

ISSN 1907-2902

Jurnal
Vol. III No. 2, 2008

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Challenges of Unemployment in Indonesia: Trend, Issues and Policies

Laila Nagib dan Ngadi

PMA dan Penyerapan Tenaga Kerja di Sektor Industri

Vanda Ningrum

Peningkatan Akses Pendidikan Dasar: Kajian dari Segi Transisi SD ke SMP

Djoko Hartono

Perkembangan HIV/AIDS di Indonesia: Tinjauan Sosio-Demografis

Sri Sunarti Purwaningsih dan Widayatun

Konsumsi Sayur dan Buah di Masyarakat dalam Konteks Pemenuhan Gizi Seimbang

Aswatini, Mita Noveria dan Fitranita



LIPI

LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Volume III, Nomor 2, Tahun 2008

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/

Deny Hidayati

Editorial Board

Suko Bandiyono

Laila Nagib

Titik Handayani

Dewan Penasihat Redaksi/

Gavin W. Jones,-National University of Singapore-Singapore

Editorial Advisory Board

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/

Gutomo Bayu Aji

Managing Editor

Desinta Vebriyanti

Sutarno

Alamat Redaksi/

Pusat Penelitian Kependudukan,

Editorial Address

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: ppk-lipi@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@centrin.net.id, lipipress@centrin.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

Jurnal **KEPENDUDUKAN INDONESIA**

Challenges of Unemployment in Indonesia: Trend, Issues and Policies

Laila Nagib dan Ngadi

PMA dan Penyerapan Tenaga Kerja di Sektor Industri

Vanda Ningrum

Peningkatan Akses Pendidikan Dasar: Kajian dari Segi Transisi SD ke SMP

Djoko Hartono

Perkembangan HIV/AIDS di Indonesia: Tinjauan Sosio-Demografis

Sri Sunarti Purwaningsih dan Widayatun

Konsumsi Sayur dan Buah di Masyarakat dalam Konteks Pemenuhan Gizi Seimbang

Aswatini, Mita Noveria dan Fitranita



LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

DAFTAR ISI

Challenges of Unemployment in Indonesia: Trend, Issues and Policies <i>Laila Nagib dan Ngadi</i>	1-28
PMA dan Penyerapan Tenaga Kerja di Sektor Industri <i>Vanda Ningrum</i>	29-43
Peningkatan Akses Pendidikan Dasar: Kajian dari Segi Transisi SD ke SMP <i>Djoko Hartono</i>	45-73
Perkembangan HIV/AIDS di Indonesia: Tinjauan Sosio-Demografis <i>Sri Sunarti Purwaningsih dan Widayatun</i>	75-95
Konsumsi Sayur dan Buah di Masyarakat dalam Konteks Pemenuhan Gizi Seimbang <i>Aswatini, Mita Noveria dan Fitranita</i>	97-119

CHALLENGES OF UNEMPLOYMENT IN INDONESIA: TRENDS, ISSUES AND POLICIES¹

Laila Nagib^{*} and Ngadi^{*}

Abstrak

Merosotnya kondisi ekonomi Indonesia selama krisis tahun 1997-1998, berpengaruh luas terhadap kualitas hidup masyarakat, akibat pengangguran massal, merosotnya kesempatan kerja formal dan menurunnya daya beli masyarakat. Indonesia, sebagai negara surplus tenaga kerja, masih terus menghadapi masalah pengangguran, akibat terbatasnya lapangan kerja produktif dibandingkan masuknya angkatan kerja baru di pasar kerja. Makalah yang menggunakan data sekunder ini khususnya data Sakernas 1996-2004 dari BPS, bertujuan untuk menjelaskan isu-isu dan tantangan pengangguran di Indonesia, yang menekankan pada ilustrasi tingkat pengangguran (terbuka dan terselubung), beberapa isu terkait pengangguran dan bagaimana mengembangkan kebijakan untuk mengatasi pengangguran. Tingkat pengangguran terbuka terus meningkat, hingga mencapai 10% pada tahun 2004, sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang hanya mencapai 4—5%. Pengangguran terbuka lebih menonjol pada kelompok perempuan, terdidik, dan di daerah perkotaan serta isu terkait lain pada kelompok rentan seperti perempuan, pemuda dan pekerja migran. Pengangguran terselubung merupakan isu lebih serius, karena mengindikasikan kurang dimanfaatkannya potensi penduduk, dan faktor utama penyebab pekerja miskin. Hampir separuh pekerja terlibat dalam pekerjaan yang kurang produktif/ sektor informal, dilihat dari lamanya jam kerja maupun rendahnya penghasilan. Indonesia menghadapi tantangan besar dalam upaya mengurangi tingkat pengangguran maupun kemiskinan. Kebijakan sebelumnya yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi tinggi tidaklah cukup, tanpa diimbangi dengan penciptaan iklim yang kondusif melalui kebijakan, peraturan dan kelembagaan yang baik. Kebijakan ketenagakerjaan perlu difokuskan pada penciptaan pekerjaan yang lebih produktif, disertai perlindungan yang lebih memprioritaskan pada kelompok-kelompok penduduk rentan.

Kata kunci: pengangguran, pengangguran terselubung, kelompok rentan, kebijakan ketenagakerjaan.

A rapid decline of Indonesia's economy during the crisis of 1997-1998, has widely affected the quality of people life, including the declining labour demand, massive lay-offs, and shrinking formal employment. This situation will continue confirming Indonesia as a labour surplus

¹ Paper presented at International Conference, on "Challenges of Unemployment: Issues and Dilemmas", The XVI General Biennial AASSREC, New Delhi, November 29th— December, 2th, 2005.

^{*} Research Associates of The Center for Population Studies, Indonesian Institute of Sciences (PPK-LIPI). E-mail: elanagib@yahoo.com

country, due to limited productive working opportunities can be created by slower economic growth against the growing of new entrance in the labour market. This paper which is based on the secondary data mainly SAKERNAS data (1996–2004) from BPS Statistics Indonesia, describes issues and challenges of unemployment in Indonesia, with focus on the illustration of the unemployment trends, some issues on unemployment and related aspects, and how the development policies address the challenges of unemployment. The official open unemployment rate has been slowly increasing, even during the economic boom (1995–1996), and continues rising up to about 10% in 2004. The incidence of open unemployment has been more pronounced among women, more educated, and in the urban areas. Other issues concerning unemployment deal with particularly vulnerable groups such as women, youth and migrant workers. Underemployment is more serious concern which is indicated as underutilizing people's potential, and the main factor of working poor. Almost half of Indonesia's labour force has involved in low productive works, either with low work hours or low income. Indonesia has faced big challenges to find way out in reducing the unemployment rate as well as poverty. The employment policy should focus on creating more full productive jobs and priorities the policy and protection for the more vulnerable groups.

Keywords: unemployment, underemployment, vulnerable groups, employment policy

1. INTRODUCTION

Indonesia has a high growth of labour force but majority of the labour force were graduated from elementary school or below. This condition occurred as a consequence of rapid population growth and limited development of social and human resources during the past decades. Moreover, a rapid decline of Indonesia's economy during the crisis of 1997-1998, had widely affected the quality of people life, including the declining labour demand, massive lay-offs, and shrinking formal employment. This situation will continue confirming Indonesia as a labour surplus country, due to limited productive working opportunities can be created by slower economic growth against the growing of new entrance in the labour market.

Indonesia has faced continually rising unemployment rate. The official open unemployment rate has been slowly increasing since the economic boom 1990-1995, and had remarkable increased during the crisis. It was reported recently (BPS, 2005), that more than 10% total Indonesia's labour force was unemployed. However in Indonesia's case, open unemployment rate is only part of the problems. Another serious issue is underemployment, which affects a much larger part of the population and triggers poverty among labour force. Continued high rate of underemployment is indicated by insufficiency of empowered people's potential and the working poor. The main issue concerning underemployment deals with high percentage of people involved in informal sectors that has expanded during the recession, whilst employment in the formal sector is declining. Open unemployment also consists of a large extent of youth

who are mostly looking for their first work. Other issues concerning unemployment deal with particularly vulnerable groups, such as women, youth and migrant workers.

Based on the complex matters of unemployment and related aspects, Indonesia confronts big challenges to find ways in reducing unemployment as well as poverty. Policies that support productive jobs creation and effective human resources development are essential for Indonesia to overcome the problems. This paper analyses the issues and challenges of unemployment in Indonesia and focus on three objectives. The first one is to illustrate the growth of labour force and unemployment trends (open and underemployment) during pre and post crisis, with concern to some dimensions such as age, gender, educated, and regional differential (rural urban). The second objective is to demonstrate some issues on unemployment and related aspects. The third objective is to describe how the development policies address the challenges of unemployment.

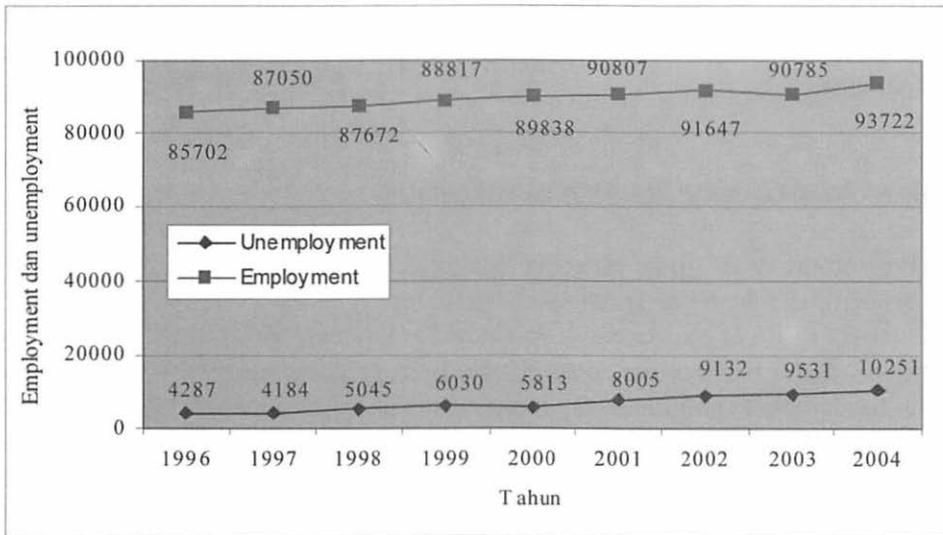
2. OPEN UNEMPLOYMENT AND UNDEREMPLOYMENT

Prior to the crisis, Indonesia was categorized as a country with relatively low level of open unemployment rate compared to some developing and developed countries. The level of 4 to 5% of open unemployment rate before the crisis is usually categorized as normal value or is still tolerated as full employment. After the crisis, unemployment growth has largely been influenced by economic and labour market situation which was also heavily affected by the crisis. Open unemployment trends in Indonesia from 1996 to 2004 can be viewed in Figure 1. Limited working opportunities during the crisis unavoidably caused significant escalation of open unemployment rate. The declining number of open unemployment in 1996–1997 from 4.41 to 4.28 million people, as mentioned above, was more likely due to the territorial adjustment (without East Timor) and the amendment to age restriction concept for labour force. As an outcome of the said changes, open unemployment rate during 1998–2000 rose from 5.06 to 5.81 million people. The increasing rate of open unemployment in 1998–1999 was notably due to the crisis' impact whose hardest hits were taking place in the mentioned years. Numerous labour forces that could not penetrate the market turned out to be full or half jobless.

Another thing which relates to unemployment issue is the inclusion of 'discouraged workers' in unemployment grouping. People that fall into this category are those who do not work and are not seeking job because of desperation, hence was positioned as 'non-labour force'². This issue has brought in implication towards the level of greater

² Suhaimi and Jammal (2001), p163. "By using the extended definition of open unemployment concept, there was an increase of LFPR for the period of 1996–2000. Open unemployment rate jumped significantly to 2,4 % and 2,1 % in 1999 and 2000 respectively, which signified improved number of discouraged job seekers as a result of the crisis"

participation of the labour force group when the non-labour force group joins the labour force category. Based on the extended concept of unemployment, number of open unemployment during the period of 2001–2004 kept rising from 8.01 million in 2001 to 10.51 million people in 2004. The trend of increasing open unemployment rate has actually taken place since 1993; either in absolute or in relative measurements compared with the labour force growth, and ultimately arrived at its highest point of 10.3% of the total population in the beginning of 2005 (Lindenthal, R, 2005). Based on the national planning agency (Bappenas) projection, open unemployment rate during 2005–2009 is still high (more than 10%), even though economic growth will gradually increase up to 7% in 2009.³



Sources: BPS= Statistics, varied years (data processed)

Figure 1. Trends of employment and open unemployment in Indonesia 1996–2004 (in thousands)

Another labour problem that draws more serious attention is the high percentage of workers who do not engage in full-time job or underemployed. This fact signifies a large number of workers who undertake unproductive work whatever available just to survive. They work for long hours with less wages and retain their poor living condition (the working poor). On the other hand, real jobless people are not always considered poor, since in the case of Indonesia which does not impose jobless security, people must work to make a living.⁴

³ Kompas, 2004. noted by this prospect economic growth, the excessive labour force will be 11.79 million or 10.2 % in 2009.

⁴ Mubyarto, 2004, p403. "Kemiskinan, Pengangguran, dan Ekonomi Indonesia", *Jurnal Dinamika Masyarakat*: He noted that "the working poor was a more serious problem than open unemployment because it has caused many full-time working people live under poverty".

Underemployment rate in Indonesia jumped sharply in 1998 and 1999 as a result of the economic crisis, which reduced the absorption of labour force. Because of the crisis, plenty of enterprises were collapsed and imposed a policy to reduce workers or cut down working hours for efficiency. It is the policy that cutbacks working hours which leads to the high rate of underemployment in Indonesia. In 2002–2004, number of underemployment was gradually dropping but the rate remained quite high which was around 30%. If the two types of unemployment (open and underemployment) combined, the total number of jobless people would reach almost 40 million people. This figure shows that underemployment rate in Indonesia is about 4 times higher than that of open unemployment. Those who work part time are noticeably different than that in full-time workers. Majority of part-timers work in agricultural sectors in rural villages. Another important thing is that female workers form over 50% of the part-timers, whereas they accounted for just 30% of full-time workers (Danani, 2004).

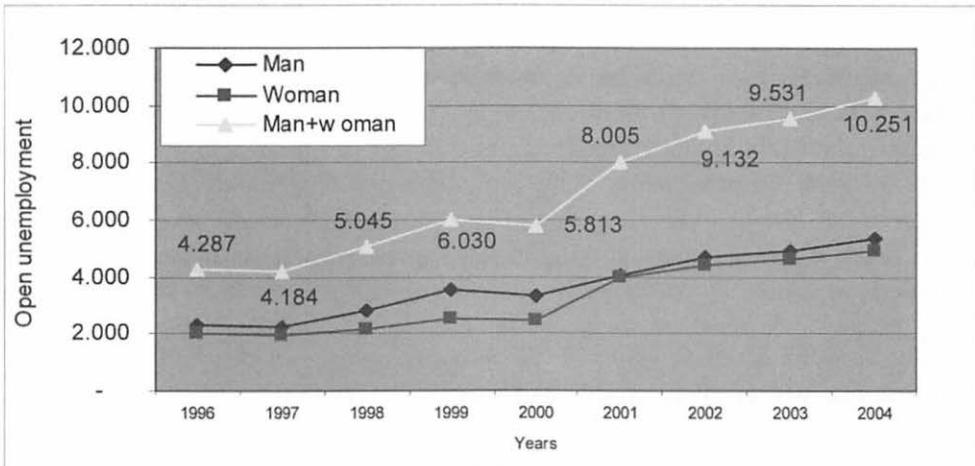
3. DIMENSION OF UNEMPLOYMENT AND UNDEREMPLOYMENT

a. Gender Disparity

The labour market remains gender-segregated, although female participation rate has been slightly rising. Male LFPR is much higher than female one. In developed countries, the difference between male and female LFPR is found lower. Despite lower participation of female labour force, the difference between male and female in open unemployment rate is not critical. This fact demonstrates that more female labour force confronts difficulties in obtaining job than male one. Quantity of unemployed labour force by sex can be viewed from Figure 2. Statistic data during last several years pointed out that female open unemployment rate was higher than that from male. This situation can be seen in 1996 when female open unemployment rate reached 10.3% while male rate only reached 7.1%. The continuing trends in following year of 1997, also highlight existing female-segregated in the labour market which leads to poor participation of female workers compared with that of male workers. Factors like limited employment opportunities and local culture that centers women to only domestic activities may cause the above condition.

In 1996–2000, the growth of open female unemployment rate was lower than male figure indicated by more flattened line in the graphic. Nevertheless, in 2001, there was substantial growth of open female unemployment rate, which was also influenced by the use of extended definition of open unemployment by the BPS Statistics Indonesia. A woman is more vulnerable to be ‘discouraging’ in seeking a job than a man. By this extended definition, urban women do not only account for highest rate of unemployment but also highest rate of discouraged workers. Women have been more influenced by the definition change, especially after crisis that was 3–4 times male figure. Female open unemployment rate increased to 3.8 % and 2.9 % in 1999 and

2000, while male only about 1%. The ratio of open unemployment trend according to applicable definition was female 55% and 44% respectively in 1999 and 2000, while male around 26 % in 1999 and 2000 (Suhaimi and Jammal, 2001).



Sources: BPS= Statistics, varied years (data processed)

Figure 2. Trends of open unemployment by sex In Indonesia 1996-2004 (in thousands)

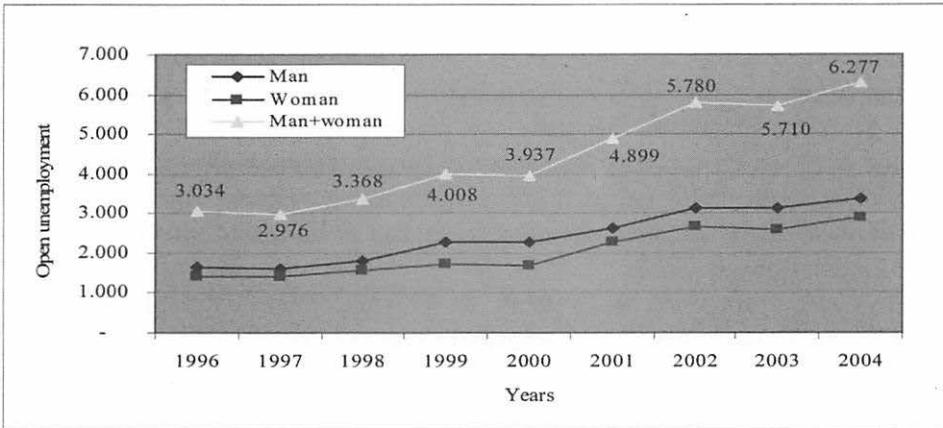
The difference between male and female in employment can also be identified from a degree of comparison between male and female underemployment (Appendix 1). In spite of lower female participation in employment than male, the rate of female underemployment was always higher than male's for the period of 1997-1999. Since 1999, the disparity between male and female unemployment rate has decreased and has never signified any significant raise starting from 2002 to 2004. The highest disparity rate happened in 1997-1998. With lower quantity of female workers, their underemployment rate always far surpasses that of male. This proves that economic crisis brings more impact to female workers than male workers.

b. Youth Unemployment

Totally, the youth open unemployment rate increased during the period of 1997-2004. But it was lower than the rate in 1996 due to East Timor's being excluded from Indonesia's territorial statistic. Meanwhile the increasing growth of youth 'open unemployment rate in 1997-1999 was more likely because of the economic crisis' impact. Based on the above analysis, youth is very vulnerable to economic crisis on account of lacking experience and working period. Working period is one of the factors that companies usually consider when dismissal is taking place. The increasing growth

of unemployment belongs to male workers since they dominate the job market. During the period of 1999–2000, there was no radical leap of youth employment rate as in the past years because the crisis was weathered and many of open unemployed people preferred to work in informal sectors to survive.

