and income, particularly in economic crisis. The willingness to work illegally is strongly influenced by the fact that one's neighbors and friends are also working illegally. As more people work illegally in forests and sawmills, that source of income become acceptable.

Although the lobbying power of central timber interests decreased, the wealth of these interests and the resentment against them did not disappear. Consequently, dissatisfaction of significant local area remained and continued to grow. At the same time, the major constraints on 'illegal' logging-support of Soeharto by military and police-disappear. It seems likely that residual timber involvement by military and police may tend to support, rather than limit, illegal logging. In any case, the police and military retained only limited power and thus were largely unable to enforce the law. These factors all conspired to set the framework for large amount of illegal logging.



Source: See, Dudley, Richard, 'Dynamics of Illegal Logging in Indonesia', pp.367-369.

Figure 2. Removal of Central Controlling timber interests and take over by Villagers And Community Perspective

Note :

- The line of authority to request demand and supply (illegal wood).
- ⇌ Community support for sustainable forest management (-). It is minus.
- ⇌ Local area dissatisfaction with central forest policy (+). It is plus.
- ⇌ Mutual cooperation in order to get respective benefits.
- This line of access on forest exploitation.

EMPIRICAL ANALYSIS OF ILLEGAL LOGGING

Illegal logging, which came to prominence during the period of the Soeharto regime, centered on politically allocated HPH forestry concessions centered in West Kalimantan's forestry sector. As emphasized in the previous section, a major type of illegal logging practice is the purchasing of "illegal" logs by HPH concession holders. This practice is usually performed by HPH holders who have either completely

exhausted the stock of trees in their forestry concession through overexploitation, or have a smaller forest concession compared with the amount of production they are allowed to perform. So, for example, 'on paper' concession documentation may indicate that the HPH holder will produce around 50,000 cubic meters, but in reality the potential production is only 35,000 cubic meters. Therefore, to fulfill production target 15,000 cubic meters, the HPH holder purchases 'felled wood' from the society and claims it as part of his HPH. This practice also highlights that HPH holders cooperate with local people in illegal logging activities.

The timber industry, initially consisting of plywood and sawmill operations, grew rapidly in the 1980s, and then was accompanied by the development of pulp and paper industries in 1990s (Hidayat, 2003). According to the Forestry Department's Planning Agency, by 1999 domestic wood consumption had reached 58.24 million M3, while the capacity of legal wood production reached an annual average 25.36 million M3. As a result, a gap of approximately 32.88 million M3 occurred between production/supply and consumption/demand. Similarly, Walhi (NGO) reported that the wood industries annually consumed 100 million M3, within 51.1 million M3 for domestic consumption, and 48.9 million M3 for export. But, at the same time, official domestic woods supply production annually reached 21.4 M3. This formal production originally came from HPH concessions, IPK/Wood Utilization Permissions from land clearing, IPHH/IPPK. From this point of view, timber industries suffered from a problem of 'over capacity' of approximately 78.6 million M3 or equivalent 70 percent annually. This means that seven out of ten units of wood were illegally harvested (Walhi, 2001).

It was not uncommon for "crooked timber merchants" (*cukong kayu*) to be covertly supported some elements from local communities. Raw materials from these activities not only contributed to downstream production throughout the region but also in Java. However, after the economic crisis hit Indonesia hard in mid-1997, illegal logging spread far more prolifically into protected and conservation forest-based areas.

Locals, hard-hit by the crisis and on subsistence wages from farming activities or even unemployed, also had a significant financial incentive to cooperate with *cukong kayu* as "lumberjacks". The involvement of locals in 'illegal' logging activities is not only based on the fact that they see it as a promising profession in the future, but they also obtain "instant cash" to fulfill their family needs.

Furthermore, the *modus operandi* of activities undertaken by exclusive groups of lumberjacks, *Cukong Kayu* and local officials, has had striking similarities wherever it has occurred in West Kalimantan. The lumberjacks and other illegal logging workers are also usually equipped by chainsaw, daily necessities and even locally made guns.

With political fragmentation after 1998, corruption and collusion has become increasingly disorganized and has exacerbated the illegal logging problem in the forestry sector. Howard Dick (2002, 18) aptly describes the changes Indonesia has recently experienced:

'Restored mass political parties, which allow for some participation in national politics, but formal legal institutions scarcely, apply. Money and connections are everything, and here the population at large is at a hopeless disadvantage'.

Consequently, in terms of forestry, the intensity and concentration of illegal logging and smuggling in West Kalimantan has worsened in such areas as in Ketapang, Kapuas Hulu, Bengkayang, Sambas and Sintang. The target areas are concentrated in protected and national park land. In Ketapang district, for example, Gunung Palung National Park (TNGP) is one of the target areas. Illegal logging activities have been carried out there for at least four years. At least 80 percent out of TNGP's 90,000 hectares was destroyed by 2,000 chainsaw-wielding lumberjacks. These actors erected temporary 'camps', a water channel - alias 'log pond', to transfer logs into a nearby watershed (*Daerah Aliran Sungai*, DAS). From the watershed, logs were then transported to a saw-mill processing plant which in turn transformed the logs into timber beams and boards. For a day it was estimated that 200-400 logs were processed from TNGP area (Kompas, August 5, 2001).

Tanjung Puting National Park (TPNP) in Pangkalanbun, Central Kalimantan was another target area for illegal logging. Almost 50 percent of TPNP's 410,000 hectares were destroyed. Since 1999, as a HPH holder in this area, Tanjung Lingga Group, has been deeply involved in illegal logging (Tunas, Vol. 1, No.8, February 2003). This business group's involvement was confirmed when, in 2002, three of its cargo ships, containing 25,000 cubic meters of logs, and heading to China were captured by a Marine patrol (AL/Angkatan Laut). From a subsequent investigation, not only Tanjung Lingga Group had been involved, but also a member of the Parliament with the initials AR. As a consequence, Indonesian NGOs criticized the central government and the Directorate General for Forest Protection and Natural Conservation because they failed dismally to safeguard TPNP's forest and biodiversity including such tree species as Ramin (*Gonystylus* spp) and Meranti (*Shorea Bractleota*).

Widening the scope of analysis even further, over a seven year period, from 1980 and 1987, statistics showed that more than 7.6 million cubic meters of Ramin was logged in Indonesian's forest concessions, an amount exceeded only by Meranti. Since the early 1990s, as supply of such species has become scarcer, production has fallen precipitously to 489,000 cubic meters in 1997. Demand for Ramin and Meranti comes from such top export markets for Indonesian Ramin as Taiwan, Japan, Singapore, Hongkong, USA, Italy and United Kingdom. Italy's tradition as a centre for the furniture manufacture makes it Europe's largest importer of Ramin, while the USA market has grown recently partly due to the increased use of Ramin for futons and picture frames.

In Leuser National Park (LNP), Aceh Province, which consisted of 890,000 hectares of state-protected conservation forest, illegal logging has also taken place. This conservation area is rich with biodiversity, high profile mammals such as the Orangutan, Sumatran Tiger, Sumatran Rhinos, Bears, Elephants, and Leopards. Of the 10,000 plant species recorded in the West Indo-Malayan region, it is estimated that

45% are found in LNP's ecosystem. Since 1998, there have been 13 illegal loggers operating, with sawmills, in this region. Consequently, about 40% of this conservation area has increasingly become a target of ecological damage. With military and police support, illegal actors, including Medan Remaja Timber Company and other local Cukong Kayu, have been actively exploiting the emergent local government power vacuum. These criminal groups see anarchy as an opportunity for additional financial advantage and do not hesitate stirring up conflict in local communities on whatever issues are topical as long as it furthers their narrow interests especially in relation to 'illegal' logging.

In Jambi, South Sumatra, such national parks as Berbak, Bukit Tiga Puluh (TNBT) and Kerinci Seblat (TNKS), covering approximately 870,250 hectares of protected and conservation forest, have also suffered the devastating effects of illegal logging activities. For the period 1997-1998 in Berbak National Park, for example, 30,000 hectares of forest, well-known for its rich biodiversity and Meranti trees, was destroyed by illegal logging. Authorities managed to track down more than 20,000 of Berbak's logs in the Kumpeh Hilir sub-district (Kompas, April 21, 2005).

The rampant nature of illegal logging in Jambi has also been accompanied by the emergence of at least 200 illegal sawmill processing plants in many of Jambi's districts. Naturally such processing plants accommodated illegal logging production. According to Sujatno, head of the Provincial Forestry Agency, illegal sawmill processing plants require 6,000 M3 per year of raw materials from the upstream forestry industry. So this means, calculating for 200 units, there is an input requirement of approximately 1.2 million M3 per year. This figure is much bigger than the one calculated for Jambi's Annual Work Plan (Rencana Karya Tahunan, RKT) in forest cutting, which totaled 1.1 million M3. Based on these comparative calculations, Sujatno believes that illegal sawmills in Jambi should be shut down, because it extremely endangered the forest condition (Kompas, August 5, 2001).

The fight against illegal logging has certainly been an uphill battle in Jambi as in many other provinces, but it is at least slowly moving in the right direction. Jambi's Governor Zulkifli Nurdin, issued Decision No. 488/2000 on December 12, 2000 to attempt to more effectively regulate wood industries in Jambi and, at the same time, to eradicate illegal logging. Zulkifli and other local state officials also have been busily disseminating information about illegal logging activities and making swift and unexpected raids and/or investigations in different areas. In a CIFOR seminar in 2002, it was even revealed that the People's Wood Production Licenses (IPKR/Izin Pemungutan Kayu Rakyat) and the Forest Wood-Production Licenses (IUPHHK/Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan Kayu) of 500 hectares were often illegally expanded to 5,000 hectares per license. (Kompas, March 26, 2003).

District, provincial and central governments have all only started to officially acknowledge its existence through the publication of official statistics especially after 1998. In East Kalimantan, for instance, local economic and political interests have

provided the means for such recognition in the form of exceedingly vague and permissive legislative framework aiming to facilitate an easy inclusion of formal logging activities into the formal sector. Research carried out by Casson and Krystof reported that in some of East Kalimantan's districts like Berau, Malinau and Pasir, showed that by May 2000 there was a total of 72 sawmills in operation. Earlier government reports, back to 1995, had stated that there were only 30 active sawmill operating in the area (Bappeda & BPS East Kalimantan 2000).