During 2000–2001, open youth unemployment showed relatively high because among others, the new definition of open unemployment that has been employed by BPS since 2001. The number of youth unemployment increased from 4.89 million to 5.39 million people during 2001–2002, and climbed up again to 6.28 million people in 2004. The trends of youth unemployment growth (15–24 years old) in fact, has been ongoing for long time but had its drastic jump since the 1997 economic crisis (Figure 3). Youth open unemployment ratio in 1996–1997 increased from 16.1 to 21.4% (increase by 30%). Afterward, the rate tended to keep on increasing until it reached 36.7% in 2002. Overall, the youth unemployment rate was almost four times higher than the adult rate (Media Indonesia, 2005). It means that the growing demand for employment by young people seems to exceed any other age group’s needs. This condition became clearer when we see the ratio of youth unemployment that tended to increase as a percentage of total unemployment population since the 1970 era. It became even more obvious after the crisis, especially in rural areas.⁵ According to Sakernas data since 1996–2004, the highest ratio happened in 1996–1997, in which more than 70% from total open unemployment was youth (15–24 years old). This ratio tended to decrease since 1998 and reached 61% in 2004.



Sources: BPS- Statistics, varied years (data processed)

Figure 3. Trends of youth open unemployment (15–24 years) by sex in Indonesia 1996–2004 (in thousands)

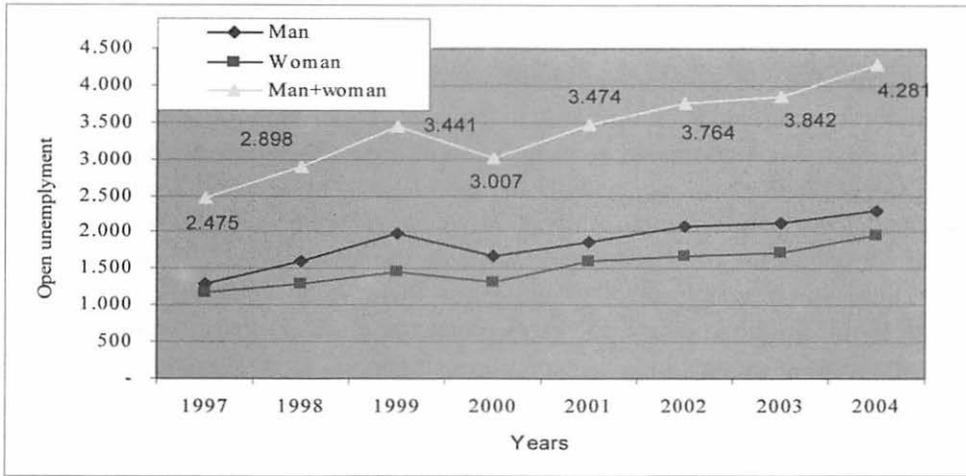
⁵ Soeprbo, 2002, ‘Indonesia Youth Employment’, pp22-3. “in about 30 years (1971–2000) the ratio of youth unemployment were continue increasing, which the rising in rural areas more impressive (from 30 to 75%), than in the urban (from 40 to 60%)”.

Beside youth open unemployment problem, another highlighted issue is the high of underemployment among the youth (15–24 years old). They are who work below standard working hours (less than 35 hours per week) and classified to underemployment or disguised unemployment groups. As junior and less experienced workers, the youth are not as competitive as their older compatriot. In total, number of youth underemployment increased drastically from 5.7 to 10.99 million people during 1997-1998. This significant increase was a result of the economic crisis which more severely struck youth workers rather than adult workers. In 1998, youth underemployment contributed to 34.41% from total underemployment in Indonesia. This condition reveals youth vulnerability to company's dismissal and working hour's reduction. The number of youth underemployment had a tendency to decline since 1999. It moved from 6.44 million (20.52%) in 1999 down to 4.64 million people (16.60%) in 2004. This decline was taking shape along with the confidence for national economic recovery in Indonesia. Nevertheless, youth open unemployment rate is still high and consequently will have an effect on youth livelihoods and wealth. They are commonly engaged in unproductive work with low income generation.

c. Educated Unemployment

Based on statistics data (BPS, 2004), more than half (56,5%) of the labour force were elementary school graduate or even less, only about 3% had a university education, or about 4% included diploma graduated. However, the highest rate of unemployment was from the labour force with high education. Number of educated unemployment is increasing from year to year. During 1997–2004, the number of educated unemployment continued to increase from 2.48 million people in 1997 to 4.28 million people in 2004 (Figure 4). A significant increase also took place in 1998 and 1999 because of the economic crisis which provoked businesses to cut down their employees and working hours. Unlike the unemployment data in general, in which women workers were heavily affected by the crisis, educated unemployment data demonstrates that male workers suffered much from the crisis.

However, its proportion against total unemployment rate was dropping drastically. From 1997 to 2004, educated unemployment rate (Senior High School above) fell from 59.16 (1997) to 57.44 (1998) and then dropped to around 41.76% in 2004 (Figure 4). The extended definition of unemployment has minor impact on the number of educated unemployment. This signifies that there are not many of educated workers are discourage ones. From ILO study (year 2000), the high level of unemployment in educated society is due to the fact that they are used to have family that could support them while they are unemployed. While in the less educated society, they have to work immediately to be able to survive (Irawan et. al). Among the youth (15–24 years old), unemployment rate has a tendency to increase along with the level of schooling and the worst part is that more than half of the youth unemployment (51.6%) are Senior High School (or above) graduates (Suprobo, 2004).



Sources: BPS- Statistics, varied years (data processed)

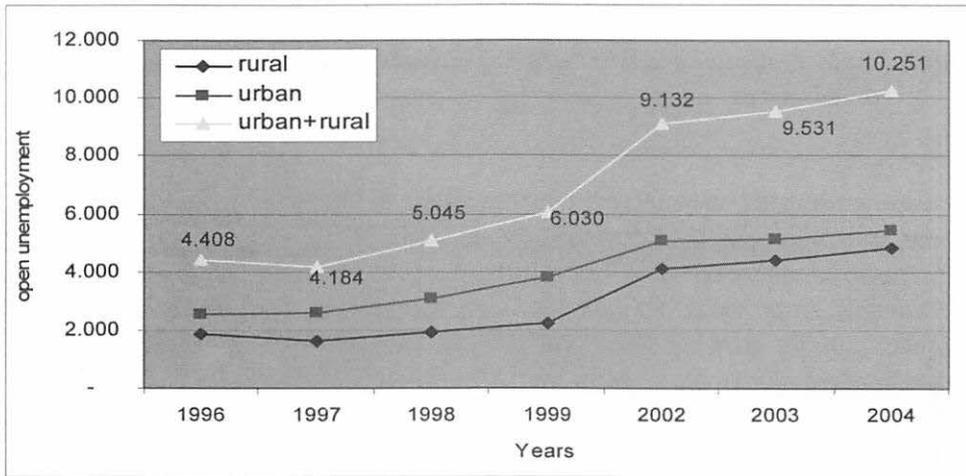
Figure 4. Trends of educated unemployment (SMTA and over) by sex in Indonesia 1996-2004 (in thousands)

Beside educated open unemployment matter, another more serious issue is high percentage of educated underemployment. In 1997, the number of educated underemployment reached 3.43 million people (around 12.24% of the total underunemployment rate). The quantity and percentage of this unemployment type have been rapidly growing from year to year. During 1997–1999, the number of educated underemployment went up from 3.4 million (12.24%) to 4.27 million people (13.63%) in 1999. The 1997 economic crisis also brought impact on the increased number and percentage of educated underemployment although it was found minor for youth workers. Yet during 2002–2003, the number of educated underemployment again decreased from 3.7 million people (12.66%) to 3.62 million people (12.72%) in 2003, and increased again to 3.87 million people (13.85%) in 2004.

Educated unemployment is one of many indications that reflects productivity of educated labour force in Indonesia. The higher level of educated underemployment ratio, the lower level of educated people who work full time or who work productively. This high rate of educated underemployment has been a distinctive challenge. It generates widespread poverty among labour force in Indonesia. They are workers with minimum income and scarce working condition. There was around 19.85% of educated underemployment rate in 1997. This figure increased to 23.50 and 22.43% in 1998 and 1999 respectively, and it tended to go down in 2004 (17.46%) .

d. Urban-Rural Unemployment

The imbalanced development between rural and urban in Indonesia causes migration flow to urban cities, primarily to find a job. Other supporting factor is bigger wage in urban cities compared to wage in rural areas. This case encourages rural people to get a better work opportunity in urban cities. This is one of the causes why open unemployment rate in urban is higher than in rural (Figure 5). In general, agriculture section dominates the rural economy. However, the low productivity of traditional sector causes low wages received in this sector; therefore it is not sufficient to make a worth living. In the contrary, the service and trade sectors that dominate jobs in urban areas can provide a higher income in comparison to rural areas. As a result, there are many villagers migrate to the cities because they are more interested in working in these sectors. This is due to the more flexibility they will have compared to formal sector that needs specific requirements such as education and work experience.



Source: BPS- Statistics, varied years (data processed)

Figure 5. Trends open unemployment by rural/ urban In Indonesia (1996–2004) (in thousands)

Although the open unemployment rate in rural is smaller than in urban, it experiences bigger issues because of the high level of underemployment compared to urban. This is due to the involvement of villagers in traditional sectors, especially agriculture, while the land is lacking and village community is growing. Therefore, it causes most of farmers in villages becomes ‘dull’ farmers with less than one hectare land. One of the factors that causes the slow development of jobs outside agriculture sector is lacking investment that flows in to villages. Underemployment rate in rural is always higher than urban areas. It reaches more than 75% from total underemployment. The 1977–2004 data shows that underemployment rate in rural areas was relatively

high, even though it slightly decreased from 79.91% (1997) to 77.40% in 2004 (Appendix 4).

The relatively high number of underemployment in rural, showing that they are working poor, and they are generally involved in informal sector, that generates low wages. This condition forces the migration flow from rural to urban and continues to overseas (working immigrant) in hope that they will earn better than in Indonesia (Wiyono, 2003). The 1997 crisis increased the migration flow abroad and used by women from villages to work abroad particularly as maid. The increase of migration work force is due to the extending poverty in the country after crisis, not only because of wider opportunity to work abroad.⁶

4. ISSUES AND DILEMMA OF UNEMPLOYMENT

a. Conceptual Problem and Accuracy of Data

Principally, Indonesian unemployment rate has been measured base on the ILO standard, particularly in the concept of work and unemployment, but has changed overtime either in age ranges of labour force or definition of seeking for work. The difference of work type between Indonesia and developed countries makes the result of unemployment rate measurement could not portray the reality. This is due to the difference of work type in developed countries and developing countries, including Indonesia. Work opportunity in developed countries is wage-employment, while in Indonesia is self-employment. In western countries, the calculation of unemployment can be done in a more accurate way, because the labour force that are unable to work/ find a work receives unemployment benefits. While in Indonesia, most of the labour force are involved in informal sectors (farmers, fishermen, small and family businesses). In practice, it is very difficult to measure the different types of these informal jobs, unlike the formal jobs (wage-employment).⁷ With the above differences, even though with very slight definition (working for one hour in the past week), there are many of them that cannot be considered as unemployed. As a result, the unemployment rate that is officially registered in statistic could not portray the real condition (under reporting).

The use of unemployment definition which says 'looking for a job in the past week' is very difficult to be adapted into the Indonesian labour market where supply and demand are unequal. What happen is many of the labour force are not actively looking for a job because they feel discourage; therefore it could not be categorized as unemployment according to the old concept. The number of discourage workers that

⁶ Romdiati et .al. (1998): p 33. "working migrants mainly female who were working overseas as PRT, during the time of crisis as 'a coping strategis mechanism' for surviving.

⁷ cited in Mubyarto, 2004, p 403."One mayor paractical problem of measuring employment is that an important section of the unemployed labour force is unenumerated"

keeps increasing due to limited productive work opportunities, has never been included as unemployed workers but more as 'not in the labour force'. The standard definition from ILO includes the discourage unemployment as unemployed. This condition causes the comparison of unemployment rate between developed and developing countries becomes unrealistic.

Another issue was in determining one's work status whether it is formal or informal. There are many concepts or definitions being used and then modified by each country according to the job condition in its region. However, there are still some questions related to job categorization that are difficult to understand using the existing concept or definition. It is even more complex because the policy makers are not that interested in statistics data. So far, the accuracy of data from the BPS Statistics Indonesia, as the body that is responsible for providing data for policy making base, is mostly doubted because of the weakness in the field execution. This case is affected by the wide coverage of regions and the difficulty level to reach all regions in Indonesia. This statistic data is very important as a policy base by the policy makers, even though in practice it's less favored by them.⁸

Beside several weaknesses of the concepts and definitions, the macro data – with all the limitation – has never been successful in portraying the real condition of society, especially related to poverty. The drastic increase of income per capita in the new order was in fact clearly depicting the uneven income distribution between the society groups, rather than being used as an indication of prosperity increase. Similar to unemployment issue, if only referring to concepts and definitions used by developed countries, therefore the result would be misleading. This is because the term unemployed in the industrial countries meant economic burden (because they have to pay employment dole), while in Indonesia case where the type of work is generally self employed, the more serious problem is working poor. Therefore the use of macro data by the policy makers has to be balanced with a deep survey to understand the real condition of different society groups.

Some issues that are related to concepts or dimension used and the changes made, required a deeper and careful understanding of the statistic data usage to find out the comparison/trend in unemployment between time period and region/countries. A closer look is needed to know if the data differences reflect the real changes or just a matter of conceptual or definition change or region coverage change (e.g. East Timor case) or the issue of correct data source usage. These changes would affect the comparison result between regions, between time periods and even between countries.

⁸ Mishra, 2004. 'On Unemployment: Squaring the Circle II'. He noted that "three problems concerning data on unemployment: problem of definition, pitfalls of measurement and policy makers who are little enamored with labour force statistics".

b. Issues Related to Youth Unemployment

Indonesia is the world's fourth largest youth population, with over 39 million young women and men or 25,5% of its total population are people with ages of 15–24 years old. This can be either a huge potential or a serious problem for future growth and development of the country. In spite of improved formal education among the youth in the last three decades, Indonesian youth quality is still left behind by their fellows from other countries including ASEAN. Based on a National Labour Force Survey (Sakernas) in 2004, one third of Indonesian youth population were elementary school graduates or less, whilst university graduates counted only 1%. Moreover, young educated people face threat of poor education quality because of inappropriate target of education system. In fact, knowledgeable personnel is critically required to scale up productivity level and competitive appeal of Indonesian manpower at the global market. The downturn economic condition and expensive education can create a serious problem which will threaten development of the youth as a nation asset.

Another crucial issue is the higher rate of open unemployment and underemployment among the youth compared to that of adults group. Currently the youth unemployment rate has already surpassed 60 % of the total unemployment. As part of prospective group which acts as development engine, youth unemployment (15–24 years old) has always been an interesting issue to discuss for the following reasons. *Firstly*, the number of youth labour will continue to grow in the next few years as a result of previous high birth rate. Available work opportunities cannot accommodate rapid growth of youth workers. The youth unemployment population will leverage number of open unemployment and hamper work opportunities of next jobseekers. This condition will enforce labor force to work within unproductive sectors which eventually may generate another problems of disguised unemployment and poverty. These two problems will definitely disrupt economic growth including the expansion of sustainable and productive work opportunities.

Secondly, there is a non-linear relation between work age and productivity. It is in the form of reverse U letter. This brings an implication that market must fully utilized youth labour before their productivity declines. Productivity can be improved through formal education, training and work experience. The earlier they work the more productive they will be. A study analysis by Ngadi (2004) on wage transformation pattern by education level, concluded that the culmination point of labour wage is distinctive by gender and living area.⁹ A number of issues pertaining to youth unemployment according to Turin (2004) include the following: serious under

⁹ Ngadi. 2005. "Pendidikan, Jam Kerja dan Upah Tenaga Kerja di Indonesia.", *Warta Demografi* :p 17
The research showed that 'female workers had the highest wage at 47 years in rural, and 51 years in urban areas whilst male workers were 48 and 53 years old (rural and urban areas respectively)

employment/low level of productivity, long working hours, unsaved and unhealthy work, discrimination at work and no career advancement opportunities¹⁰.

This continue high rate of youth unemployment is also indicates government fails to anticipate the bulk of job seekers that enter the market. Meanwhile youth labour group also deals with dilemmatic choices of either continuing their study or getting to work earlier. Labour circumstances like readiness prior to work, current work and future career largely depend on family economy, area of origin (rural or urban) and overall economic situation.

Unless the fulfillment of the two opportunities (study and work) is obtained, the youth would be potential to become a burden rather than an asset for the development. Youth unemployment including underemployment is believed as the impact of the non-matching condition between the excessive supply of youth labour and the availability of work. Those who are trapped in such a disadvantage condition would be potential to seek other way to exercise their youth potential, such as unhealthy and socially unacceptable activities¹¹. A study by UNSFIR reveals a positive correlation between youth unemployment rate and the emergence of conflicts in different regions in Indonesia. For example, in 2002, West Java province had the highest youth unemployment rate (34.46 %) and conflict (24.2 and 31.5 %). In West Kalimantan province which had the lowest youth unemployment rate (14.48%), recorded only small percentage of conflict (less than 1 %)¹².

c. Issues Related to Educated Unemployment

Employment cannot be separated from labour capacity. Labour productivity is weighed by labour capacity which will determine to labour demand. High productive work will definitely boost economic growth which subsequently will stimulate extensive labour openings. Manpower's competence in the market can be observed from the proportion of education level which has been actually dominated by lower educated graduates. Up to 2003, more than half of the total labour force population (55%) were lower educated workers while higher educated workers only shared 3 to 7%. This indication highlights a disadvantaged condition of labour force in Indonesia that shows lack of human resource capacity and discourages any improvement towards work productivity. To some extent, this will affect Indonesia's competency at the global

¹⁰ Turin 2004 cited by Aloewie, 2005:2. The Indonesian Youth Employment Network (IYEN) also identified some main problems of youth unemployment, one of them was "lack of aggregate demand : the number of available decent jobs generated in the economy is insufficient to absorb those entering the labour market"

¹¹ Soeprobo., op cit 2002: p25. 'in 1998, more than 40 % of the in-patient young people were involved in drug problems (excluded the outpatients and unreported cases). See also ILO, 2002: p6

¹² Media Indonesia, op cit, 2005: Table 2

level, which has been reported to continue declining due to less conducive economic climate.¹³

Despite increasingly improved proportion of higher educated workers during the last three decades, the problem apparently just begins as they enter the labour market. There are several reasons which can be elaborated as follows. *First*, higher educated workers do not always mean skilled workers who are competent to deliver good quality and productive work. As available work opportunities in the formal sector are limited, many of them are compelled to take non-matching type of work opposite their skills background and are unable to attain expected work outputs. In order to address this problem, two essential issues which require critical attention are quantity and quality of education. Education quantity can be measured from school participation and number of school graduates, while education quality can be weighed from the level of productivity these graduates be able to produce.