In the year 2000, these 72 sawmills produced approximately 133,000 M3 of processed timber. Nonetheless, despite being officially recognized, all these sawmill could also be said to be "illegal" because they lacked required permits and relied on illegal timber inputs. In the majority of cases, these logging groups employed manual logging techniques. In the year 2000, a total of 133 'illegal' logging camps were found in the districts of Berau (186), Malinau (31) and Pasir (114).² Altogether these logging camps were thought to have produced approximately 271,000 M3 of processed timber in 2000, or close to a quarter of the official log production (1.3 million M3) reported for the same year (Table 1).

Table 1. Estimated 'Legal' and 'Illegal' log production in East Kalimantan (M3/Year)

	Legal production, Illegal log production, and total production					
	HPH (unit)	Official Production	Camp (Unit)	Illegal Prod	Camp (unit)	Total Production
Berau	8	798,000	186	160,000	194	958,000
Malinau	10	422,540	31	17,000	41	439,540
Pasir	3	74,578	114	94,000	117	168,578
Total	21	1,295,118	331	271,000	352	1,566,118

Cf. Casson and Krystof, Bappeda and BPS East Kalimantan(2000).

Abbreviation: Prod: Production

ILLEGAL LOGGING ACTIVITIES IN CENTRAL KALIMANTAN

In March 2000, the provincial forestry department reported that there were only six legally-recognized mills producing plywood, 315 sawmills producing processed timber and 22 mills producing molding in Central Kalimantan. Altogether, these mills consumed a total of around 1.5 million M3 of timber from January 1999 to January 2000. Like the sawmills operating in East Kalimantan, most of these sawmills sourced their timber from 'illegal' logging operations. Moreover, the provincial government reported that there were, at the very least, 190 illegal sawmills operating in Central Kalimantan, excluding Barito Utara and Barito Selatan. Most of these sawmills could be found in Kotawaringin Timur, Kotawaringin Barat and Kapuas. These mills were thought to have consumed at least 155,750 M3 of timber from January 1999 to January

² See, Casson, Anne and Krystof Obidzinski, *Loc Cit*, pp. 2138-2139.

2000.³ This is approximately 11% of the total timber volume consumed by official sawmills operating in Central Kalimantan between January 1999 and January 2000 (Table 2).

Table 2. Estimated 'Legal' and 'Illegal' Timber Production in Central Kalimantan, 2000 (M3/ per year)

Industry	Legal Prod.			Illegal Prod.		Total Prod.	
	Capacity	Unit	Prod.	Unit	Prod.	Unit	Prod.
Sawmill	1,660,706	315	757,569	190	155,750	505	913,319
Plywood	495,000	6	628,325	n.a	n.a	6	628,325
Moulding	276,070	22	92,851	n.a	n.a	22	92,851
Total	2,431,776	343	1,478,745	190	155,750	533	1,634,495

Source: Cf Casson and Krystof, pp. 2139. See, Provincial Forestry Agency (1999) in Central Kalimantan. Abbreviation: n.a: Not Available.

Table 1 and 2 are based on observation made by Casson and Krystof in the field. Illegal logging has increasingly become a legitimate set of practices, supported and encouraged by district and provincial governments. This development has occurred in Central Kalimantan because recently amended decentralization laws allow the Kotawaringin Timur district council to issue a specific regulation (Perda/Peraturan Daerah No. 14) concerning effective legalization of 'illegal' logging; thereby attempting to generate additional stream of tax revenue for local government.

REFORMASI IN THE FORESTRY SECTOR

Indonesian timber industries seriously face the shortage of wood materials, deforestation and also financial problems. In practical, almost forestry industries have financial seriousness. As an illustration, that 23 percent of HPH holders in currently have 'debt' problem. Pulp and paper industries suffered even more critical, where 78 percent have 'debt'.

In March 2001, the Indonesian Bank Restructuring Agency or IBRA (BPPN) had confiscated forestry industries sector debts US \$ 2 billion (Rp. 21.9 trillions). These debts concentrated to some big groups, which previously contacted with the Soeharto regime. It is pointed out that two biggest group about 47 percent of total debts, namely Bob Hasan 32 percent and Djajanti Group 15 percent. It was ironic, that more than half of debts or almost Rp. 12 billion owned by wood industries and even they did not own HPH (Logging Forest Concession). In its development in 2002, the debts rapidly increased Rp. 30.28 billion, which consists of interest and penalty and the total of forestry industries reached 228 units include HPH, plywood and pulp and paper. The most critical debts 80 percent categorized as 'serious debts' with 'unsustainable loan' level (Ginting, 2001).

³ *Ibid*, pp. 2139.

Marzuki Usman, as Ministry of Forestry in the end of 2001, told to newspapers, those wood industries that have inefficient management and debts problem recommended to be closed by the government, in order to drastically reduce the demand of wood supply (*Tempo*, 29 July 2001). In contrast, Department of Industry and Trade officer responded of Marzuki's request, that, it was heavy task to close wood industries. But, in terms of 'inefficient management and debts problem' is agreed, after carried out 'financial audit'. Because, the government has decided on foreign exchange earnings from forestry sector taken US \$ 8 billion (Rp. 90 trillions) per year until 2004.

It is agreed that one of 'consensus' between BPPN and forestry holder debtors was to enclose criteria and indicator on sustainable forest production management (PHPL/Pengelolaan Hutan Produksi Lestari). This result eventually evaluated by independent juries. Besides, in order to guarantee that the debtors were strictly prohibited using 'illegal' logging. This action could be carried out with log audit committees, where log originally trace back.

Frankly speaking, in fact, among CGI members are not consistent and unjust toward Indonesia. Do Export Credit Agency (ECA) Institutions that come from Europe, Japan and United States (US) actively participate to sponsor on establishing pulp and paper industries in Indonesia? Are they also as members of CGI? Based on study carried out by Environmental Defense and *Biforum*, an International NGOS, in British, that 3 from 10 ECA the biggest projects are pulp and paper sector. This include projects which actively operated in Indonesia, namely Indah Kiat Pulp & Paper and Riau Andalan Pulp in (Riau, Middle Sumatra), and Tanjung Enim Lestari in (South Sumatra). As an illustration, Indah Kiat Pulp & Paper (IKPP) needs on wood consumption 6.8 million M3 or equivalent one-fourth an official wood production Indonesia (25 million M3). Whereas, her industrial forest plantation (HTI) just could contribute 13.4 percent from Indah Kiat production. The critical question is where this industry obtained other wood consumption?

In fact, the greatest part of forestry industries in the Soeharto regime enjoyed 'benevolent' with cheap wood price, special facilities from banking loan, reforestation money and even with protection. It is unacceptable, that, their huge debts in many state banking must be paid by Indonesian people (public).

In terms of penalties decision review, those who break the law as "illegal" loggers, as elucidated in Section 50, Sub-Section 3, will be brought to court and, if convicted, jailed for 10 years and fined Rp. 5 billion (Section 78, Sub-Section 2). In this framework, illegal logging is defined as 'some occurs might through the chain from source to customer, from illegal extraction, illegal transportation or processing through illegal export and sale, where timber is often laundered before entering the legal market.'⁴ According to Sembiring and Alexander, that "illegal" logging could be categorized, in

⁴ John Haba, 'Illegal Logging: Unfinished Business in Forestry Sector', paper to be presented at Laboratory of Forestry, the University of Tokyo, October 15, 2003.

the plural, as set of criminal actions including (1) crime against state security; (2) the crime which endangers public security; (3) and theft.

According to Sembiring and Alexander, the argument for “multiple criminal action” is threefold. First, actors illegally cut trees in spite of state laws and forest rights (Hutan Hak) opposing it. Second, illegal logging causes unstable state security, because of social unrest. Third, illegal logging does not promote forest preservation, but destruction of forested land, which has serious environmental repercussions, extinction of bio-diversity, and also adverse effects on the social life system of local society which are also coexisting with the forest environment.

In this context, the main actors must be punished under the “Criminal Act”. Director of Forest Watch Indonesia (FWI), Togu Manurung, even argues that without effective law enforcement in the fight against “Corruption, Collusion, and Nepotism” (KKN), the illegal logging and smuggling problem will never be decisively and sufficiently mitigated. Anything short of this will be symbolic and partial solution at best and never get to the primary set of causes underpinning this problem. That is why good governance in forest management needs to be a holistic approach; not only focused on the field of forestry itself, but also policy, judicial and bureaucratic levels. Once we begin to make significant strides this direction, as Tahrir Fathoni, head of Center Information, Department of Forestry implies, it will be easier to penalize and deter illegal logging activities.

The government, within four years since Reformation era (1998-2004) has seriously overcome illegal logging through some studies, committees’ formation, and projects worth million US dollar. Even, many symposiums, seminars, and pilot projects have been cooperated with foreign donor countries such as European Community, United States, and Japan. A large amount of money from foreign donor countries has been allocated to overcome illegal logging. Because they know, that tropical forest, which belong to Indonesia is the second largest after Brazil that must be maintained to become storage of ‘carbon sink’ which is very useful to prevent ‘carbon dioxide’ and to keep a normal global climate.

ITS IMPLICATION TOWARD LOCAL PEOPLE

Livelihood of Local People in Muara Gusik Village

A micro-economic analysis was carried out based on a case study in Muara Gusik village, Bongan sub-district, Kuta Regency.⁵ The focus of the analysis was the economic activities of the village, namely primary subsistence. The land dispute between

⁵ Muara Gusik village in 1996, while field research was carried out for the first time in September 1996, administratively entered in Kutai Kertanegara district. Recently, since the decentralization was practiced in January 2001, Bongan sub-district, include Muara Gusik village entered in West Kutai district, which the capital Barongtongkok.

the local people and logging concession holder and the role of '*Program Bina Desa Hutan*' (Forest Village Programs), conducted by the ITCI Logging Company to empower local villagers in Muara Gusik will also be discussed.

Why do the greatest numbers of indigenous people, living in the local village around the forest tend to face socio-economic marginalization? There are two reasons for this: first, the Soeharto administration did not recognize local peoples' 'customary forest rights' and so they have no access to the forest in order to utilize forest products, both timber and non-timber and second, local people and logging concession holders often have land disputes concerning these customary forest rights. These conditions affectively encourage local people for conducting 'illegal logging' in logging holding, especially 'land dispute' areas. Certainly, these land disputes impact upon the local peoples' economic marginalization, because they cannot utilize that land for their own economic activities. This phenomenon is illustrated by Al Gedicks when he says that "there are about 250 million native people worldwide, many of whom live within or on the margins of tropical forests in Southeast Asia, Central and South America, and Central Africa. They depend upon the forests for their food, medicines, clothes and building materials. However, the extensive and accelerating exploitation of the rainforests for timber, logging concession, minerals, oil, hydro electric energy, plantation of agriculture makes them 'the most seriously threatened' habitat of indigenous peoples."⁶

Muara Gusik village was selected for field research because: (1) it is located on the border with a logging concession area (ITCI Company), thereby affording an understanding of how far local people could utilize timber and non-timber products for income generation activities; (2) a land dispute between community members and the logging concession holder was occurring and also illegal logging happened in this area and (3) ITCI Company is considered one of the logging concession holders that appears to pay attention to the environment and local inhabitants.