Second, it has to do with inadequate number of work opportunities which accommodate job seekers. The increasing rate of educated unemployment (especially among the youth) indicates a degree of difficultness for educated people to work. The proportion of supply and demand of educated workers becomes more imbalanced. The speedy growth of educated unemployment in the previous decades was not anticipated by the existing supply of productive work. In fact, educated unemployment is a distinct notion that measures underutilization of labour force.

On the other side, many people doubt educated unemployment as an issue in Indonesia¹⁴. As explained before, open unemployment issue concentrates on educated youth and particularly who live in urban areas. In Indonesia's case which does not espouse unemployment benefit mechanism, unemployed people who survive the living are those who usually receive regular support from their families. They are most likely from good economy class background.¹⁵ Meanwhile higher educated people are generally not from poor family because they can afford relatively money-consuming education. They can survive the period of unemployment stage until they find suitable jobs. On the contrary, lower educated people who are not able to do so will usually decide to start working earlier even for an unsuitable job. For these people, the informal sector will be the first choice since it does not require specific qualifications.

d. Informal Sectors and Working Poor

The Indonesian labour market is dualistic. On one side, it provides formal work (typically modern) while on the other side, it provides informal work (typically traditional).

¹³ Kompas, 2005. 'The latest report from World Economic Forum (WEF) conveys that of 117 countries, Indonesia's global competency ranks no.74 in 2005, shrinking from the previous rank of 69 which was obtained in 2004.

¹⁴ Dhanani, op cit 2004.

¹⁵ Mubyarto, op cit 2004; Hatmadji and Wiyono, 2004:p418.

Informal workforce in rural areas are three to four times larger than those in urban areas. Due to the crisis, the number of informal workforce rocketed from 47 million people in 1997 to 58 million people in 2002. Although it tended to decline in numbers during the later years, it remains around 65.8% of the total employment in 2004 (reference).

The drastic development of the informal sectors since the crisis have not been followed by the increment of wage. The wage difference between both sectors remains high.¹⁶ The gap of informal workers' proportion significantly vary between regions in Indonesia and from gender perspectives disparity. There are more women dominate informal sector than men, high proportion workers of informal sectors in rural than urban areas. DKI Jakarta has the lowest rate with 27.3 % while Nusa Tenggara Timur (NTT) has the highest rate with 86 %. This high proportion of informal sector in rural areas, is believed to be the primary cause of the flowing surge of migrants from villages to cities to seek better work and wage.

The increasing rate of underemployment in the post crisis apparently has strong relation to the development of the informal sector which expands poverty. A study by ILO in 2002 noted "*Before the crisis, underemployment declined steadily in line with the declining importance of agriculture and of non-wage employment. During the crisis, underemployment increased while the opportunity to work overtime, and earn extra income declined*". Whereas open unemployment which increased during the crisis and focused on educated and urban based workers seems to have minor impact on poverty rate.¹⁷

The important discourse regarding the high rate of underemployment is the emergence of working poor. They commonly work in the informal sectors such as sub-system based farmers, family based workers and self employed workers who work below standard working hour. Many more work in the informal sector which is classified as marginal sector. The marginal sector represents poor pattern of work in terms of intensity and productivity which entails long working duration and less incomes. They are street vendors, traveling salesmen, *becak* drivers and house maid and are mostly present at urban areas. The decline of employment in the formal sector, due to either the crisis or efficiency, significantly upgrades the role of the informal sector in absorbing excessive supply of labour force from the formal sector which then affects the working length and income conditions in the informal sector. This is in line with a data that displays increasing number of people trapped in poverty using domestic and international poverty line measurements.¹⁸

¹⁶ Kompas, 2003. Widiyanto (official of Bappenas) noted that "real wage in informal sector was only 80% prior to the crisis, while real wage in heavy industries was 20% higher than it was before the crisis".

¹⁷ ILO.2002.:p4, 'Employment Policies for Poverty Reduction during Indonesia's Economy Recovery' Geneva, Nov.

¹⁸ See a number of ILO studies, in particular Dhanani and Islam (2002), Islam (2002).

Oil prices which hiked up to more than 100% in 2005 has absolutely brought about even much larger impact on employment sector and community's wealth. High inflation in October 2005 (around 17%) with considered potential to trigger more open unemployment and reduce purchasing power of low class society resulting in more families trapped in poverty. This situation can also be potential to drag more people to become vulnerable to poverty. What government confronts is dilemmatic. On one side, employment owes much to the strong presence of the informal sector due to the stagnancy of the formal sector in absorbing labour force especially after the crisis. On the other side, the extensive quantity of people working in the informal sector shows indication of government's incompetence in creating more lucrative jobs for the people hence it remains a major constraint in poverty reduction efforts.

The informal sector which pulls people in poverty is more perceived as a destructive device rather than a safeguard to socio-economic development. The main challenge of labour force in Indonesia is that they are in need of more productive work which can contribute to better living earn. This is in line with Mubyarto (2004), who urged that issues like poverty and disparity of income distribution are more critical than that of open unemployment. In open unemployment, educated labour force who are more dominant, manage to survive in the absence of work because of family support.

e. Gender Discrimination and Migrant Workers

Gender is still an interesting issue particularly in its relation to employment. Several cases provide evidence that discrimination between male and female workers in terms of work participation, type of work and treatment at work site is still taking place. Social culture which places women as men's sub-ordinates also contributes to broadening gap between men and women relationship. The said discrimination can be seen from poor work participation of female workers compared to male workers. They are also, to a large extent, contributing family workers. The most influential case of gender discrimination is unfair treatment female workers often receive. Average female income, for example, is only about 68% of average male income. BPS data in 2004 showed that female university graduates receive around 72% from their male counterparts, and much lower for the basic level of education (around 63%)¹⁹.

As noted before, the official open unemployment and underemployment rate are always higher for women than for men. Although the difference of underemployment rate between male and female workers declined in 2002–2004, female underemployment rate is still higher than the male due to low work participation. It also signifies that female workers are more affected by the crisis than male workers,

¹⁹ BPS.2004., 'Labour Force Situation in Indonesia', August 2003: p

therefore are riskier to become working poor. Underemployment has been a national concern after the crisis, influencing the change in socio-economic life of the society.

It also stimulates the swift flow of people's migration between cities, islands and even between countries. Limited domestic opportunity, poor income and widespread of poverty are the reasons behind people who move overseas particularly to where promising work with higher income can be pursued.²⁰ Like the Philippines and Sri Lanka, feminization of migrant workers also takes place in Indonesia in terms of quantity and quality. Female migrant workers are dominant in the informal sector particularly as housemaids, thus holding more risk of discriminative treatments from placement process, during work until returning process to home country.

The phenomenon of a great number of female migrants who work outside the country specifically in relation to emerging women trafficking and disguised slavery cases are issues that deserve number one priority.²¹ Research by PPK-LIPI noted that the increasingly higher number of workers seeking work abroad in the post crisis (1998/1999) than in the previous years is considered as "a coping strategy mechanism" to handle crisis²². Recapitulation data on Indonesian Manpower (TKI) placement in 2004 showed that women migrant workers contributed around 77 % from total migrant workers and around 68 % from total migrant workers working in the informal sectors. Most of migrant workers (94%) who work in the informal sectors are female housemaids, particularly to Saudi Arabia and Malaysia.²³

Unemployment and poverty are issues that motivate individuals to migrate abroad to work and earn better. Besides, high labour demand from foreign countries and less restricted trans-boundary between countries because of the globalization are the intriguing factors for domestic workforce to move abroad²⁴. However, majority of Indonesian migrant workers particularly female workers remain involved in informal sectors and placed at the lowest structure level of the global market, which is less productive and protective.

²⁰ Wiyono (2003), p20. *Warta Demografi*, th ke 33, No4.

²¹ Palupi and Yasser. 2002, p60 'Buruh Migran Indonesia (TKI) di Nunukan: Potret Sistem Perbudakan Terselubung Indonesia-Malaysia. Jaringan Relawan Kemanusiaan Nunukan; see also Haris, 2005.

²² Romdiati; Handayani. Rahayu, 1998, p33. 'Aplikasi Jaring Pengaman Sosial Bidang Ketenagakerjaan: beberapa isu penting dari hasil kajian cepat di Propinsi Jawa Barat'. See also Ananta and Arifin (eds.,2004), pp 203-207

²³ Department of Manpower and Transmigration, 2004, pp144-46; Wiyono (2003), p22.

²⁴ Hugo. 2004, p37, Skeldon 1998, p32 in Ananta, A. and Arifin, E.N (eds.). *International Migration in South East Asia*, Singapore, ISEAS.

5. POLICY OPTIONS

a. Improving Concept and Measurement

In order to avoid several weaknesses on the concept and measurement of unemployment, Indonesia has to strive to follow the international standard, either by changing the definition of labour force (from 10 years becomes 15 years and above), or by widening the definition of 'seeking for work' that is allowed by lower developing countries (LDC's). According to ILO's definition "seeking work is essentially a process of searching for information in the labour market". In this sense, it is particularly meaningful as a defining criterion in situations where the bulk of the working population is skewed towards paid employment and where channels for exchange of labour market information exist and widely used. This definition is difficult to apply in LDC's because most workers are self employed in household enterprises.²⁵

For the period of year 1996–1999, the definition of open unemployment used in Indonesia's statistic was a person that is included in working age group and is looking for work. In this definition, 'willingness' criterion to accept work is not included because of the notion that a person who is looking for work is a person who is willing to accept the work. This definition is based on one question in the Sakernas (question 5): "*are you looking for work?*" If the answer is 'yes' then the respondent is considered to be in open unemployment. The working age group population in the 1996 was those with age 10 years old and above whereas since 1997, it was changed to 15 years old and above.

In the year 2001–2004, the definition of open unemployment experienced a broadening concept based on the answer "main reason not to look for work". One of the answers of that question (answer 1) was "feel impossible to find work". The respondent group with this answer is usually included in the "discouraged workers". While in the old concept, that answer was included in the "not in the labour force" because they were considered inactive in looking for work. Based on extended concept of open unemployment, those answers would be included as open unemployment hence the open unemployment rate increased significantly. Although there was a change in concept, it did not mean that the issue of open unemployment rate measurement was totally solved. BPS data (2004) showed that the significant increase of the number of "housewives" was probably affected by the existence of women who was desperate in looking for work and compelled to be unemployed.²⁶

In order to get a better unemployment data, a further survey is needed to be able to apply concept and unemployment measurements more realistically. In order to understand the circumstances in the society, a quantitative and qualitative study cases

²⁵ Suhaimi and Jammal, op cit, 2001:p161-2

²⁶ Hakim, 2005. he argued that "it could be caused by improving economy or the competition to get a job has become so tight, so it has discouraged women to look for work".

are needed to obtain more realistic picture of unemployment and poverty as a basis for policymaking.

b. Economic Growth and Job Creation

The Government of Indonesia's fundamental policy concerning people employment is based on National Constitution (UUD 1945). Article 27 point 2 states: "Every body is entitled to have job and a proper live in accordance with well human being". Followed by article 28 D, point 2 which states: "Everybody is entitled for work and get compensation and treatment fairly and appropriately in the working relations for their welfare".

Having a work with worth income is an essential factor to attain prosperity as mandated in the development. However, Indonesian economy has recently suffered from low economic growth, high open unemployment, unequal income distribution and increasing number of people under poverty line. The policy to reduce unemployment should not be separated from the effort to mitigate poverty. Therefore, Indonesia also works with some other countries in the Millennium Development Goals Program which sets a target of reducing poverty by 50% within the period of 2002–2015. The Indonesian government has also gained a positive image because it has ratified all the ILO's conventions which are considered 'fundamental principles and right work', in which one of them is 'elimination of discrimination of employment'. In this context, based on some experiences, ratification alone is not enough as it needs courage to implement the program and enhance the supervision in the implementation.²⁷

However, efforts to reduce poverty level and overcome unemployment issues are often not concerted, even contradictive one another in several points. This is due to open unemployment is not always identical with poverty. In fact, poverty is much more obvious in the underemployment. A more pro-people planning is needed to overcome poverty by determining clearer target group and reduction rate gradually, especially for the marginal groups such as farmers, fishermen, small-medium enterprises and informal sectors. Based on international experience on employment action plan, Islam (2005) proposed some key points for Indonesia's basic framework such as an employment-focused development agenda for poverty reduction, high and sustainable economic growth; employment intensity growth; and capacity of the unemployment and underemployment to access more productive employment.²⁸

Under the new government, the economic development planning is more focused. However, a more specific target to complete the employment policy does not yet exist. In the 100-day program, the new government has formulated only one employment

²⁷ ILO, 2002, p18. 'Employment Policies for Poverty Reduction during Indonesia's Economic Recovery':

²⁸ Islam, 2005, Box 17. 'Toward an Employment Action Plan for Indonesia: A Framework Based on International Experience'.

target that is the reduction to 5.1% of open unemployment by 2009. Whereas the policy that prioritizes employment matter in the development requires a clear statement from the government, a clear quantitative and qualitative target as well as clear indicative period. Likewise, specific regional employment indicator or specific target groups such as the youth, women and migrant workers are important to be considered.

Increasing economic growth is one of major concerns in macroeconomics. Theoretically, the job creation is possible if there is an economic growth. Based on the empirical study, the estimation of average employment elasticity is 300,000 per one per cent economic growth. However, previous data showed that additional job created during high economic growth (1991–1996) was not much different with the situation during low economic growth period in 1997–2003.²⁹ A lesson from the previous policy, it was not sufficient to have high economic growth without conducive climate created by good policies, laws and institutions, improved quality of human resources as well as infrastructure rehabilitation. By concern on economic growth, it is possible to create productive jobs which may increasing income of the workers and family wealth. According to Adioetomo (2005), Indonesia will be possible to get benefit of ‘demographic bonus’ that may opening the “window of opportunity”, if the development policy consistence in improving the quality of human resources, create more productive jobs for young labour force and improving a conducive climate for infestation³⁰.

In view of the current condition, the target of reducing unemployment by 50 % within five year period seems to be a tough challenge for the government. To improve the quality of economic growth, a conducive environment for investment is definitely required. Yet the crisis has not been fully recovered and Indonesia has continued experiencing many capital flights, massive lay-offs and exodus of huge-capitalized companies resulting in a collective perception that Indonesia is not a conducive place for investment. In the global competition, Indonesia is seen incompetent for it has no such efficient and transparent economic climate. The new labour regulation (No 13/2003) is considered not favorable to the labour market flexibility hence it creates difficulty for investors in the global competition. The drastic increase of oil price and high inflation in October 2005 have worsened the situation for businesses especially the non-export ones. The challenge is getting harder because the economic growth post-crisis was merely supported by the people’s consumption without adequate absorption of the labour force. At present, it is estimated that every 1% of economic growth can only absorb around 200,000-300,000 workforce, much lower than the figure prior to the crisis which was around 400,000-500,000 workforce in 1996 (Lindenthal, 2005). It means that the development programs need to focus on sectors that possess

²⁹ Ninasapti, 2005, p2 ‘Active Labor Market Policies Priority for the Poor: Myth vs. Reality?’

³⁰ Adioetomo, 2005, p52. The ‘window of opportunity’ which is estimated would be happened in 2020–2030 as a consequence of demographic transition that occurred in Indonesia.

high elasticity of absorbing labour force such as construction sector, farming and small-medium enterprises.

c. Youth Employment Policy

Indonesia as a labour surplus country has the biggest share of youth unemployment amongst the general unemployment groups. However, the policy on unemployment does not distinguish the policy on youth specifically but becomes part of the overall employment policy. The Ministry of Manpower and Transmigration (Depnakertrans) is responsible for any program concerning employment policy and nearly most of the youth employment activities are part of adult employment program.³¹ Other programs related to the youth unemployment have also been carried out by Ministry of National Education (Depdikbud). This department facilitates youth and students exchange programs with other countries which sometimes provides job-training program for young people. The department also coordinates some trainings such as training to develop youth business and management skills, training on income generating activity for youth and leadership and management trainings.

In its implementation, the department also develops partnerships with several large private companies in order to enhance workforce's capacity through job-training program held in countries where these companies are located. In reality, overseas job training program for the youth sometimes becomes bias with any effort to make use of the youth as cheap workforce without proper capacity building. Poor coordination among concerned instances on youth program is an obstructive factor for any endeavors to consolidate national youth concerns and necessities. Being aware of this matter, one of the points in 'Ingredients of an Employment Action Plan for Indonesia on Youth' is "Recommendations of the Indonesia Youth Employment Action Plan (2004–2007)."³²

Youth employment issue has increasingly withdrawn major attention since IYEN (Indonesia Youth Employment Network) under the coordination of the Ministry of Manpower and Transmigration launched Youth Employment Action Plan on 12nd August 2004. The IYEN is part of the global youth employment program initiated by the UN, ILO and the World Bank in 2000. Indonesia was one of the first nations to volunteer to be a 'lead' country to "prepare reviews and action plans" on youth employment. There are some major programs on youth employment under the Ministry of Manpower and Transmigration, which IYEN is one of the programs. The declaration of youth employment action plan, is only one step forward for Indonesian policy on youth

³¹ Soeprbo, 2002, p35. Those activities (for youth and adult) related to employment include the following: information provision on employment opportunity, facilitation of training center for those looking for particular job, including foreign employment'.

³² Islam, 2005, ibid : Box 23

employment. However, as a new program, IYEN needs courage to implement the program and enhance the supervision in the implementation.

d. Globalisation and Working Migrant Policy

Indonesia as a labour surplus country is of deep concern in efforts to strive for progressive labour force's sending to overseas, particularly when the country suffers from severe economic downturn like now. Larger-scale external migration could be an instrument to solve the unemployment problem within the country and to generate income. Both unemployment and poverty are potential sources of social and political unrest. Another important reason which has been explicitly included in the government policy is to qualify workers for overseas jobs with the objective of rising foreign exchange through remittances.³³ This is supported by global revolutionary transportation and communication facilities which provide easy access for surplus labour countries to benefit labour opportunities from labour shortage countries. The significantly increasing number of migrant workers from Indonesia since 1980s has encouraged Indonesian government to take up an initiative to improve regulation concerning placement for overseas labour. In this context, the Ministry for Manpower launched a regulation to administer the arrangements of Indonesian migrant workers coordinated by a single company, namely PT Bijak which was appointed by the Ministry. This regulation has replaced the old regulation which was attached in the policy for migrant workers' placement.³⁴

Although there has been increasing problems concerning migrant workers, particularly female workers, labour force placement is progressively growing under the coordination of the Ministry of Manpower and Transmigration in partnerships with private sectors as the implementing agency for placement arrangement of Indonesian migrant workers (PPTKIS). Up to 2002, the implementation of the migrant worker policy was undertaken at the highest level which was at the Ministry level. Since 2004, the policy has been improved with stronger political-contained regulation, namely '*Undang-Undang No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri*' (Regulation No. 39 on Arrangement and Protection of Indonesian Overseas Workers year 2004).³⁵ Despite weaknesses found in the said regulation, it is expected that this regulation can optimally contribute to enhancing protection for overseas migrant workers in particular female workers. The main criticism rendered to this regulation is that it does not clearly stipulate substantial protection mechanism especially for female migrant workers. Moreover,

³³ Ananta and Arifin (eds., 2004). *International Migration in South East Asia* :p105

³⁴ Firdausy (ed., 1996): *Movement of People Within and From The East and Southeast Asian Countries: Trends, Causes, and Consequence* p146

³⁵ Depnakertrans, (2004). *Undang-undang Republik Indonesi No 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri*.

Indonesia has been left behind by the Philippines in the migrant worker's protection issue, either in ratifying 'the International Convention Protection of the Right of all Migrant Workers and Members of Their Families' or in occupying other overseas protection instruments.

The ratification is essential though it does not guarantee good implementation. There is still so much to do for Indonesian government to improve ways to protect and defend its overseas migrant workers including the placement system and Indonesia's bargaining position at the global labour market.

The Government of Indonesia (GOI) should listen to any constructive initiatives and comments with regard to placement and protection regulations for the overseas migrant workers. It also needs to pay attention to the policy implementation including its supervision in order to obtain better performance in protecting overseas migrant workers, particularly female workers (Nagib, ed, 2001).

6. CONCLUSION

As a consequence of highly birth rate during the last few decades, the number of labour force in Indonesia tends to rise continuously every year although with lower growth in the future. It could be positive for Indonesian economic growth if the productive jobs can absorb new supplies of workforce in the labour market. In contrast, they will be a serious burden for the economic development if government fail to create more productive jobs in the country. However, the terrible economic recession in 1998 continued to confirm Indonesia's reputation as a labour surplus country due to the excessive number of new labor force entrance in the market in opposition to the lower demand of labour force.

These worsening conditions lead Indonesia to continue facing a serious problem of high level of unemployment, both open unemployment and underemployment and a continual increase in unemployment rate in the future under slow economic growth. The incidence of open unemployment has continued to be more pronounced among women, educated workforce and the youth then among men, less educated workforce and older group. More open unemployment incidence has also continued to take place in urban areas then in rural areas, in contrast with underemployment. Incidence, which is more pronounced in rural areas. High underemployment rate is more serious problem because it underutilizes people's potential and becomes the main factor of working poor. Almost half of Indonesia's labour force have involved in informal sectors which are regarded as poor productive work and women ranks in the highest percentage. This condition will create problems of low quality jobs and discrimination at the workplace, especially for the vulnerable groups such as women and the youth. These problems are aggravated by unpopular policy of cutting down oil subsidy, which declining purchasing power and increasing the incidence of poverty.

Based on the complex matters of unemployment and related aspects, Indonesia confronts big challenges to find ways in reducing unemployment as well as poverty. The employment policy should focus on more productive jobs creation and underline priorities, effective policy for human development resources and policy and protection for the more vulnerable groups. It will be difficult to do so unless employment concerns are reflected in macro-economic policy. This policy includes to improve a conducive climate created by good policies, laws and institutions, as well as rehabilitation of infrastructure. Hence, Indonesia needs to have a comprehensive policy and strategy to increase the number of productive jobs based on the best possible options. As a surplus labour force country, Indonesia will continue to be as an exporting country and will attempt to take benefit from overseas employment, but without laying down protection scheme for the working migrants. In this case, Indonesia needs to joint actively in 'develop a global Partnership for Development' with other relevant nations to improve its bargaining position in the global labour market.

REFERENCES

- Adioetomo, M.S. 2005. "Bonus Demografi Menjelaskan Hubungan antara Pertumbuhan Penduduk Dengan Pertumbuhan Ekonomi", paper presented at *Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap in the field of Economic Population*, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta, 30 April.
- Aloewie, T. "Youth Employment in Indonesia". Paper presented for *National Conference on An Employment Action Plan for Indonesia*. UNSFIR, Jakarta, 17 April.
- BPS (BPS-Statistics Indonesia). 2000. *Pengembangan Model Penghitungan Pengangguran : Pengangguran Terbuka dan Setengah Pengangguran di Indonesia 1997-1999*. Jakarta: BPS.
- _____. 2001. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia (Labor Force Situation in Indonesia) tahun 2000*. BPS Jakarta
- _____. 2002. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia (Labor Force Situation in Indonesia) tahun 2001*. Jakarta: BPS.
- _____. 2003. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia (Labor Force Situation in Indonesia) tahun 2002*. Jakarta: BPS.
- _____. 2004. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia (Labor Force Situation in Indonesia) tahun 2003*. Jakarta: BPS.
- _____. 2005. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia (Labor Force Situation in Indonesia) tahun 2004*. Jakarta: BPS.
- _____. 2005. *Keadaan Pekerja/Buruh/Karyawan di Indonesia (Laborer/Employees Situation in Indonesia) tahun 2004*. Jakarta: BPS.

- _____. 2005. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2004, Buku 1: Provinsi*, Jakarta: BPS.
- _____. 2005. Sakernas, nakertrans.go.id/litbang *Media Indonesia*.
- Depnakertrans. (2004). *Profil Sumberdaya Manusia Indonesia*. pp.144-6. Jakarta, Balitfo Depnakertrans.
- _____. *Undang-Undang Republik Indonesia No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri*. Jakarta: Ditjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri.
- Dhanani,S and Islam, I. 2002. Poverty, Vulnerability and Social Protection in a Period of Crisis: The Case of Indonesia. *World Development*: 30 (7).
- Dhanani, S. 2004. *Unemployment and Underemployment in Indonesia, 1976-2000: Paradoxes and Issues*. Geneva: ILO.
- Hakim, Z.P. 2005. "Unemployment rate among housewives on the rise: BPS", *Jakarta Post*, June 23rd.
- Hatmadji, S.H.and Wiyono, N.H. 2004. "Karakteristik Penganggur dan Prospek Penawaran Tenaga Kerja Indonesia." *Jurnal Dinamika Masyarakat*, III (2), Agustus: 417-30.
- Heriawan, R. 2004. "Informal Sector Statistics and Supporting Surveys: Indonesia Experience". Paper presented at the *7th Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics (Delhi Group)*, New Delhi, 2 - 4 February.
- Hugo, G. 2004. "International Migration in South East Asia Since World War II" in Ananta, A. and Arifin, E.N (eds.). *International Migration in South East Asia*. Singapore: ISEAS. Pp.28-70.
- ILO. 2002. "Employment Policies for Poverty Reduction during Indonesia's Economic Recovery". Paper presented at a *National Roundtable on 'Employment, Poverty and Productivity'*. Organise Jointly by ILO and Gov. of Indonesia, Jakarta, Nov. 5th.
- _____. 2004. "International Youth Day: Indonesia Youth Employment Action Plan to Tackle Youth Unemployment in Indonesia". *Press Release*, ILO Jakarta, 12nd August. .
- Irawan, Puguh B./Ahmad, Iftikar./Islam, Iyanatul. 2000. *Labor Market Dynamic in Indonesia. Analisis of 18 Key indicators of the Labor Market (KLIM) 1986-1999*. Jakarta: ILO, Indonesia,2000.
- Islam, I. 2002. "Poverty, Employment and Wages. An Indonesian Perspective". Report prepared for the Recovery and Reconstruction Depart. Geneva: ILO.
- Islam, R. 2005. "Toward an Employment Action Plan for Indonesia: A Framework Based on International Experience". Presented in *Seminar on Conference on an Employment Action Plan for Indonesia*, Jakarta, 26-27 April.
- _____. "Jumlah Pengangguran Makin Menyesakkan". 2003. *Kompas*, September 21.
- _____. "Lima Tahun ke Depan, Pengangguran Masih Menghantui". 2004. *Kompas*, Juni, 17.

- _____. "Peringkat Daya Saing Global. Posisi Indonesia Anjlok Lagi". 2005. *Kompas*, September 20.
- Lindenthal, R, 2005. "Cracking the Conundrum of Indonesian Unemployment". *Jakarta Post*, February 23.
- "Pengangguran Sulut Konflik". 2005. *Media Indonesia*, August 15.
- Mishra, S. 2004. "On Unemployment: Squaring the Circle II". *Jakarta Post.com*, April 07.
- Mubyarto. 2004. "Kemiskinan, Pengangguran, dan Ekonomi Indonesia", *Jurnal Dinamika Masyarakat*, III (2), Agustus: 398-409.
- Nagib, L .et.al. 2001. in Nagib.L (ed.). *Studi Kebijakan Pengembangan Pengiriman Tenaga Kerja Wanita ke Luar Negeri*. Kerja Sama Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan PPT-LIPI. Jakarta: PPT-LIPI.
- _____. 2004. "Berulangnya Kekerasan Terhadap TKI: Bukti Lemahnya Perlindungan". *Konferensi Pers*. PPK-LIPI. Jakarta , 1 Juni.
- Ninasapti, T. 2005. "Active Labor Market Policies Priority for the Poor: Myth vs. Reality?" presented in *Seminar on Conference on an Employment Action Plan for Indonesia*, Jakarta, 26-27 April.
- Ngadi. 2005. "Pendidikan, Jam Kerja dan Upah Tenaga Kerja di Indonesia." *Warta Demografi*, 35 (3). Jakarta: Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi UI.
- Palupi, S. and Yasser, N.A. 2002. "*Buruh Migran Indonesia (TKI) di Nunukan: Potret Sistem Perbudakan Terselubung Indonesia-Malaysia*". Jaringan Relawan Kemanusiaan untuk Nunukan. Jakarta, Agustus-September.
- Pan, Long T. and Ching, Lung T. 2004. "Foreign Direct Investment and International Labour Migration in Economic Development, Indonesia, Malaysia, Philipines and Thailand" in Ananta, A. and Arifin, E.N (eds.). *International Migration in South East Asia*, Singapore, ISEAS, pp 94-136.
- Romdiati, H.: Handayani, T. and Rahayu. S. 1998. *Aplikasi Jaring Pengaman Sosial Bidang Ketenagakerjaan: beberapa isu penting dari hasil kajian cepat di Propinsi Jawa Barat*. Jakarta, PPK-LIPI.
- Raharto, A. et.al. 2002. in Romdiati, H.; Noveria, M.and Bandiyono, S.(eds.), *Kebutuhan Informasi bagi Tenaga Kerja Migran Indonesia*. Jakarta: PPK-LIPI.
- Soeprobo, T.B. 2002. "Indonesia Youth Employment", prepared for "ILO/Japan Tripartite Regional Meeting on Youth Employment in Asia and the Pacific". Bangkok, 27 Feb-1 March.
- Suhaimi, U dan Jammal, Y. 2001. *Pengukuran Pengangguran Terbuka Dalam Sakernas (Measuring Open Unemployment in Sakernas)*, Statistical assistance to the Government of Indonesia (STAT). Project USAID Contract No. PCE-I-00-99-00009-00.

- Skeldon, R. 1998. "The Relationship between Migration and Development in Asia and the Pacific" in Firdausy, C.M. (ed.). *International Migration in Southeast Asia: Trends, Consequences. Issues and Policy Measures*. Jakarta, The Toyota Foundation and The Southeast Asia Studies Program, LIPI. pp1–44.
- Susilo, W. 2002. "Realitas dan Respons Kebijakan Penempatan Buruh Migran ke Luar Negeri". Paper presented at Seminar "Tenaga Kerja Indonesia di Persimpangan Jalan, PPK-LIPI, Jakarta.
- _____. 2003. "Membandingkan Indonesia dan Philipina: Kajian Perbandingan Politik Kebijakan Buruh Migran" dalam Seminar: 'Masyarakat Sejarawan Indonesia dan Dep.Bud.Par'. LIPI Jakarta, 2 Sept.
- Tirtosudarmo, R. 1996. "The Politics of Population Mobility in Southeast Asia: The Case of Indonesian Migrant Workers in Malaysia" in Firdausy, C.M. (ed.). *Movement of People Within and From The East and Southeast Asian Countries: Trends, Causes, and Consequence*. The Toyota Foundation and The Southeast Asia Studies Program, LIPI. pp131–48.
- Wiyono, H.N. 2003. Migrasi Internasional Tenaga Kerja: Perspektif Negara Pengirim dan Negara penerima" *Warta Demografi*, th ke 33, No4, pp 19–25

PENANAMAN MODAL ASING DAN PENYERAPAN TENAGA KERJA DI SEKTOR INDUSTRI

Vanda Ningrum*

Abstract

Investment is important factor related to creating job opportunities. This study analyses the trend of Foreign Direct Investment (FDI) and it's role to absorbed labour force. Explanatory method used in order to explain the characteristics of the industry and the panel regression to calculate the elasticity of labor absorption to FDI. The data is collected from the Indonesian Investment Coordinating Board (BKPM) in period of 2002 to 2007. The data shows the several findings. First, the chemical and pharmaceutical industry gets the highest value of the total FDI, which is 26.88 percent of total FDI, but gives a small contribution to the labor absorption. Second, the textile industry is the most labour absorbing even though it has lower value of total FDI. Third, the leather and textile industry are the most efficient industries. The Last, the pool least square regression shows that U.S. \$ 370 investment is required to absorb one labor.

Keywords: Foreign direct investment (FDI), labor absorption, industry.

Investasi merupakan salah satu faktor penting berkaitan dengan penciptaan kesempatan kerja. Studi ini bertujuan mengkaji perkembangan penanaman modal asing dan perannya dalam menyerap tenaga kerja. Metode eksplorasi digunakan untuk menjelaskan karakteristik industri dan regresi panel untuk menghitung elastisitas penyerapan tenaga kerja terhadap Penanaman Modal Asing (PMA). Data diperoleh dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) periode 2002 hingga 2007. Dari data tersebut didapatkan beberapa temuan. Pertama, industri kimia dan farmasi adalah industri yang memiliki nilai paling besar terhadap total PMA, yakni 26,88 persen dari total PMA, namun memberikan sedikit kontribusi dalam penyerapan tenaga kerja. Kedua, industri tekstil adalah industri yang paling besar menyerap tenaga kerja walaupun memiliki nilai investasi kecil terhadap total PMA, sehingga industri tersebut termasuk dalam kategori industri yang paling efisien. Terakhir, analisa *pool least square regression* memperlihatkan bahwa dibutuhkan investasi sebesar US\$ 370 PMA untuk menyerap setiap satu tenaga kerja.

Kata Kunci: Penanaman modal asing (PMA), penyerapan tenaga kerja, industri.

* Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). E-mail: vanda.ningrum@lipi.go.id

1. LATAR BELAKANG

Pengangguran merupakan masalah terbesar bagi suatu negara, karena pengangguran menyebabkan pendapatan dan produktivitas masyarakat rendah yang pada akhirnya akan menimbulkan kemiskinan dan masalah sosial lain. Negara berkembang seringkali dihadapkan pada besarnya angka pengangguran karena sempitnya lapangan pekerjaan dan besarnya jumlah penduduk usia kerja. Sempitnya lapangan pekerjaan dikarenakan faktor kelangkaan modal untuk berinvestasi, banyaknya angkatan kerja, dan masalah sosial politik di negara tersebut. Sedangkan bagi negara maju masalah pengangguran berkaitan dengan pasang surutnya siklus bisnis (Limongan, 2001).

Berdasarkan data BPS, sejak tahun 1997 angka pengangguran di Indonesia terus mengalami peningkatan hingga tahun 2007, yakni dari 4,7 menjadi 9,11% atau 10,54 juta, sementara besarnya penciptaan lapangan kerja hanya 2,41 juta (data Februari 2007). Pada Februari 2008, jumlah pengangguran mengalami sedikit penurunan menjadi 8,46% atau 9,43 juta orang. Jumlah itu akan bertambah 2 hingga 3 juta orang karena penganggur baru yang memasuki dunia kerja setiap tahunnya dan ratusan ribu tenaga kerja Indonesia (TKI) yang terpaksa kembali ke Indonesia akibat krisis keuangan global.

Penyerapan tenaga kerja yang lebih besar harus ditopang oleh pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi. Hasil studi menyebutkan bahwa satu persen pertumbuhan ekonomi dapat menyerap hampir 400 ribu tenaga kerja pada tahun 1994 (Triawati, N., 2005 dalam Iskandar, 2007). Namun elastisitas penyerapan tenaga kerja ini terus menurun, karena pertumbuhan ekonomi Indonesia lebih banyak ditopang oleh faktor konsumsi (mencapai 75%) dan sisanya berasal dari ekspor dan investasi. Berdasarkan survei dan analisis yang dilakukan oleh Fakultas Ekonomi UI, saat ini setiap satu persen pertumbuhan ekonomi hanya mampu menyerap 200 hingga 250 ribu tenaga kerja (Aryanto dkk. 2008). Dengan demikian, faktor penting untuk mengurangi tingkat pengangguran adalah investasi, karena kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan elastisitas penyerapan tenaga kerja. Walaupun setelah krisis ekonomi 1998, ekonomi Indonesia sudah kembali menunjukkan pertumbuhan yang positif, namun hingga saat ini rata-rata pertumbuhan per tahun relatif masih lambat dibandingkan rata-rata pertumbuhan sebelum krisis tahun 1997, khususnya pada periode pertengahan tahun 1990. Salah satu penyebabnya adalah masih belum intensifnya kegiatan investasi, termasuk penanaman modal asing (PMA).

Menurut UU No.1 tahun 1967, PMA adalah penanaman alat pembayaran luar negeri yang tidak merupakan bagian dari devisa Indonesia atau alat-alat untuk perusahaan yang dimasukkan dari luar ke dalam negeri yang tidak dibiayai oleh devisa Indonesia. PMA menjadi penting bagi Indonesia dalam mendorong kinerja laju pertumbuhan ekonomi Indonesia; mendorong timbulnya industri pasokan bahan baku lokal; proses alih teknologi dan manajemen; perkembangan kolaborasi yang saling

menguntungkan antara investor asing dan lokal; meningkatkan kegiatan usaha yang beorientasi ekspor; peningkatan sumber-sumber pajak untuk pembangunan pusat dan lokal dalam meningkatkan penyelenggaraan fasilitas umum dan sosial; serta konsumsi lokal terhadap kebutuhan pokok (Chandra, 2006).

Berbagai faktor yang menyebabkan perlambatan pertumbuhan investasi di Indonesia adalah faktor ekonomi dan nonekonomi. Faktor ekonomi yang sangat berpengaruh pada investasi adalah tingkat suku bunga, kebijakan perpajakan, regulasi perbankan, dan infrastruktur dasar. Sedangkan faktor nonekonomi adalah kestabilan politik, penegakan hukum, masalah pertanahan untuk lahan usaha, tingkat kriminalitas dalam masyarakat, demonstrasi perburuhan dan mahasiswa, komitmen pemerintah, komitmen perbankan, infrastruktur dan layanan birokrasi pemerintah daerah khususnya perijinan usaha¹.

Berdasarkan permasalahan tersebut, diperlukan kebijakan pemerintah dalam penciptaan iklim yang kondusif untuk meningkatkan kegiatan investasi. Selain itu diperlukan strategi penciptaan investasi pada sektor industri yang bersifat padat karya untuk mengurangi tingkat pengangguran yang semakin tinggi. Untuk itu sektor industri yang mampu menyerap tenaga kerja menjadi sangat penting dalam hal membantu peningkatan lapangan kerja.