Description of Research Area

Gusik is the name of the river which flows in front of this village from Meratus Mountain, the highest mountain on the border between South and East Kalimantan. There are three access routes to the village: (1) about 5 hours by land in good weather, using public transportation of medium sized buses and Toyota Kijangs from Samarinda to Muara Gusik; (2) about 4 hours by private transportation from Balikpapan, Kenanga, where the ITCI Company branch office is located, along the logging company's roads or (3) about 6 hours by water transport on Mahakam river from Samarinda to Muara

⁶ Al Gedicks, *The new Resource Wars: Native and Environmental Struggle against Multinational Corporations*, London: Black Rose Books, 1994, pp. 27-29; For further information, see Burger, Julian (1987), *Report from Frontier: The State of the World's Indigenous People*, London: Zed Books.

Muntai, followed by another 3 hours from Muara Muntai to Bongan and Muara Gusik village by Ces boat (medium-sized boat).

Historically, the Gusik community came from the Gusik site, located 15 km away from the now center of the village, identified by many *Lamin* sites (long traditional houses). This community has been removed twice: first in 1910, during the Dutch colonial era, they were moved by the Dutch administration in order to facilitate the provision of educational and other activities; then in the 1960s, upon the request of the Indonesian Armed Forces, to protect them from the Ibnu Hajar separatist rebellion.

Demographically, the 898 members of this village consist of 480 men and 418 women, forming 197 households. The majority of the population is of Kutai ethnicity and they embrace Islam as their religion.⁷ There is only one migrant Balinese Hindu family, teaching in the elementary school.

In terms of geography, the village land is registered to be 19,249 ha, consisting of: 14,440 hectares of customary rights forest, 650 ha of rice fields, 1,600 ha of plantations (rubber and rattan), 1,200 ha of swamp land and 1,359 ha residential areas and fruit gardens.

The Soeharto Period

Primary Subsistence: Rice

The majority of people in the Muara Gusik community have been farmers for many generations. Chambers once said, "Farmers have their own ways of trying out genetic material and practices. Methods of small-scale experimentation can be taught to them. Apparently, in order more fruitful their products by using agricultural technology and marketing" (Chambers: 1994: 72-73). However, in the case of Muara Gusik farmers, these kinds of technology and their productions are still very small. Their staple crop, grown every year, is rice. Additional income to rice comes from rattan, rubber and fruits, particularly durian. Other business comes from selling Kayu Gaharu (*Aquilaria malaccensis*), Damar (*Resin*) and Kayu Ulin (*Eusideroxylon Zwageri*) found within and around the forest. However, according to several respondents, quality of life as a farmer in Muara Gusik village rises and falls. At the beginning of the 1960s and until the 1980s, their quality of life was good: they owned their rice fields, with every household owning around 4 plots or 2 hectares and they produced 0.5 to 1 tons of rice from each plot of land (2 tons of rice can provide for a family for one year). So, according to the above respondents, the majority of farming products were for the basic necessity (food), ensuring three meals a day. The remainder could be sold for clothing, education and health needs. Also, their spending power was greater: the

⁷ The sub-district Bongan and villages, which categorized it, the most of people are Muslim. Because it refers to Kutai kingdom who mastered the greatest part area of East Kalimantan since 18-20 century. The capital of Kutai is Tenggarong (interview with head of village, March 23, 2002).

owners of the village shops each (there were 6 shops) gained Rp. 30,000-Rp. 40,000 a day in the 1980s from the sale of basic necessities such as rice, oil, food, biscuit egg, soap, soybean, tobacco, milk, etc. Consumption per capita each month in 1996 reached Rp 45,000: Rp 36,000 (76.10%) on food and Rp9,000 (23.90%) on non-food items. This means that the Muara Gusik community could be placed at that time within the Rp40,000-Rp59,999 category of monthly consumption (it categorized poor).

Unfortunately, not many households invested the money they obtained in the good years from the 1960s to the 1980s into their children's education, by sending them on to Senior High School (*Sekolah Menengah Atas/SMA*) or higher education. Only the children of the previous village head and owner of the rice mill (*Hiler*) attained higher education degrees. These 3-6 children now work in the city of Samarinda - a very small number compared to the average number of children of the community.

There are members of the community who realize that to provide further education for their children will bring with it a new optimism for the future (Laeyendecker, 1991:31). Others believe in advancing human capabilities and the community in order to reach perfection.

LAND DISPUTE

After these considered 'golden years' came 'the fall', from the 1990s until 2001. This fall was, according to various respondents, caused by one major factor: the land dispute between the community and ITCI Company. The customary forest rights of the community for generations, was a 14,440 hectares wide piece of the forest, usually used for farming and tree gardens and then sectioned or annexed on the map as logging concession land. The result of this on-going dispute was that in 1993 the problem was handled by the Kutai Regency Regional Government, the Regional People's Representative Council and the East Kalimantan province I and local government.