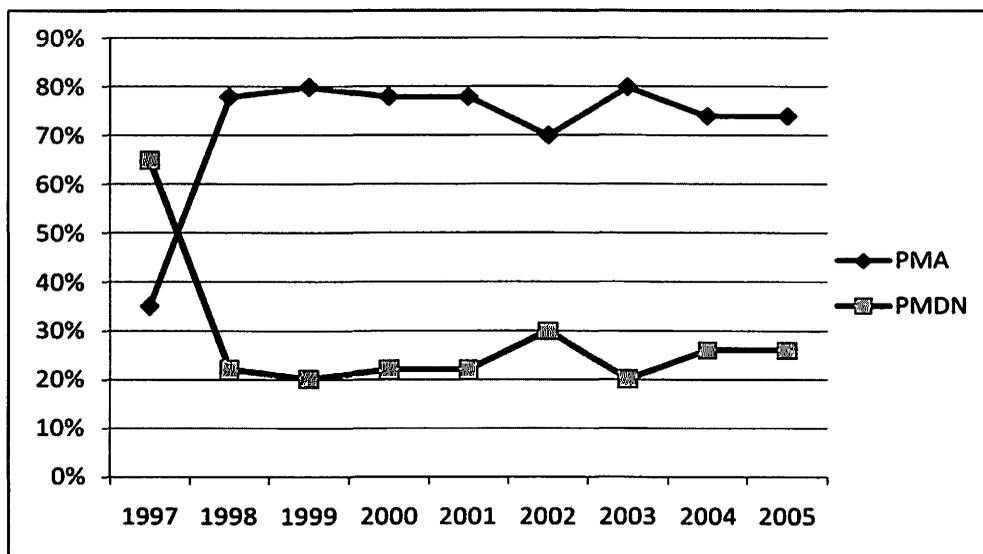
Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji perkembangan penanaman modal asing pada sektor industri di Indonesia dan besarnya penyerapan tenaga kerja, sehingga dapat diketahui sektor mana yang memberikan manfaat ekonomi terbesar khususnya dalam penciptaan lapangan kerja. Kajian ini diharapkan mampu memberikan masukan bagi penentu kebijakan, sehingga dapat meningkatkan minat para investor asing untuk membuka usaha baru di Indonesia.

Kajian ini menggunakan metode eksplorasi untuk melihat karakteristik jenis industri dan menggunakan regresi panel untuk menghitung elastisitas penyerapan tenaga kerja terhadap PMA. Analisis ini menggunakan data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) tahun 2002 sampai 2007 tentang besaran PMA dan penyerapan tenaga kerja yang telah disetujui BKPM. Data ini meliputi seluruh jenis industri selain investasi sektor minyak dan gas bumi, perbankan, lembaga keuangan nonbank, asuransi, sewa guna usaha, pertambangan dalam rangka kontrak karya, perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara, investasi yang perizinannya dikeluarkan oleh instansi teknis/ sektor, investasi porto folio (pasar modal) dan investasi rumah tangga dan *leasing*. Sedangkan data tenaga kerja yang terserap dalam kajian ini adalah jumlah tenaga kerja baik yang telah terserap maupun direncanakan akan terserap pada jenis industri tertentu akibat adanya investasi.

¹ Berdasarkan hasil kajian ekonomi regional Bank Indonesia tahun 2007.

2. PERKEMBANGAN INVESTASI SEKTOR INDUSTRI DI INDONESIA

Sebelum krisis moneter pada tahun 1998, penanaman modal asing (PMA) masih relatif kecil dibandingkan penanaman modal yang berasal dari dalam negeri (PMDN), yaitu 30% berasal dari PMA dan 70% sisanya berasal dari PMDN. Sebaliknya sesudah krisis, kontribusi investasi PMA lebih tinggi dibandingkan PMDN, yaitu 70% dari total investasi PMA dan sisanya dari PMDN (Grafik 1). Kondisi ini terlihat dari nilai investasi PMA pada tahun 1997 sebesar Rp 10.105.484.540.000 (dikonversikan berdasarkan rata-rata nilai tukar rupiah per dolar yang berlaku) dan pada tahun 1998 menjadi Rp 50.226.541.330.000. Sedangkan nilai investasi PMDN tahun 1997 sebesar Rp18.628.824.570.000 kemudian turun di tahun 1998 menjadi Rp14.858.949.260.000. Terjadinya perubahan perbandingan PMA dan PMDN ini lebih disebabkan oleh adanya depresiasi rupiah terhadap dolar dari Rp 2.909,3 per dolar tahun 1997 menjadi Rp 10.013,6 per dolar sehingga nilai PMA yang dirupiahkan menjadi lebih besar.



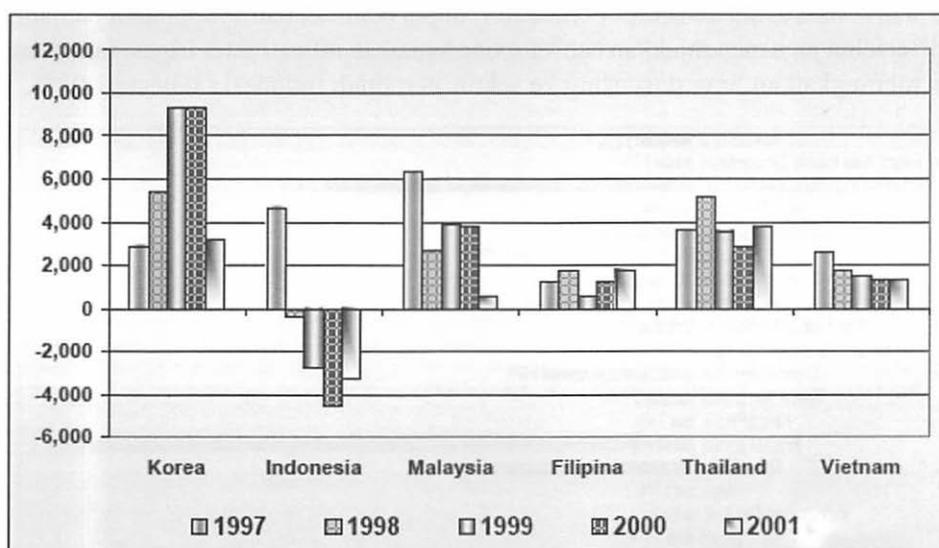
Sumber: BKPM 1997–2005, Subroto (2007).

Grafik 1. Persentase penanaman modal asing (PMA) dan penanaman modal dalam negeri (PMDN) di Indonesia

Jika dilihat dari besarnya nilai PMA, terjadi penurunan nilai nominal investasi asing akibat krisis moneter. Pada tahun 1997 nilai persetujuan PMA mencapai titik tertinggi yaitu sebesar US\$ 33.663.682 (dalam ribuan) bahkan realisasi investasi asing ini melebihi realisasi investasi di Cina (Subroto, 2007). Negara investor tertinggi adalah Inggris yang menyumbang sebesar 16,18% dari total investasi di Indonesia, kemudian disusul oleh Jepang dan Jerman masing-masing 16,02% dan 13,20%. Pada puncak

krisis tahun 1998 nilai nominal PMA turun drastis ke level US\$ 13.635.791 (dalam ribuan) dan pada tahun 2006 mulai menunjukkan perbaikan investasi menjadi US\$ 15.645.782,35 (dalam ribuan). Nilai investasi pada tahun 2008 tersebut disumbang oleh meningkatnya sektor industri komunikasi terutama di luar Jawa, sebagai akibat perubahan kurs dolar yang meningkatkan pendapatan masyarakat dari komoditas ekspor.

Dibandingkan dengan negara Asia lainnya, Indonesia sejak tahun 1998 hingga 2001 terus mengalami arus netto investasi asing yang negatif, sedangkan negara lainnya sudah menunjukkan arus netto positif (Grafik 2). Hal ini mengindikasikan daya tarik investasi Indonesia di Asia menurun. Pasang surut nilai investasi ini sangat ditentukan oleh berbagai faktor seperti krisis keuangan dunia, stabilitas nilai rupiah, kestabilan politik, dan kepastian hukum, serta kondisi sosial budaya di Indonesia.



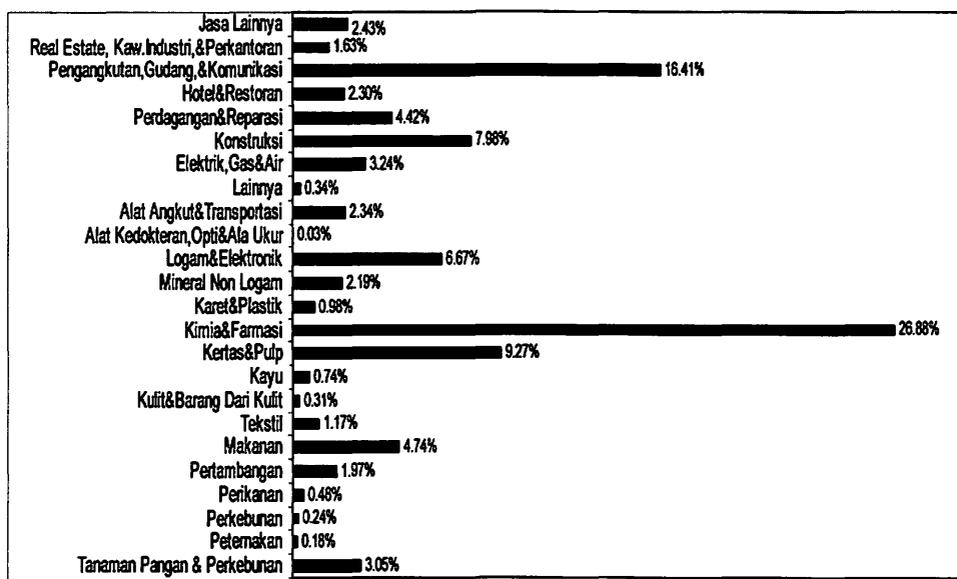
Sumber: World Investment Report 2002, UNCTAD. Purwanto (2004)

Grafik 2. Perkembangan aliran penanaman modal asing di beberapa negara kawasan Asia (dalam juta US\$)

Menurut *International Financial Corporation/IFC*- Bank Dunia, pada tahun 2007 Indonesia menempati posisi 135 dari 175 negara dalam hal kemudahan berusaha. Sedangkan Singapura berada pada peringkat pertama, Thailand ke 18, Malaysia ke 25, Cina ke 93 dan Vietnam ke 104. Walaupun waktu yang dibutuhkan untuk memulai usaha di Indonesia menurun dari 151 hari menjadi 97 hari, namun masih lebih lama dibandingkan dengan negara-negara tetangga. Waktu yang dibutuhkan untuk memulai usaha di Singapura adalah 6 hari, Thailand 33 hari, Malaysia 30 hari, Cina 35 hari dan Vietnam 50 hari (Bappenas, 2007).

Dilihat dari peringkat daya saing ekonomi menurut *World Economic Forum (WEF)*, pada tahun 2003 Indonesia menempati urutan ke 67 dan menurun ke peringkat 69, dan pada tahun 2006 meningkat ke peringkat 50 dari 80 negara. Peringkat ini masih di bawah negara-negara ASEAN lainnya seperti Singapura, Malaysia, Thailand, Filipina, dan Vietnam.

Selama tahun 2002–2007, investasi PMA mencapai 104.173.540 (000 US\$) yang meliputi 24 sektor. Industri yang memberikan kontribusi terbesar terhadap total PMA adalah industri kimia dasar dan farmasi yaitu 26,88% dari total investasi, disusul oleh industri lainnya seperti pengangkutan, gudang dan komunikasi, kertas dan pulp, serta konstruksi. Sementara investasi asing ke sektor pertanian relatif kecil karena keterbatasan infrastruktur jalan dan irigasi. Studi yang dilakukan Irawan (2005) menunjukkan bahwa setiap kenaikan satu persen infrastruktur jalan akan meningkatkan 1,33% investasi asing ke sektor pertanian (jangka pendek) dan 7% (jangka panjang). Studi tersebut juga menunjukkan bahwa setiap kenaikan infrastruktur irigasi satu persen akan meningkatkan investasi asing ke sektor pertanian Indonesia sebesar 1,98%.



Sumber : BKPM 2002 – 2007, Diolah.

Grafik 3. Persentase penanaman modal asing per sektor industri periode th. 2002—2007

Tingginya minat investor asing untuk menanamkan modalnya pada industri kimia dan farmasi disebabkan oleh berbagai faktor. Rismana (2003) mengemukakan salah satu sumber daya alam non-hayati yang berpotensi besar adalah lautan Indonesia yang luas. Unsur utama dari air laut bisa digunakan untuk pengembangan produksi dari industri tersebut. Selain itu, rencana penggunaan biodiesel yang telah dicanangkan

oleh pemerintah juga memberikan angin segar bagi industri kimia untuk mengembangkan usahanya. Perkembangan industri kimia telah dimulai sejak tahun 1995 dengan meningkatnya kegiatan pemasaran global, hasil industri kimia mencapai 9,7% per tahun dengan kenaikan harga pada tingkat sedang.

Krisis moneter yang melanda hampir seluruh negara, pada dasarnya menurunkan nilai investasi pada industri kimia dan farmasi, dikarenakan risiko yang terlalu besar. Setelah krisis, industri kimia bangkit lagi dan meningkatkan kesempatan pada negara yang memiliki *distinctive resources* atau dekat dengan sumber daya alam dan *capabilities advantage*, yaitu adanya kapasitas yang mendukung seperti pasar domestik yang luas dan jumlah tenaga kerja yang banyak seperti Indonesia.

Dilihat dari besarnya pasar (*market share*) Indonesia, terjadi peningkatan pasar yang signifikan khususnya pasar farmasi, yaitu meningkatnya penjualan dari US\$ 483 juta menjadi US\$ 2 miliar selama tahun 1980–2004 (Sampurno, 2007). Meskipun demikian, hingga kini masih ada dua masalah utama dalam industri kimia, yaitu infrastruktur dan ketersediaan gas (Subroto, 2007). Indonesia masih belum mempunyai fasilitas pergudangan khusus untuk hasil industri yang sifatnya likuid (*liquid handling port*). Dengan dibukanya ASEAN *Free Trade Area* (kawasan perdagangan bebas ASEAN), Indonesia dianggap masih kalah menarik dibandingkan dengan Malaysia, terutama dari segi infrastruktur. Kendala lain adalah masalah ketersediaan gas yang masih terbatas, sehingga belum mampu memenuhi permintaan gas sesuai dengan kebutuhan.

Selain permasalahan infrastruktur di atas, krisis global pada tahun 2008 ini berdampak pada meningkatnya biaya produksi pada industri kimia, khususnya biaya bahan baku yang sebagian besar diperoleh dari import, termasuk untuk pertanian (Raharja dkk. 2008). Ketidakstabilan nilai rupiah menyebabkan biaya produksi untuk memperoleh bahan baku menjadi lebih mahal.

Industri kedua yang menjadi sasaran investasi asing adalah pengangkutan, gudang dan komunikasi yang mencapai nilai investasi sebesar 16,41%. Hal ini disebabkan karena kebutuhan produk dari industri ini belum dioptimalkan oleh para pengusaha dalam negeri. Sebagai contoh, dalam industri pelayaran 95% jasa pelayaran ekspor impor dilayani oleh kapal-kapal asing, begitu juga jasa pelayaran domestik 50% dilayani kapal-kapal asing (Santoso, 2005). Peluang pasar tersebut tentunya menarik investor asing untuk menanamkan modal di Indonesia. Sampai tahun 2002 pemerintah telah melakukan divestasi pada perusahaan-perusahaan komunikasi, sehingga pada periode tersebut terjadi kenaikan modal asing yang signifikan. Kebijakan ini didukung oleh dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 1994 tentang Kepemilikan Saham Dalam Perusahaan yang Didirikan dalam rangka Penanaman Modal Asing. Dalam PP tersebut kepemilikan saham asing bisa mencapai 95%.

Industri ketiga yang menjadi sasaran asing adalah industri kertas dan percetakan, dengan nilai investasi asing mencapai 9,27%. Faktor yang menyebabkan daya tarik investor untuk mengembangkan sektor ini di Indonesia adalah tersedianya lahan untuk penanaman kayu sebagai bahan baku industri kertas. Pemerintah juga mendukung

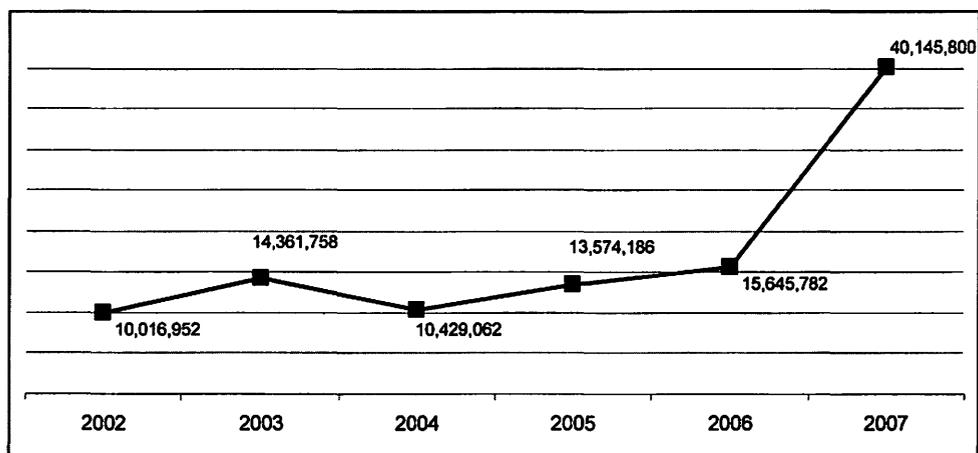
majunya industri ini dengan pembangunan hutan tanaman industri (HTI) khususnya bubur kertas (*pulp*). Faktor pendukung lainnya adalah harga *pulp* yang tinggi di pasar internasional dan konsumsi kertas yang terus meningkat. Meskipun harga *pulp* dan kertas di pasar internasional berfluktuasi dari waktu ke waktu, produsen *pulp* dan kertas di Indonesia sulit untuk merugi, karena biaya produksi *pulp* di Indonesia hanya US\$ 217 per ton (sebelum krisis ekonomi). Biaya tersebut jauh lebih rendah dibandingkan biaya pembuatan *pulp* di kawasan Asia/Pasifik, Amerika Latin, Amerika Utara, Eropa Barat dan Jepang, yaitu masing-masing US\$ 250, 260, 300, 420, dan 590. Brazil dan Cile merupakan saingan kuat Indonesia, dengan biaya produksi *pulp* per ton masing-masing US\$ 231 dan 241 (Manurung, 2000). Namun, perubahan iklim yang terjadi di dunia adalah tantangan terbesar untuk industri ini, program pelestarian hutan di Indonesia secara langsung mengurangi ketersediaan lahan untuk pembangunan bahan baku industri kertas.

Industri yang paling sedikit menarik minat investor asing adalah alat kedokteran, optik, dan alat ukur dengan investasi hanya 0,03% (Grafik 2). Perlambatan sektor ini diduga karena kurangnya pasar dalam negeri dan biaya untuk membangun industri tersebut di Indonesia yang relatif lebih mahal dibandingkan dengan negara yang sudah maju teknologinya.

Secara umum, industri terbesar dalam PMA termasuk dalam sektor industri manufaktur dan jasa, sedangkan sektor pertanian seperti industri pangan dan perkebunan, perikanan, dan kehutanan merupakan industri yang relatif kecil dalam menyerap investasi asing. Kebanyakan investasi untuk industri primer tersebut berasal dari investor lokal.

Untuk meningkatkan masuknya investasi asing, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan antara lain: 1) Undang-Undang No 13 Tahun 2005. Sebagai dampak dari undang-undang tersebut, investasi asing yang disetujui oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) menunjukkan kecenderungan meningkat dibandingkan investasi asing sebelumnya. (Grafik 4). 2) Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi dengan tujuan untuk meningkatkan investasi. Setelah dikeluarkannya peraturan tersebut, *trend* investasi asing memiliki kecenderungan naik, bahkan pada tahun 2007 kenaikan investasi asing menjadi US\$ 40.145,8 (dalam ribuan), sedangkan pada tahun sebelumnya hanya sebesar US\$ 15.645,782 (dalam ribuan). 3) Undang - Undang Penanaman Modal No. 25 tahun 2007 yang mencakup aspek pelayanan koordinasi, fasilitas, hak dan kewajiban investor, ketenagakerjaan, dan sektor-sektor yang diizinkan untuk investor asing. Namun kenyataannya, para investor masih menghadapi kendala dari sisi perizinan. Dikeluarkannya UU tersebut belum menjadi satu paket dengan peraturan perundangan lain terkait perizinan dan lain lain. Berbagai peraturan seperti Peraturan Perdagangan, UU No. 40/2007 mengenai Perseroan Terbatas, UU No. 39/2007 tentang Cukai, UU No. 17/2006 tentang Kepabeanan, UU No. 2/2005 mengenai Penyelesaian Hubungan Industrial, UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan, UU No. 22/2001 tentang Investasi di Sektor Migas, secara langsung dan tidak langsung berpengaruh terhadap kegiatan

usaha di Indonesia sehingga efektifitas UU Penanaman Modal tersebut masih relatif rendah.



Grafik 4. Pergerakan Total Penanaman Modal Asing Tahun 2002 – 2007 (dalam ribuan US\$)

Sumber: BKPM 2002 – 2007, Diolah

3. INVESTASI DAN PENYERAPAN TENAGA KERJA

Nilai ekonomi suatu investasi selain dilihat dari penambahan *output*, juga harus dilihat dari jumlah tenaga kerja yang mampu diserap, karena program investasi bukan hanya dimaksudkan untuk pertumbuhan ekonomi semata tetapi juga untuk menurunkan angka kemiskinan dan pengangguran. Berbagai studi telah dilakukan untuk melihat dampak Investasi pada penyerapan tenaga kerja antara lain Greenaway, Morgan dan Wright (2002) yang menunjukkan adanya dampak positif investasi asing di negara berkembang, antara lain pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dibandingkan sebelumnya. Selain itu, investasi langsung dari modal asing membuka lapangan kerja baru bagi para penganggur di negara-negara berkembang. Penelitian lain dari Ramsletter (2004), selama tahun 1996 hingga 2000, menunjukkan adanya pola ketertarikan para pencari kerja yang berpendidikan tinggi di Thailand untuk bekerja di perusahaan asing, karena standar upah yang lebih tinggi. Fenomena menarik yang disampaikan oleh Falk dan Koebel (2004) menyatakan bahwa dalam industri manufaktur, penggunaan teknologi komputerisasi ternyata tidak memberikan efek substitusi yang kuat terhadap penggunaan pekerja terdidik. Namun, pada industri jasa, penggunaan komputerisasi memiliki efek substitusi terhadap penggunaan tenaga kerja terdidik (Syamsudin dkk, 2008).

Di Indonesia, sebagian besar industri yang menjadi sasaran investor asing selama periode 2002 hingga 2007 adalah industri manufaktur dengan penggunaan komputerisasi. Jika dikaitkan dengan kondisi angkatan kerja Indonesia yang mayoritas berpendidikan rendah, maka investasi pada industri tersebut kurang memberikan efek positif pada

kondisi tenaga kerja Indonesia. Data statistik menunjukkan bahwa sekitar 60% pekerja berpendidikan SMP atau kurang, dan selebihnya (sekitar 40%) adalah pekerja yang berpendidikan SMP ke atas (Wartaman, 2007),

Elastisitas besarnya tenaga kerja yang terserap oleh PMA di Indonesia selama tahun 2002 hingga 2007 menunjukkan angka 0,37 yang berarti setiap penyerapan satu tenaga kerja diperlukan rata-rata US\$ 370 dari PMA (Tabel 1).

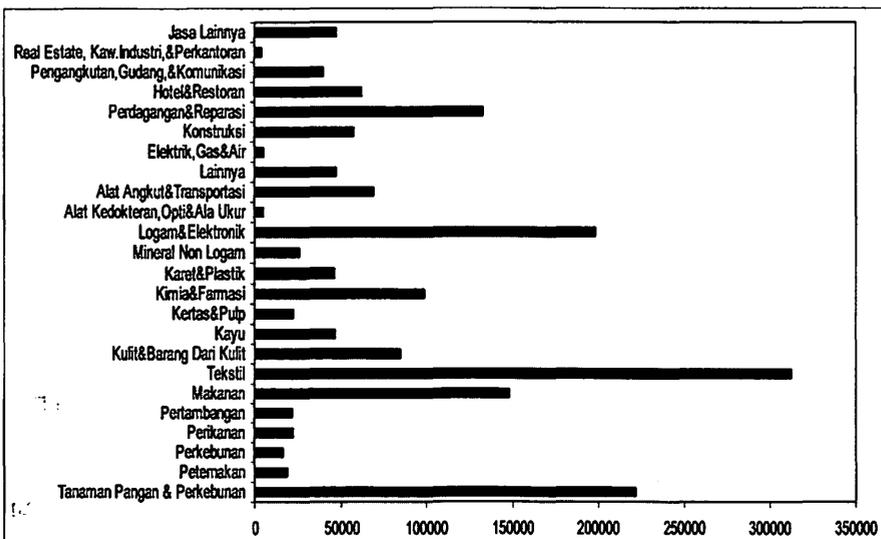
Tabel 1. Hasil Regresi Tenaga Kerja Terserap terhadap Nilai Penanaman Modal Asing (PMA) Disetujui Tahun 2002—2003.

Variabel	Koefisien	Standar Error	Probabilitas
Dependen: Tenaga Kerja Terserap	0.37	0.50	0.00
Independen: Nilai PMA			

Pool least square dengan adjusted R square sebesar 79%.

Sumber: Hasil olahan data

Hasil regresi di atas merupakan hasil nilai keseluruhan sektor investasi, yang pada kenyataannya menunjukkan perbedaan karakteristik dari masing-masing sektor industri dalam menyerap tenaga kerja. Perbedaan ini ditentukan oleh teknologi padat modal yang diterapkan di masing-masing sektor industri. Berikut disajikan jumlah tenaga kerja yang terserap dari PMA selama 2002 sampai 2007.



Sumber: BKPM 2002 - 2007, Diolah

Grafik 5. Tenaga kerja terserap per sektor industri dari PMA disetujui periode 2002—2007.

Grafik tersebut menunjukkan bahwa selama periode tersebut, industri yang menyerap tenaga kerja terbanyak adalah industri tekstil (311.774 orang), kemudian diikuti industri tanaman pangan dan perkebunan (221.178 orang), industri logam mesin dan elektronik (198.172), industri makanan (148.056), dan industri perdagangan dan reparasi (132.551). Sementara industri kimia dan farmasi yang merupakan industri terbesar dalam kontribusi investasi asing, hanya mampu menyerap 98.622 tenaga kerja dan industri yang paling sedikit menyerap tenaga kerja yaitu konstruksi (4.152). Angka-angka penyerapan tenaga kerja tersebut memperlihatkan bahwa industri manufaktur yang tergolong industri sekunder mampu menyerap tenaga kerja lebih banyak di bandingkan sektor industri primer (pertanian) maupun tersier dalam periode waktu yang sama.

Dilihat dari jumlah investasi asing yang ditanamkan, industri tekstil mempunyai nilai investasi yang relatif kecil yaitu hanya 1,17% dari total investasi, dan kebanyakan investor berasal dari India, Jepang, Korea Selatan dan Taiwan. Walau demikian industri tekstil merupakan industri padat karya, yang banyak menyerap tenaga kerja dan mampu memberi upah yang kompetitif, sehingga industri ini seharusnya dapat berkembang pesat di Indonesia. Dari sisi pendidikan, industri ini tidak membutuhkan tenaga kerja dengan tingkat pendidikan yang tinggi, namun diperlukan tenaga dengan keterampilan khusus yang relatif mudah untuk dipelajari dibandingkan dengan berbagai jenis industri lainnya.

Secara konseptual, pertumbuhan atau kinerja ekspor tekstil Indonesia ditentukan oleh dua faktor yaitu faktor permintaan dan faktor penawaran. Dari sisi permintaan, pertumbuhan ekspor dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi dunia. Dari sisi penawaran, kinerja ekspor sangat dipengaruhi oleh daya kompetisi (Basri, 2006). Dari sisi permintaan, permasalahan yang dihadapi antara lain berkurangnya pangsa pasar untuk negara Asia lainnya karena persaingan dengan Cina yang mampu menguasai 22% pasar dunia, dan negara Asia lainnya hanya mampu menguasai 6% (Diao dan Somwaru, 2001). Kendala lainnya adalah masuknya impor tekstil ilegal yang mampu menguasai 50% pasar dalam negeri, serta menurunnya pertumbuhan ekonomi Amerika akibat krisis global, sehingga mengurangi perkembangan ekspor nonmigas dan manufaktur.

Dari sisi penawaran, permasalahan industri tekstil Indonesia antara lain kondisi mesin yang 80% sudah berumur lebih dari 20 tahun, sehingga menyebabkan produktivitas industri turun sampai 50%, serta mahalnya biaya produksi akibat biaya tenaga kerja/buruh dan energi seperti listrik. Hingga saat ini biaya buruh industri tekstil di Indonesia masih dua kali lebih mahal dibandingkan negara produsen lainnya seperti Bangladesh dan Vietnam. Di Bangladesh dan Vietnam biaya tenaga kerja buruh sebesar US\$ 0,35 per jam, sedangkan di Indonesia US\$ 0,76 per jam (Miranti, 2007). Permasalahan tekstil lainnya yaitu mengenai pemogokan buruh. Dalam penelitian yang dilakukan oleh LPEM-FEUI dalam Basri (2006) terdapat hubungan negatif yang signifikan secara statistik antara jumlah kasus pemogokan dengan pertumbuhan investasi asing dalam

sektor tekstil. Kenaikan frekuensi pemogokan sebesar satu persen akan menurunkan nilai investasi asing yang disetujui di industri tekstil sebesar 0.3%.

Industri tanaman pangan dan perkebunan juga mampu menyerap tenaga kerja sebesar 221.178 orang (12,6%) selama 2002 hingga 2007, dengan jumlah investasi sebesar 3,05% dari total investasi. Seperti halnya pada tekstil, industri ini juga tidak memerlukan tenaga kerja dengan kualifikasi pendidikan yang relatif tinggi dan spesifikasi keterampilan tertentu.

Dengan penggunaan rumus: jumlah PMA per industri dibagi dengan jumlah angkatan kerja terserap, tingkat efisiensi penyerapan tenaga kerja terhadap investasi asing yang diperoleh menunjukkan korelasi positif dengan biaya yang dikeluarkan, yaitu semakin kecil angka yang dihasilkan, semakin murah biaya menyerap tenaga kerja terhadap investasi tersebut (Tabel 2).

Tabel 2. Rata-Rata Tenaga Kerja Terserap per Sektor Industri per US\$ 1000

Jenis Industri	Rata-rata Tenaga Kerja Terserap Per US\$ 1000
Kulit&Barang Dari Kulit	3.8
Tekstil	3.9
Alat Kedokteran,Opti&Ala Ukur	6.5
Lainnya	7.6
Peternakan	10.2
Tanaman Pangan & Perkebunan	14.4
Perkebunan	15.3
Kayu	16.4
Karet&Plastik	21.9
Perikanan	22.1
Makanan	33.4
Perdagangan&Reparasi	34.7
Logam&Elektronik	35.0
Alat Angkut&Transportasi	35.3
Hotel&Restoran	38.7
Jasa Lainnya	53.8
Mineral Non Logam	89.5
Pertambangan	94.2
Konstruksi	144.4
Kimia&Farmasi	284.0
Real Estate, Kaw.Industri, &Perkantoran	409.3
Pengangkutan,Gudang,&Komunikasi	427.3
Kertas&Pulp	431.3
Elektrik, Gas&Air	662.1

Sumber: BKPM, Diolah

Tabel tersebut memperlihatkan bahwa industri yang memiliki angka efisiensi tinggi antara lain industri kulit, tekstil, dan pertanian. Hal ini mengindikasikan bahwa untuk menyerap tenaga kerja dibutuhkan nilai investasi yang lebih rendah dibandingkan dengan industri yang memiliki angka efisiensi relatif besar. Tingkat efisiensi tertinggi terjadi pada industri kulit, karena dengan investasi yang dibutuhkan untuk menyerap satu tenaga kerja dibutuhkan US\$ 3,8 (dalam juta) dan untuk industri tekstil dibutuhkan US\$ 3,9 (dalam juta).

Industri kimia dan farmasi yang memiliki kontribusi terbesar terhadap total investasi asing, membutuhkan US\$ 284 (dalam juta) untuk menyerap setiap satu pekerja. Jika dibandingkan dengan industri lainnya, industri ini membutuhkan biaya yang relatif besar dalam menyerap setiap satu tenaga kerja. Hal ini memperlihatkan bahwa pada sektor industri padat modal, biaya yang dibutuhkan untuk menyerap tenaga kerja relatif besar, karena dibutuhkan penambahan kapital untuk peningkatan teknologi.

4. KESIMPULAN

Adanya kecenderungan yang menurun pada nilai PMA setelah tahun 1998 menunjukkan bahwa daya tarik investasi asing di Indonesia terus melemah, hal ini terlihat dari arus investasi asing langsung yang keluar melebihi arus investasi asing langsung yang masuk ke Indonesia. Walaupun secara proporsi, besarnya PMA melebihi PMDN karena adanya depresiasi rupiah.

Selama periode 2002 hingga 2007, industri kimia dan farmasi merupakan industri yang paling memberikan kontribusi terbesar terhadap total investasi asing. Industri ini mampu mencapai 26,88% dari total nilai PMA. Besarnya pasar dalam negeri merupakan faktor penarik investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Namun permasalahan yang masih dihadapi oleh industri ini adalah kurangnya sarana infrastruktur untuk kelancaran proses produksi dan ketidakstabilan nilai rupiah yang menyebabkan mahalnya biaya bahan baku impor industri tersebut.

Dilihat dari kemampuan menyerap tenaga kerja, terlihat bahwa industri kimia dan farmasi tidak banyak menyerap pekerja dari investasi yang ditambahkan walaupun industri ini paling memberikan kontribusi PMA terbesar. Berdasarkan angka efisiensi untuk menyerap setiap satu satuan tenaga kerja, industri ini termasuk dalam industri yang membutuhkan biaya besar dalam menyerap tenaga kerja. Hal ini disebabkan karena sifat industri yang merupakan *capital intensive* sehingga mampu menambah *capital inflow* Indonesia, namun kurang mampu untuk mengurangi angka pengangguran.

Industri yang mampu menyerap banyak tenaga kerja adalah industri tekstil. Industri ini mampu menyerap 26,88% tenaga kerja terserap selama 2002 hingga 2007. Secara keseluruhan, dibutuhkan US\$ 370 PMA untuk menyerap setiap satu tenaga kerja. Hingga saat ini industri tekstil masih dihadapkan pada permasalahan besar seperti produktivitas mesin industri yang rendah, impor ilegal, dan mahalnya biaya energi seperti

listrik dan buruh. Dari sisi upah tenaga kerja, Indonesia pada dasarnya belum mampu bersaing dengan produsen tekstil negara lain seperti Bangladesh, Vietnam, dan India yang mampu memberi upah jauh lebih murah dibandingkan Indonesia. Industri tekstil adalah industri strategis yang mampu menyerap tenaga kerja di Indonesia karena sifatnya yang padat karya.

Industri yang paling efisien dalam menyerap tenaga kerja per jumlah investasi terjadi pada industri barang dari kulit dan sepatu. Untuk setiap penyerapan satu orang tenaga kerja yang diserap dibutuhkan US\$ 3,8 juta penambahan investasi. Sektor lainnya yang juga efisien adalah industri tekstil. Sedangkan industri yang paling banyak membutuhkan penambahan investasi dibandingkan dengan jumlah tenaga kerja yang mampu diserap adalah industri listrik, gas, dan penyedia air.

Keberadaan investor asing di Indonesia lebih berkontribusi dalam meningkatkan industri padat modal dibandingkan dengan industri padat karya. Tujuan pemerintah dalam mengurangi tingkat pengangguran masih sulit terwujud jika peningkatan industri padat modal hanya mampu menyerap sedikit tenaga kerja dengan kualifikasi pendidikan dan keterampilan tinggi. Padahal kondisi angkatan kerja Indonesia masih didominasi oleh pekerja dengan tingkat pendidikan dan keterampilan yang kurang kompetitif. Bahkan berdasarkan angka efisiensi dibutuhkan penanaman modal yang relatif tinggi untuk melakukan penyerapan tenaga kerja pada industri yang menjadi sasaran investor asing. Kondisi ini diperparah dengan menurunnya daya saing Indonesia dalam menarik investor asing.

Upaya yang diperlukan untuk menghadapi kondisi tersebut adalah peningkatan peran pemerintah dalam menciptakan iklim investasi, antara lain melalui peningkatan sarana infrastruktur dan menjadikan peraturan tentang penanaman modal dalam satu paket terpadu dengan peraturan lainnya terkait kegiatan usaha di Indonesia. Selain itu, pemerintah juga dapat memastikan bahwa pendampingan tenaga kerja lokal untuk asing menitikberatkan pada alih teknologi dan keahlian sehingga secara bertahap dapat meningkatkan keahlian yang dibutuhkan sesuai dengan pengembangan teknologi.

DAFTAR PUSTAKA

- Aryanto, Y. Parlindungan, J. Roida, L. 2008. "RAPBN Bukan Segalanya." (www.majalahtrust.com/danlainlain/politik/690.php, diakses 19 Desember 2008).
- Bank Indonesia. 2007. "Survey Faktor-Faktor Non Ekonomi yang Mempengaruhi Iklim Investasi di Sulsel". *Kajian Ekonomi Regional Sulawesi Selatan*, Triwulan II.
- Bappenas. 2006. "Peningkatan Investasi dan Sektor Non Migas". (www.bappenas.go.id, diakses 20 Desember 2008).
- BPS. 2008. *Survey Tenaga Kerja Nasional 2007*. Jakarta: BPS.
- Basri, Chatib. 2006. "Tekanan Pada Industri Tekstil." (<http://www.freelists.org>, diakses 21 Desember 2008).