According to Won Jeong, the roots of 'social conflict' are associated with the struggle for maintaining or challenging a dominant power status, frustration generated by relative deprivation, repression of basic needs and differences in cultural norms and values. He further commented that according to real politics, conflict can be effectively controlled and managed by the use of force or threat of punishment or retaliation. The maintenance of stable relations depends on law and order.⁸

This above statement is appropriate regarding the land dispute between ITCI Company and the Muara Gusik community. Initially, ITCI was the dominant power, maintaining its logging areas by the use of security apparatus. Any local inhabitants found entering these logging areas for taking 'illegal logging' were arrested by security staff. Although the local inhabitants reported the land dispute to the Regency of Kutai

⁸ See Won Jeong-Ho (ed.) (1999), *Conflicts Resolution: Dynamics, Process and Structure*, Brookfield USA, Ashgate Publishing Company, pp. 4-5.

Kertanegara and District and Provincial Regional People's Representative Councils, the conflict has still not been resolved, because the ITCI Company has the greater political bargaining power in the courts. According to several respondents, since 1993, the logging concession company has increased surveillance of their borders with local land and houses, using several full-time guards and the army. It has well-known, the majority share of ITCI Company belongs to Kartika Eka Paksi (51 percent) or the Army Foundation, 34 % belongs to Bimantara Citra, the son of Soeharto and 15% to Group Nusamba, Bob Hasan.⁹ Due to this tight surveillance, several local people (Z, G, Y), while cutting timber and taking illegal logging in the forest, which according to the claims of the locals is still a part of their traditional land under dispute, were arrested and held in prison by the police for 27 days. The result of these arrests under the instruction of ITCI guards was that a conflict arose between the company and the community. The solution agreed upon in a joint consultation was that the ITCI Company would create 270 hectares of farming land for the community close to the Trans-Kalimantan road, as a substitute for the traditional land under dispute.

Only, the problem with this is that the 270 hectares of farming land have not yet been cleared. The local community considers the agreement with ITCI as unsatisfactory, because the allocation of land for farming rice and other crops has been slow and therefore the community has experienced a drastic fall in their basic income. According to a worker at ITCI, the status of the land is still being converted through BPN (The National Land Board) and the Level One Forestry Regional Agency, from forest production land to converted land and finally to private property.

There is a positive correlation between the conflict over the status of the 14,440 hectares of community forest rights land and the continuously falling level of community income. Also, community members have faced a fall in their amount of privately owned land compared to the 1960s to the 1980s, as each household went from owning 2 to less than 0.5 hectares. Because of these two factors, the buying power of the community has decreased and the average person is only able to eat twice a day. Interest in education and health is very low, because the cost of education past high school, in the sub-district and district centers, requires large amounts of funds. Therefore, only a few households can afford to send their children to school in the city. Also, efforts to maintain physical health in the community in the form of facilities for bathing, latrines and drinking water is still dependent on the brown river water.

In order to overcome this reduction in their quality of life, a number of households have signed up to become local transmigrants in a settlement about 10 km from Muara Gusik village. This settlement has a mixture of many ethnic groups, such as Javanese, Bugis, Kutai and people from Nusa Tenggara. They receive 2 hectares of land: 1.5 hectares of farming land and 0.5 hectares for a house and garden. They also receive

⁹ See Haba and Hidayat (eds.), *Alternative Model for Social Problem for Forest Squatters: A Case Study of ITCI Company and Muara Gusik Community*, LIPI, PMB, 1997, pp. 2.

food to the amount of Rp. 60,000 every month for one year (1996-1997). Meanwhile, of the households that have stayed, the majority still hope that the regional government can solve the conflict fairly, so that their quality of life will improve. Respondents stated, "This was not national development, which should in essence be aimed at equalizing community income" (Interview, March 21, 2002).

This is in line with the words of Anne Booth and Sundrum, who showed the unequal income distribution between households according to National Employment Survey data, both in the countryside and the cities. In reality, income distribution was more equal in the cities than in the countryside for the whole of Indonesia.

The field data and interview findings show a causative correlation between the falling income of the Muara Gusik village community and the various reasons mentioned above. The traditional land dispute and illegal logging with ITCI Company has impacted negatively on the productivity and equalization of income distribution. In other words, the Muara Gusik village community savings ratio, both in the form of savings in the Indonesian People's Bank (*Bank Rakyat Indonesia*/BRI) and capital in the form of land, is unproven.

Anne Booth and Sundrum also asked what factors influence the direction of income and expenses distribution in the Indonesian countryside. First is the production factor, where the most important input is land. Second is an employment opportunity for those without land, that is, opportunities for full employment. Third is the village production growth rate, where the most important factor is agricultural production and the direction of price changes for this production. In other words, income distribution in the countryside is expected to change over time, if a number of farmers receive a much higher price for production than others, or if farmers as a group experience a sharp increase in income compared to households without land. Studying the analysis of these three factors and their impact on income distribution and expenditure in the Indonesian countryside, the correlation between decreases in the Muara Gusik community income with the production process is understandable, as the protracted land dispute has reduced some main sources of production for farmers. The increasingly few employment opportunities because of decreasing forest resources, such as Kayu Gaharu, Kayu Ulin, and a fall in the price of rattan, has exacerbated this problem.