- “Elastisitas Tenaga Kerja Memburuk”. *Bisnis Indonesia*, 4 Juli 2005.
- Chandra, Aditiawan. 2006. “Peran Penanaman Modal Dalam Pembangunan Nasional”. *Media Indonesia*, 30 November 2006.
- Irawan, Andi. 2005. “Membernaskan Strategi Revitalisasi Pertanian.” (www.iei.or.id/publicationfiles/Revitalisasi%20Pertanian.pdf, diakses 20 Desember 2008).
- Iskandar, Arif. 2997. “Pertumbuhan Ekonomi Tinggi dan Mitos Penyerapan Tenaga Kerja”. (<http://beritasore.com>, diakses 20 Desember 2008).
- Limongan, Andreas. 2001. “Masalah Pengangguran di Indonesia.” <http://www.library.ohiou.edu>, diakses 20 Desember 2008).
- Manurung, Togu. dan Sukaria, Hendrikus. 2000. *Industri Pulp dan Kertas: Ancaman Baru Terhadap Hutan Alam Indonesia.* (www.pulp-dan-kertas-indonesia.blogspot.com, diakses 13 Agustus 2008).
- Miranti, Ermina. 2007. “Mencermati Industri Tekstil Indonesia: Antara Potensi dan Peluang.” *Economic Review*, (209), Oktober 2008).
- Purwanto, Deniey Adi. 2004. “Sudahkan Perekonomian Indonesia Keluar Dari Krisis.” (www.Indef.Or.id, diakses 20 Desember 2008).
- Raharja, M. dan Haraito, G. 2008. “Bila Bea Masuk Dihapus, Seharusnya Lebih Murah.” *Kontan*, Minggu IV, November 2008. (www.dannydarussalam.Com).
- Rismana, Eriawan. 2003. “Brine Sumber Bahan Baku Kimia Potensial yang Belum Tergarap.” (www.kompas.com, diakses 13 Agustus 2008).
- Sampurno, DR. 2007. “Membangun Daya Saing Farmasi Indonesia Menghadapi Harmonisasi Regulasi Farmasi ASEAN”. (www.strategic-manage.com, diakses 13 Agustus 2008).
- Santoso, Ferry. 2005. “Inpres Pemberdayaan Industri Pelayaran, Mengikis Dominasi Kapal Asing dan Membangun Citra Armada Nasional.” (www2.kompas.com, diakses 14 Agustus 2008).
- Subroto, Athor. 2007. *Hasil Kajian 10 Sektor Sasaran Investasi di Indonesia*. Laporan Penelitian. Badan Koordinasi Penanaman Modal. Jakarta: BKPM.
- Syamsudin dan Setawan, A. 2008. “FDI, Kebijakan Industri Dan Masalah Pengangguran Studi Empirik di Indonesia.” *Jurnal Ekonomi Pembangunan UMS*, 9 (1) Juni.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007. Tentang Penanaman Modal. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4727.
- Wartaman, Anita dan Koestoer, Raldi. 2007. “Dampak Investasi Terhadap Ketimpangan Kesempatan Kerja Regional di Indonesia.” *Jurnal Kependudukan*, 2 (1), Juni.

AKSES PENDIDIKAN DASAR: Kajian dari Segi Transisi SD ke SMP

Djoko Hartono*

Abstract

In Indonesia, despite the high rate of primary school enrolment that close to achieving the Universal Primary Education benchmarked at 100% in 2015, the enrolment at lower secondary education remains low. This is particularly the case for the poor. Efforts to increase the transition from primary to junior secondary schooling is therefore important in order to increase the relatively low enrolment at basic education. Access to basic education service, primarily to school infrastructure is the main prerequisite in order to enable parents sending their kids to school. However, the availability of school building perse does not always guarantee parents will enrol their children to school. Findings from literature reviews suggest that apart from school building, there are other factors that predispose parents to take a decision whether or not to invest their household resources to education. These factors include direct and indirect costs of schooling, cultural and geographic distance to school, perceived benefits to schooling, et cetera. This paper will examines some major factors that relate to the decision making to enroll children to school through a descriptive analysis based on secondary data originated from BPS and Ministry of National Education, and blended with literature reviews. It is hoped that results of the analysis will be a valuable input in efforts to enhance the achievement of Nine Year Compulsory Basic Education Program that will come to an end in the 2008/09 school year.

Keywords: Basic education, access to schooling, transition rate, compulsory education.

Di Indonesia, angka partisipasi sekolah untuk tingkat SD sudah tinggi dan bahkan angka partisipasi murni sudah mendekati *Universal Primary Education* yang dipatok pada angka 100% pada tahun 2015. Meskipun demikian untuk tingkat SMP, angka partisipasi sekolah masih relatif rendah terutama terjadi pada kelompok masyarakat miskin. Upaya untuk meningkatkan transisi dari SD ke SMP merupakan salah satu hal pokok yang perlu dilakukan untuk meningkatkan angka partisipasi pendidikan dasar yang masih relatif rendah. Akses terhadap layanan pendidikan dasar, dalam hal ini ketersediaan infrastruktur sekolah merupakan faktor utama agar orang tua bisa menyekolahkan anaknya. Namun demikian ketersediaan sarana dan prasarana sekolah tidak secara otomatis menjamin bahwa orang tua akan menyekolahkan anaknya. Dari kajian kepustakaan ditemukan bahwa, selain ketersediaan bangunan sekolah, masih ada beberapa faktor lain yang ikut menentukan orang tua mengambil keputusan untuk

* Konsultan Pendidikan. E-mail: d_hartono@cbn.net.id

menyekolahkan anaknya. Faktor-faktor tersebut diantaranya adalah biaya langsung dan tidak langsung untuk bersekolah, faktor budaya, jarak geografis ke sekolah, dan persepsi tentang manfaat bersekolah. Makalah ini membahas beberapa faktor-faktor tersebut dengan melakukan analisis deskriptif berdasarkan data sekunder yang berasal dari BPS dan Departemen Pendidikan Nasional, yang kemudian diramu dengan kajian kepustakaan. Diharapkan hasil kajian dan rekomendasi dari makalah ini dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pemerintah dan pihak-pihak lain dalam rangka percepatan penuntasan Wajib Belajar 9 Tahun yang berakhir pada tahun ajaran 2008/2009.

Kata kunci: Pendidikan dasar, akses, angka melanjutkan sekolah, kapasitas layanan pendidikan.

1. PENDAHULUAN

Akses terhadap pendidikan termasuk pendidikan dasar merupakan hak dasar bagi setiap orang; dengan pendidikan memungkinkan seseorang untuk mengaktualisasikan hak-hak dasar lainnya. Pendidikan dasar memberikan landasan pemahaman terhadap kemampuan dasar berhitung dan menulis serta memberikan pijakan kemampuan berpikir secara inovatif dan produktif. Oleh karena itu pendidikan dasar merupakan sarana untuk mengangkat martabat dan harkat seseorang dan masyarakat secara sosial dan ekonomi, dan akan memberikan kontribusi pada peningkatan produktivitas nasional.

Pada pertemuan *World Education Forum* yang diadakan di Dakar, April 2000, dinyatakan bahwa akses pendidikan dasar bagi semua orang merupakan bagian fundamental dari hak asasi manusia (HAM) dan karenanya semua pemerintah perlu menjamin hak warganya untuk dapat menikmati pendidikan dasar secara gratis. Dengan kata lain kemiskinan bukan merupakan penghalang untuk mendapatkan pendidikan dasar; di samping pendidikan itu sendiri akan membantu mengentaskan kemiskinan.

Pentingnya pendidikan dasar sebagai bagian fundamental HAM, dinyatakan kembali dalam Deklarasi Jakarta (*Jakarta Declaration - 2005*) pada seminar internasional tentang pendidikan dasar sebagai hak dasar manusia dan kerangka hukum untuk pembiayaannya, yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 2–4 Desember 2005. Salah satu deklarasinya adalah meminta pemerintah semua negara untuk menjamin hak warganya mendapatkan pendidikan dasar yang dituangkan dalam undang-undang atau konstitusi, dengan fokus pada pendidikan untuk semua; dan mengambil tindakan nyata untuk implementasi secara efektif dengan mempertimbangkan kondisi setempat.

Di Indonesia, akses terhadap pendidikan dasar dijamin dalam undang-undang. Pada pasal 31 UUD 1945, ayat (1) dan (2) dinyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan dan setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Pada Undang-Undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 34 dinyatakan: "*Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.*"

Menurut UU No. 20/2003, pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah. Pendidikan dasar berbentuk: (1) Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat; serta (2) Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat.

Bagaimana halnya dengan pencapaian akses terhadap pendidikan dasar?

Program peningkatan akses terhadap pendidikan SD yang telah dimulai secara besar-besaran pada tahun 1970 telah berhasil menutup jurang perbedaan partisipasi pendidikan tingkat SD antara laki-laki dan perempuan dan antara wilayah perdesaan dan perkotaan (lihat Tabel 1).

Di Indonesia, angka partisipasi murni SD meningkat cukup tajam dari 62.0% tahun 1973 menjadi 92.7% di tahun 2002¹. Angka ini mendekati batas ambang (*benchmark*) *Universal Primary Education* (UPE) yang ditetapkan pada level 95.0%.²

Tabel 1. Angka Partisipasi Murni Menurut Wilayah, Jenis Kelamin, dan Tingkat Pendidikan pada Tahun 2006

Wilayah/Jenis kelamin	Tingkat Pendidikan		
	SD	SMP	SMA
Perkotaan :			
Laki-laki	93,36	73,62	57,95
Perempuan	92,76	73,50	56,39
Laki dan Perempuan	93,07	73,56	57,17
Perdesaan :			
Laki-laki	94,10	61,86	33,50
Perempuan	93,60	61,65	33,42
Laki dan Perempuan	93,86	61,76	33,47
Kota + Desa:			
Laki-laki	93,80	66,53	43,77
Perempuan	93,26	66,51	43,78
Laki dan Perempuan	93,54	66,52	43,77

Sumber: BPS (2007). Statistik Pendidikan 2006. Hal.116-124.

Dari Tabel 1 bisa kita lihat bahwa pada tingkatan SD, tidak ada perbedaan partisipasi pendidikan antar wilayah dan antar jenis kelamin. Tetapi semakin tinggi jenjang pendidikan terlihat adanya perbedaan partisipasi sekolah yang cukup mencolok. Perbedaan partisipasi pendidikan ini ternyata tidak hanya terlihat pada daerah perdesaan dan perkotaan, tetapi juga menurut tingkat ekonomi keluarga (Tabel 2).

¹ Data Susenas 2007 - APM SD telah mencapai 93.8% pada tahun 2007.

² APM SD merupakan persentase dari jumlah total siswa SD usia 7–12 tahun dibagi dengan total penduduk usia 7–12 tahun. APM SMP adalah persentase dari jumlah total siswa SMP usia 13–15 tahun dibagi dengan total penduduk usia 13–15 tahun.

Tabel 2. Angka Partisipasi Murni (APM) Menurut Kuintil Pendapatan Rumah Tangga (*Income Quintile*), Tahun 1997–2006

<i>Income quintile</i>	SD			SMP			SMA		
	1997	2002	2006	1997	2002	2006	1997	2002	2006
Kelompok termiskin	90.3	91.4	93.2	37.7	45.5	55.1	12.4	17.8	25.0
2	93.0	93.6	94.4	52.2	57.9	64.4	24.4	28.0	33.7
3	93.4	93.8	93.9	60.0	65.1	69.5	34.2	37.9	44.4
4	93.5	93.2	93.3	69.2	72.0	73.3	47.8	49.8	55.0
Kelompok terkaya	92.4	91.4	92.6	75.1	76.9	75.4	60.9	62.0	64.1
Q5/Q1	1.02	1.00	0.99	1.99	1.69	1.37	4.91	3.48	2.56

Sumber Data: Kalkulasi berdasar atas data SUSENAS, berbagai tahun.

Dari Tabel 2 dapat dilihat bahwa pada tingkatan SD tidak ada perbedaan APM yang mencolok antar kelompok kaya dan miskin, namun demikian perbedaan tersebut menjadi signifikan mulai dari tingkatan SMP dan SMA. Misalnya, pada tahun 2002, APM kelompok kaya (5th quintile) 69% lebih tinggi daripada kuintile termiskin, dan perbedaan APM ini semakin nyata pada tingkatan SMA. Temuan ini menunjukkan bahwa kelompok miskin di daerah perdesaan kurang beruntung dalam mengakses pendidikan dasar. Pada sisi lain, rendahnya akses pada layanan pendidikan SMP dan SMA akan menurunkan minat orang tua untuk menyekolahkan anaknya ke tingkat yang lebih tinggi.

Dari diskusi sebelumnya dapat disimpulkan bahwa akses masyarakat untuk mendapatkan layanan sekolah dasar (SD) telah mencapai level yang patut dibanggakan. Meskipun demikian, perlu diketahui bahwa pada tahun 2006, sekitar 1.46 juta anak usia sekolah dasar (7–12 tahun) masih tidak terlayani/belum sekolah di SD atau MI. Angka ini membesar menjadi 4.4 juta anak usia sekolah menengah pertama (13–15 tahun) yang belum terlayani di bangku SMP atau MTs.³ Sementara itu, menurut data BPS, pada tahun 2004 rata-rata lama sekolah penduduk berusia 15 tahun ke atas baru mencapai 7,24 tahun. Informasi pada Tabel 2 dan 3 membawa implikasi bahwa upaya untuk meningkatkan partisipasi pendidikan dasar khususnya di tingkat SMP perlu mempertimbangkan kelompok marginal di daerah perdesaan yang miskin.

Mengenai rendahnya partisipasi sekolah khususnya di tingkat SMP, sebuah studi yang dilakukan oleh SMERU mendapatkan hasil bahwa selain putus sekolah, transisi dari SD ke SMP merupakan faktor penting mengapa partisipasi sekolah pada tingkatan SMP masih rendah. Selanjutnya dari hasil studi diketahui bahwa variabel tingkat ekonomi keluarga, nilai ujian akhir sekolah, gender, kesempatan bekerja untuk anak-anak, serta ketersediaan fasilitas sekolah SMP merupakan variabel penting yang menjelaskan probabilitas anak melanjutkan sekolah dari SD ke SMP.⁴

³ Pusat Statistik Pendidikan, Balitbang Depdiknas 2007

⁴ Daniel Suryadarma et al. (2006). Causes of Low Secondary School Enrollment in Indonesia

Ada tiga indikator utama terkait dengan akses pendidikan, yaitu: rasio siswa baru terhadap penduduk usia tertentu (*intake rate*), tingkat partisipasi sekolah (*enrolment rate*), dan angka transisi sekolah (*transition rate*). Makalah ini akan memfokuskan pembahasan pada aspek transisi sekolah tingkatan SD ke SMP dengan menampilkan data terkait transisi SD ke SMP dan faktor-faktor yang berkaitan dengan transisi sekolah, serta upaya yang kiranya diperlukan untuk meningkatkan transisi sekolah tersebut. Diharapkan bahwa bahasan dalam makalah ini dapat berkontribusi bagi upaya mendukung program perluasan akses dan pemerataan pendidikan dasar yang diperlukan guna meningkatkan sumber daya manusia Indonesia dan berguna bagi pembangunan yang berkelanjutan.

2. ANGKA TRANSISI (*TRANSITION RATE*) DARI SEKOLAH DASAR KE SEKOLAH MENENGAH PERTAMA

Menurut UNESCO, angka transisi SD ke SMP didefinisikan sebagai persentase dari jumlah siswa baru kelas 1 SMP terhadap jumlah siswa kelas 6 SD pada tahun sebelumnya. Dilihat dari sudut pandang siklus sekolah yang lebih rendah (SD), angka transisi ini diartikan sebagai indikator luaran (*output indicator*), sedangkan dari siklus tingkat pendidikan yang lebih tinggi (SMP) merupakan indikator akses.⁵

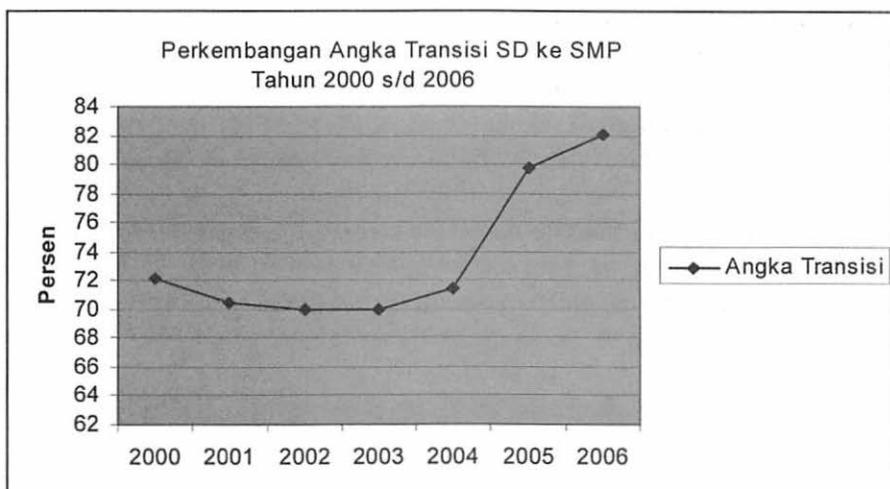
Dalam makalah ini data utama tentang angka transisi diambil dari Depdiknas yang berasal dari Sistem Pendataan Sekolah yang dilakukan rutin tahunan pada setiap awal tahun ajaran baru. Ada sedikit perbedaan dalam cara menghitung angka transisi sekolah antara Depdiknas dan UNESCO. Dalam hal ini UNESCO menggunakan jumlah siswa SD kelas 6 (tahun lalu) sebagai denominator, sedangkan Depdiknas menggunakan jumlah lulusan SD tahun lalu sebagai denominator.

Contoh perhitungan transisi sekolah menurut definisi Depdiknas:

Lulusan SD tahun 2005/06 = 3,700,872	Siswa Baru kelas 1 SMP 2006/07 = 3,035,713	Angka Melanjutkan ke SMP 2006/07 = 82.03%
---	--	---

Berdasar data dari Depdiknas, angka transisi SD ke SMP secara nasional berfluktuasi, dan perkembangannya cukup tajam antara tahun 2004 hingga 2006 (lihat Gambar 1).

⁵ UNESCO Institute for Statistics. Education Indicators, Technical Guidelines.



Sumber: diolah dari data rutin Sistem Pendataan Sekolah - Depdiknas

Gambar 1. Perkembangan angka transisi SD ke SMP tahun 2000–2006

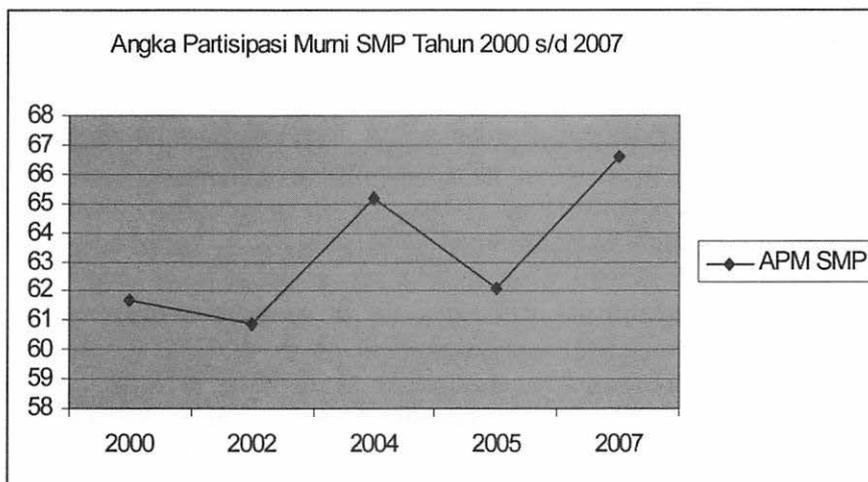
Belum ada penjelasan pasti tentang fenomena lonjakan angka transisi ini apakah memang terjadi demikian atautkah karena adanya kesalahan data. Nampaknya perlu dilakukan *cross-check* dengan data dari sumber lain selain data rutin administrasi yang dikelola Depdiknas.