CONCLUSION

Illegal logging extraction and processing of timber in Indonesia in general, and in Kalimantan in particular, continues to be a massive and deeply entrenched problem with socio-political and economic ramifications. It provides both direct and indirect income opportunities for local people and timber traders; and provides employment opportunities among local labors. So these political and business interests, which have a significant incentive in perpetuating illegal logging practices, do not see it as a problem and will fight to keep it from being challenged in the foreseeable future. In addition,

the emerging factor of illegal logging in the Soeharto government (1968-1998) was based on two main rationales. Firstly, the 'corruption' on forestry sector management. During the Soeharto regime, forestry management was very 'centralistic', and timber industry largely controlled by Soeharto's family, crony system, military support that were closely related with political power'. Secondly, there was an over "capacity" in the forestry industry. As an illustration in 1999, wood consumption for forestry industries were 60 million M³, meanwhile, the capacity of timber production from production forest only reached 25-30 million M³. In this case, there was timber gap between supply and demand.

On the other hand, in the Reformation era, "illegal" logging is widely practiced not just in the areas production forest, but it seriously expanded in protected, conservation forest and some national parks. Then, the practice of illegal logging annually destroyed two million hectares and causes annually loss revenue upon taxes on forestry sector which worth US\$ 4 billion since 1998. This was a large amount of money compared to the income from forestry industry which reached annually about US \$ 5.1 billion in 1990s.

Solution to be found to overcome 'illegal' logging in the near future must be seriously managed by the government and other stakeholders. Firstly, political will and political action of the government is urgently needed in entirety to overcome the practice of illegal logging, and it means networks crushing from upper level actors until grassroots. Secondly, law enforcement and no discrimination in front of law must be seriously conducted by government. Thirdly, the government must review the forestry industries holders who involved in the forestry sector. For those who do not own HPH (Logging Forest Concession) areas, inefficient, unqualified and involved as 'illegal' logging and smuggling must be punished by closing their industries after processing in the court. Fourth, programmes of community development through credit allocation, land distribution, training of management and marketing of their farm products among local people are also necessary. This program could encourage better solution of improvement socio-economic on local people in the near future.

REFERENCES

- Al Gediks. 1994. *The New Resource Wars: Native and Environmental Struggle Against Multinational Corporations*. London: Black Rose Books.
- Burger, Julian. 1987. *Report from Frontier: The State of World's Indigenous People*. London: Zed Books.
- Barr, Christopher. 2001. "The Political-Economy of Fiber, Finance and Debt in Indonesia's Pulp and Paper Industries." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXIV, No. 2:31-48.

- Casson, Anne and Obidzinski, Krystof. 2002. "From New Order to Regional Autonomy: Shifting Dynamics of Illegal Logging in Kalimantan, Indonesia." *World Development*. Volume 30, No. 12: 2134-2136.
- Casson, Anne and Obidzinski, Krystof in Callister, D. 1992. "Illegal Tropical Timber Trade: Asia Pacific." *Traffic network report*. Sydney: Traffic & WWF.
- Dudley, Richard G. 2003. "Dynamics of Illegal Logging in Indonesia." Colfer, Carol Pierce and Resosudarmo, Ayu Pradnja (ed.) *Which Way Forward? People, Forests, and Policymaking in Indonesia*. CIFOR.
- Dick, Howard. 2002. *State, politics, society and institutional learning*. Lessons of the 20th Century, <http://www.iisg.nl/research/ecgrowthdick.pdf>.
- Ginting, Longgena. 2001. "Pembalakan Haram dan Kegagalan Penanggulangannya." Jakarta: Press Briefing Walhi, 10 Oktober.
- Haba, John. 2003. "Illegal Logging: Unfinished Business in Forestry Sector." Paper presented at Laboratory of Forest Policy. The University of Tokyo.
- Haba, John. 2006. "Illegal Logging in Indonesia", in A.B. Lopian et al. *Sejarah dan Dialog Peradaban: Persembahan 70 Tahun Prof.Dr. Taufik Abdullah*. Jakarta: LIPI Press.
- Haba, John and Hidayat, Herman (ed.). 1997. *Alternatif Model untuk Memecahkan Masalah Sosial Perambah Hutan: Studi Kasus PT.ITCI dan Masyarakat Muara Gusik* (The Alternative Model to solve Forest Squatters: A case Study of ITCI Company and Muara Gusik Village, East Kalimantan). Research Report of Indonesian Institute of Sciences (LIPI).
- Hidayat, Herman. 2004. *Dynamism of Forest Policy in Indonesia: Focusing on the Movement and Logic of Stakeholders under the Soeharto Government and Reformation Era* (Dissertation Ph.D.), Department of Forest Science. Graduate School of Agricultural and Life Sciences. The University of Tokyo.
- Hidayat, Herman, 2003. "Logging and Plywood Industries under the Soeharto Government." *Borneo Review*, Vol. 13, No. 1: 41-72.
- Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM) (Social Forestry Communication Forum). 2000. *Warta*. Vol. 6, No. 6: 3.
- The Final Cut: Illegal Logging in Indonesia's Orangutan Parks*. 2000. The Report submitted by Telapak Indonesia and ELA (Environmental Investigation Agency). Bogor.
- Mulholland, Jeremy and Thomas, Ken. 1999. "The Price of Rice." <http://www.insideindonesia.org/edit58/bulog.htm>, April-Juni.
- Mulholland, Jeremy and Thomas, Ken. 2002. "Krisis BPPN dan Posisi Konglomerat." (BPPN Crisis and Conglomeration Position). *Kompas*, 24 Januari or http://unisosdem.org/kliping_detail.php?aid=105&coid=1&caid=29
- Mulholland, Jeremy. 2006. "Fighting Words." Inside Indonesia.

- Ross, Michael Lewin. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. New York; Cambridge: Cambridge University Press.
- Sembiring, S and Alexandre, H. 2002. "Illegal Logging: A Multiple Criminal Action." *TUNAS*, Juli.
- Won Jeong-Ho(ed.). 1999. *Conflicts Resolution: Dynamics, Process and Structure*. Brookfield USA: Ashgate Publishing Company.
- Kompas*, Agustus 5, 2001.
- Kompas*, April 10, 2005.
- Kompas*, April 21, 2005.
- Kompas*, Februari 18, 2005.

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Ketentuan untuk penulis

Artikel dapat ditulis dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris. Panjang tulisan antara 6.000–8.000 kata, diketik 2 spasi dengan program Microsoft Word. Artikel harus disertai abstrak (150–200 kata) dalam dua bahasa; bahasa Indonesia dan Inggris. Pengiriman artikel harus disertai dengan alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Penulisan *references* harus konsisten di dalam seluruh artikel dengan mengikuti ketentuan sebagai berikut:

Kutipan dalam teks: nama belakang pengarang, tahun karangan dan nomor halaman yang dikutip
Contoh: (Jones, 2004:15), atau Seperti yang dikemukakan oleh Jones (2004:15).

Kutipan dari buku: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. *Judul buku*, kota penerbitan: penerbit.

Contoh: Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California.

Kutipan dari artikel dalam buku bunga rampai: nama belakang, nama depan pengarang, tahun, "judul artikel" dalam nama editor (Ed.), *Judul Buku*, nama kota: nama penerbit. Halaman artikel.

Contoh: Hugo, Graeme. 2004. "International Migration in Southeast Asia since World War II", dalam A. Ananta dan E.N.Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. hal: 28–70.

Kutipan dari artikel dalam jurnal: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. "Judul artikel", Nama Jurnal, Vol (nomor Jurnal): halaman.

Contoh: Hull, Terence H. 2003. "Demographic Perspectives on the Future of Indonesian Family", *Journal of Population Research*, 20 (1):51–65.

Kutipan dari *website*: dituliskan lengkap alamat *website*, tahun dan alamat URL dan html sesuai alamatnya. Tanggal *download*.

Contoh: World Bank. 1998. <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>.

Washington DC. Tanggal 25 Maret.

Catatan kaki (*footnote*) hanya berisi penjelasan tentang teks, dan diketik di bagian bawah dari lembaran teks yang dijelaskan dan diberi nomor.

Pengiriman artikel bisa dilakukan melalui *e-mail*, ataupun pos dengan disertai *disket file*. Redaksi dapat

Notes for Contributors

Articles may be written in English or Indonesia language. The length of each manuscript between 6.000– 8.000 words, double-spaced using MS Word. Abstracts of 150–200 words, written in both languages: English and Indonesia, should be submitted. Submission should be accompanied by a brief biodata of each authors, including qualifications, position held and full address.

Reference should be consistently written according to the Journal style :

In the text: the author's name and the year of publication and the page are quoted. e.g.: (Jones, 2004:15), or According to Jones (2004:15)

Citation from a book: Author's name. year of publication. Book's title. city:Publisher.

e.g.: Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California.

Citation from an edited book: Author's name. year of publication. Article's title, name of editor/s (ed/s.), *the book's title*. city:Publisher. pages

e.g.: Hugo, Graeme, 2004. International Migration in Southeast Asia since World War II, in A. Ananta dan E.N.Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. pp: 28–70.

Citation from a Journal: Author's name. year of publication. Article's title, name of the journal, Vol. (no): pages

e.g.: Hull, Terence H. 2003. Demographic Perspectives on the Future of Indonesian Family, *Journal of Population Research*, 20 (1):51–65.

Citation from website e.g.:
World Bank. 1998. <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>.
Washington DC. Date: 25 March.

Footnotes should be kept to a minimum and numbered.

Article may be submitted by email or post including the floppy disk. The editors reserve the rights to make amendments to the manuscript and will seek, whenever possible, the author's consent to any changes made.

Jurnal
Vol. II No. 1, 2007

ISSN 1907-2902

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Infant Mortality in Niasulu and Non Niasulu Community
in Maluku Tengah: Social Exclusion and Ethnicity in Indonesia

Lusia Pellouw

The Problems of Indonesian Migrant Workers' Rights Protection
in Malaysia

Sri Wahyono

Population Mobility and Trade Contract in the Golden Triangle:
Thailand, Myanmar and Laos

I Ketut Ardhana

Adaptasi Pertanian Penduduk di Kawasan Konservasi
(Studi: Tentang Perambahan Lahan Kasus Tanaman Perdagangan
di Taman Nasional Kerinci Seblat, Jambi)

Ary Wahyono

Dampak Investasi Terhadap Ketimpangan Kesempatan Kerja Regional
di Indonesia

Anita S. Wartaman dan Raldi H. Koestoer



LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

ISSN 1907-2902



LIPI Press

9 771907 290214