Angka transisi sekolah ternyata bervariasi antarprovinsi. Seperti tertera pada Tabel 3 (lampiran), pada tahun 2006, masih ada 13 provinsi yang angka transisi SD ke SMP nya masih di bawah angka rata-rata nasional (82.03%). Bahkan provinsi Lampung, Banten, dan Jawa Barat merupakan tiga provinsi yang angka transisinya masih di bawah 70%.

Bilamana target nasional pencapaian angka transisi SD ke SMP pada akhir tahun program Wajar Dikdas Sembilan Tahun (pada akhir tahun 2008) adalah 97%, dengan melihat kondisi tahun 2006 pada angka transisi 82.03% maka dapat dipastikan bahwa target nasional tersebut sulit untuk dicapai. Oleh karena itu perlu langkah-langkah strategis agar target tersebut dapat tercapai atau paling tidak kesenjangan terhadap target akhir program Wajar Dikdas dapat diperkecil.

Pemerintah telah menyadari bahwa ketersediaan fasilitas sekolah termasuk bangunan dan sumber daya proses pembelajaran penting untuk menjamin bahwa anak yang belum terlayani oleh fasilitas pendidikan dapat bersekolah, dan bagi yang telah lulus SD dapat melanjutkan pendidikannya ke jenjang yang lebih tinggi. Program perluasan pembangunan dan rehabilitasi SMP telah dilakukan secara meluas sehingga hasilnya dapat dilihat antara lain mulai tahun ajaran 2003/2004 jumlah SMP yang terbangun melonjak drastis hampir 3 kali lipat daripada tahun-tahun sebelumnya. Akan tetapi peningkatan ketersediaan bangunan sekolah ternyata tidak sejalan dengan laju

pertumbuhan angka partisipasi sekolah. Selain itu masih cukup banyak anak usia SMP yang masih belum terlayani oleh fasilitas pendidikan yang tersedia.



Sumber: diolah dari data Susenas – BPS

Gambar 2. Angka partisipasi murni SMP tahun 2000–2007

Dalam hal ini akan muncul pertanyaan: mengapa upaya peningkatan ketersediaan bangunan sekolah serta fasilitas pendukungnya tidak secara signifikan meningkatkan proporsi peserta didik di tingkat SMP? Akankah program perluasan akses pendidikan dasar terutama tingkatan SMP kemudian menjadi kurang efektif? Kita tentunya tidak menginginkan bahwa investasi pendidikan secara besar-besaran yang telah dilakukan menjadi tidak efektif dalam mendorong rendahnya partisipasi pendidikan di tingkat SMP. Pemahaman yang benar mengenai faktor-faktor terkait dengan transformasi potensi akses pendidikan (ketersediaan infrastruktur sekolah) menjadi akses nyata (anak bersekolah) penting dalam upaya holistik untuk meningkatkan partisipasi sekolah khususnya dalam rangka percepatan pencapaian tujuan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun yang telah dicanangkan pemerintah sejak tahun 2004 dan berakhir tahun 2008 yang lalu.

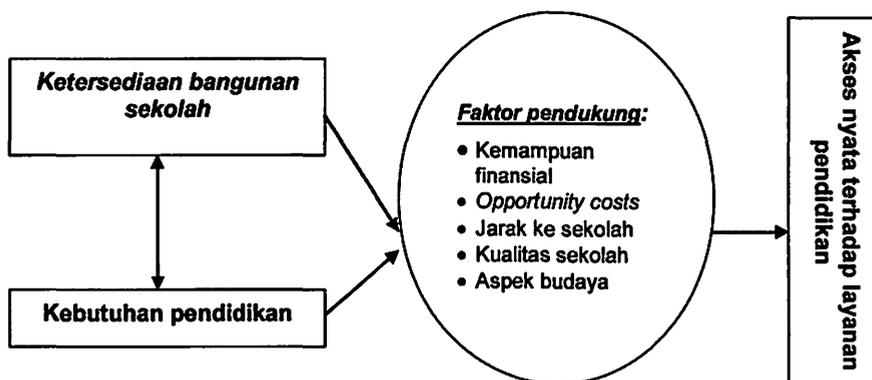
Selanjutnya, makalah ini akan membahas secara deskriptif faktor-faktor penting yang berperan dalam transformasi potensi akses pendidikan (tersedianya bangunan sekolah dan fasilitas proses pembelajaran) menjadi akses nyata terhadap layanan pendidikan (anak bersekolah).

3. BEBERAPA FAKTOR PENTING YANG BERPOTENSI MENENTUKAN TRANSISI DARI SD KE SMP

Seorang anak yang mulai masuk pendidikan sekolah dasar tidak secara otomatis menjamin bahwa anak tersebut akan menyelesaikan siklus pendidikannya hingga tamat SD. Kejadian putus sekolah merupakan faktor yang menyebabkan seorang anak yang telah masuk SD tidak menyelesaikan sekolahnya. Demikian pula seorang anak yang telah lulus SD tidak secara otomatis akan melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Faktor ekonomi, budaya dan geografis berpotensi menyebabkan anak lulus SD tidak melanjutkan pendidikannya ke tingkat SMP.

Angka transisi SD ke SMP menunjukkan persentase dari anak-anak yang telah meninggalkan kelas terakhir SD pada tahun ajaran tertentu kemudian melanjutkan pendidikannya ke jenjang SMP pada tahun berikutnya. Angka transisi kurang dari 100% mengindikasikan bahwa sebagian siswa yang telah lulus SD tidak melanjutkan pendidikannya ke SMP. Hal ini membawa implikasi bahwa untuk meningkatkan transisi dari SD ke SMP diperlukan upaya yang simultan untuk menurunkan kejadian putus sekolah di SD serta menurunkan proporsi lulusan SD yang tidak melanjutkan pendidikannya ke jenjang SMP.

Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, transisi dari SD ke SMP dapat dijadikan indikator akses terhadap layanan sekolah menengah pertama. Dengan demikian kurangnya akses terhadap layanan pendidikan di tingkat SMP merupakan faktor penting yang menjelaskan rendahnya kemajuan pencapaian angka partisipasi sekolah di tingkat SMP. Gambar 3 berikut menjelaskan kerangka konseptual transformasi dari potensi akses pendidikan menjadi akses nyata terhadap layanan pendidikan dan sumber daya yang tersedia di sekolah.



Gambar 3. Kerangka Konseptual Transformasi *Potensi Akses Pendidikan Menjadi Akses Nyata* (bersekolah)

Dari gambar tersebut secara sepintas dapat kita analisis bahwa ketersediaan bangunan sekolah saja tidak menjamin bahwa fasilitas tersebut akan dimanfaatkan. Ada beberapa faktor penting yang ikut menentukan apakah anak usia sekolah akan

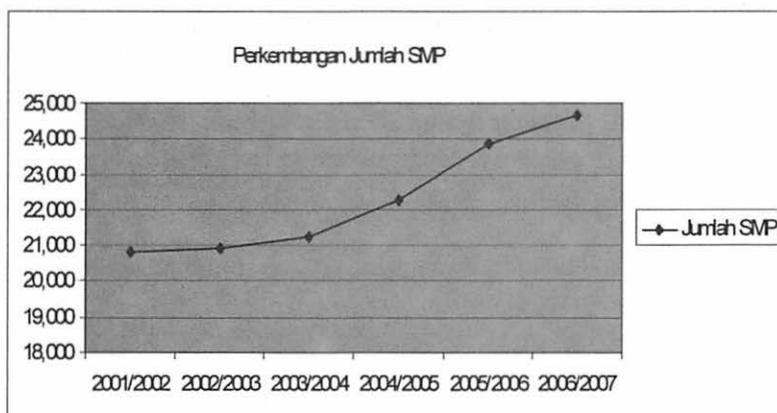
memanfaatkan fasilitas sekolah tersebut (bersekolah). Dalam konteks transisi dari SD ke SMP diperlukan adanya rasa *kebutuhan* untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang SMP serta adanya *faktor pendukung* yang kondusif bagi orang tua untuk menyekolahkan anaknya ke jenjang yang lebih tinggi. Penyediaan bangunan sekolah serta fasilitas pendukungnya hanya merupakan salah satu faktor dalam menentukan percepatan peningkatan angka transisi SD ke SMP.

Subbab berikut akan membahas semua faktor terkait dengan transformasi potensi akses terhadap layanan pendidikan menjadi akses nyata (bersekolah). Tekanan akan diberikan pada sekolah tingkatan SMP karena persoalan penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun terletak pada sekolah tingkatan ini.

3.1 Ketersediaan Bangunan Sekolah

Ketersediaan sekolah beserta sarana penunjangnya secara teoritis menyediakan akses terhadap kegiatan belajar di sekolah atau kesempatan untuk melanjutkan pendidikan. Pemerintah beserta pihak swasta sejak beberapa tahun yang lalu telah berusaha meningkatkan perluasan akses dan pemerataan pendidikan termasuk di tingkat SMP sehingga diharapkan semua anak Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk mengenyam pendidikan di SMP. Perluasan akses pendidikan SMP ini antara lain dilakukan dengan membangun sekolah, baik berupa pembangunan gedung baru ataupun rehabilitasi sekolah yang sudah ada, ataupun penambahan ruang kelas baru dan rehabilitasi kelas yang ada. Upaya ini telah berhasil menambah jumlah sekolah SMP dari tahun ketahun.

Pada tahun ajaran 2001/2002 misalnya, telah terdapat bangunan SMP sebanyak 20.842, di antaranya sekolah negeri sebanyak 52%. Tahun-tahun berikutnya terdapat penambahan gedung SMP baru dan penambahan ini terlihat agak pesat sejak tahun ajaran 2004/2005 (lihat Gambar 4 di bawah ini).



Sumber: diolah dari data Pusat Statistik Pendidikan – Depdiknas

Gambar 4. Perkembangan Jumlah SMP dari tahun 2001/2002–2006/2007

Sejalan dengan penambahan bangunan sekolah SMP, akan menarik untuk menyimak seberapa jauh sebenarnya program perluasan akses sekolah tersebut berhasil mempersempit jurang akses terhadap kesempatan bersekolah di SMP. Untuk itu perlu dilakukan perhitungan potensi kapasitas dari pihak penyelenggara pendidikan di SMP dalam memberikan kesempatan bersekolah kepada penduduk usia 13–15 tahun.

Formula berikut dimaksudkan untuk menghitung kapasitas sistem pendidikan dalam menyediakan kesempatan bagi penduduk usia 13–15 tahun duduk di bangku SMP:

$$\frac{\text{Jumlah Total Ruang Kelas tingkat SMP} \times 37}{\text{Jumlah Total Penduduk Umur 13–15 tahun}} \times 100$$

Catatan: diasumsikan bahwa rata-rata jumlah siswa perkelas secara nasional pada tahun ajaran 2006/2007 adalah 37 orang.

Sebagaimana yang dapat dilihat pada Tabel 4 (pada Lampiran), rata-rata kapasitas sistem pendidikan untuk memberikan kesempatan belajar pada tingkatan SMP, hanya 67,8% di Sulawesi Utara, Bengkulu dan Maluku. Sementara itu, kapasitas sistem pendidikan melebihi angka 100%, hal ini berarti bahwa ruang kelas yang tersedia belum dimanfaatkan secara optimal. Sekitar sepuluh propinsi memiliki kapasitas sistem pendidikan SMP lebih rendah dari rata-rata kapasitas nasional. Bahkan di Propinsi Jawa Barat, Banten, Sulawesi Tengah, Nusa Tenggara Barat dan Papua Barat tingkat kapasitas sistem pendidikan SMP di bawah 60%. Hal ini mengindikasikan rendahnya akses penduduk usia SMP (13–15 tahun) untuk menikmati layanan pendidikan di tingkat SMP.

Terlepas dari ketersediaan ruang kelas, kondisi fisik ruang kelas perlu mendapat perhatian. Hal ini penting mengingat bahwa kondisi fisik bangunan sekolah mempengaruhi langsung kenyamanan proses belajar mengajar dan hal ini terkait dengan kualitas pembelajaran. Ruang kelas yang rapih dengan kondisi struktur bangunan yang kuat akan meningkatkan persepsi orang tua terhadap kualitas sekolah. Hal ini pada akhirnya akan mempengaruhi keinginan orang tua untuk menyekolahkan anaknya. Berdasarkan data Depdiknas tahun ajaran 2006–2007 jumlah ruang kelas yang dinilai baik adalah sebesar 79,7% sisanya dengan kondisi sedang atau buruk. Di Propinsi Sumatra Utara, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, dan NTT jumlah ruang kelas dengan kondisi baik masih di bawah 70%.

Kondisi ruang kelas yang tidak layak pakai proporsi tertinggi terdapat pada sekolah tingkatan SD terutama di daerah miskin, dimana hanya 44% sekolah SD yang layak pakai menurut standar Depdiknas.⁶ Dengan demikian, secara umum proporsi ruang kelas dengan kondisi buruk terbanyak di daerah miskin dan terpencil. Dengan demikian

⁶ Javier Arze del granado et al (2007). Investing in Indonesia's education: allocation, equity, and efficiency of public expenditures, p.3

terbatasnya akses bagi penduduk marjinal untuk menikmati layanan sekolah yang berkualitas.

3.2 Kebutuhan Pendidikan

Keuntungan yang dapat dipetik dari bersekolah merupakan indikator dari produktifitas pendidikan dan merupakan insentif bagi rumah tangga untuk investasi barang modalnya dibidang SDM. Sebuah rumah tangga akan memilih investasi di bidang pendidikan bila mereka menganggap bahwa keuntungan di masa depan akan melampaui perkiraan kebutuhan dana pendidikan, meskipun hal tersebut bergantung pada kendala keterbatasan sumber dana keluarga. Dengan demikian kebutuhan akan pendidikan meningkat bilamana orang tua atau siswa dapat menilai relevansi sekolah terhadap kehidupan dan kesempatan mendapatkan pekerjaan di masa depan.

Persepsi mengenai tingkat pendidikan minimum yang diperlukan untuk mendapatkan pekerjaan yang layak akan mempengaruhi motivasi orang tua dalam menyekolahkan anaknya pada suatu jenjang pendidikan tertentu untuk menjamin masa depan anaknya. Kenyataan bahwa tingkat partisipasi sekolah SMP cukup tinggi menunjukkan bahwa lulus SD bukan merupakan akhir dari partisipasi dalam sistem pendidikan. Hal ini juga menunjukkan bahwa kebutuhan untuk sekolah di tingkat SMP sudah cukup tinggi.

Sebuah studi yang dilakukan oleh ILO dan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi tentang transisi dari sekolah ke dunia kerja (diselenggarakan di DKI Jakarta, Jawa Tengah dan NTT tahun 2003) mendapatkan hasil bahwa tingkat pendidikan minimum SMP atau SMA diperlukan untuk mendapatkan pekerjaan layak. Di NTT, sekitar 22% pencari kerja beranggapan bahwa mereka memerlukan ijazah diploma; sedangkan kurang dari setengah anak muda yang masih sekolah menganggap bahwa gelar diploma diperlukan untuk mencari pekerjaan. Temuan ini mengindikasikan bahwa di antara pencari kerja dan anak-anak yang masih sekolah di SMA beranggapan bahwa mereka tidak harus mendapatkan gelar sarjana untuk dapat pekerjaan layak. Pada studi tersebut juga ditemukan bahwa pendidikan teknik menengah atau vokasional (SMK) merupakan pilihan mereka sekaligus jalan utama yang tersedia untuk melanjutkan pendidikannya.⁷

Dari diskusi kelompok (FGD) dengan peserta dari keluarga miskin yang dilakukan di sebuah kabupaten di NTB ditemukan bahwa mengingat keterbatasan peluang kerja di tempat sekitar mereka serta terbukanya kesempatan untuk bekerja di luar negeri sebagai TKI menyebabkan mereka antusias untuk melanjutkan pendidikan mereka hingga tamat SMP. Hal ini ternyata disebabkan oleh persyaratan administrasi sebagai TKI yang diharuskan minimal tamat SMP.

⁷ Gyorgy Sziraczki and Annemarie Reerink (2004). Report of survey on the school-to-work transition in Indonesia (GENPROM Working Paper No.14), hlm.18.

FGD sejenis yang dilakukan di Kota Bandar Lampung ditemukan bahwa oleh karena meningkatnya minat masyarakat untuk bekerja di sektor industri menengah di sekitar kota ini, para orang tua tetap menyekolahkan anaknya hingga tamat tingkatan SMA. Hal ini disebabkan oleh adanya tuntutan persyaratan tamatan SMA untuk mendapatkan pekerjaan di sektor industri menengah.⁸ Temuan FGD di dua daerah tersebut mengindikasikan bahwa persyaratan administratif dari dunia usaha dan industri berdampak besar pada keinginan masyarakat untuk menyekolahkan anaknya hingga level tertentu sesuai dengan kebutuhan pasar tenaga kerja. Dalam konteks semacam ini kebutuhan akan pendidikan sudah cukup tinggi, sehingga akses terhadap layanan pendidikan yang sesuai dengan tuntutan dunia kerja menjadi faktor utama bagi orang tua untuk tetap menyekolahkan anaknya.

Dari diskusi tersebut dapat disimpulkan bahwa kebutuhan akan pendidikan pada tingkatan SMP pada umumnya dianggap sebagai permulaan proses transisi dari sekolah ke dunia kerja terutama pada keluarga yang tidak mampu untuk menyekolahkan anaknya ke jenjang lebih tinggi. Masalahnya adalah bagaimana merubah kebutuhan tersebut menjadi kenyataan. Subbab berikut akan membahas faktor-faktor pendukung untuk mentransformasikan kebutuhan akan pendidikan menjadi akses nyata kepada layanan pendidikan beserta fasilitas pembelajarannya (bersekolah).

3.3 Faktor Pendukung

3.3.1 Kemampuan Finansial

Biaya sekolah merupakan salah satu faktor yang berpengaruh bagi orang tua dalam pengambilan keputusan untuk menyekolahkan anaknya. Meskipun berdasar aturan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun pemerintah akan menyediakan pendidikan gratis, tetapi dalam kenyataannya masih ada beberapa biaya yang masih ditanggung orang tua di luar iuran sekolah. Biaya-biaya tersebut meliputi biaya langsung seperti pembelian baju seragam, sepatu, alat tulis, transpot, uang jajan, dan biaya tidak langsung atau disebut sebagai *opportunity cost*.

Seperti telah dibahas sebelumnya (lihat Tabel 2) pada tingkatan SD, tidak ada perbedaan APM yang mencolok di antara kelompok miskin dan kaya. Namun demikian ketidaksetaraan pada partisipasi sekolah mulai ditemukan di tingkatan SMP dan selanjutnya. Temuan ini mengindikasikan bahwa beban ekonomi yang berhubungan dengan biaya sekolah pada tingkatan SMP dan selanjutnya merupakan faktor penghalang khususnya pada keluarga miskin untuk menginvestasikan sumber daya keluarga di bidang pendidikan.

⁸ Temuan studi yang dilakukan oleh penulis terkait partisipasi masyarakat dalam dunia pendidikan yang dilakukan di NTB dan Lampung, tahun 2005.

Dari Tabel 5, seperti yang diharapkan, biaya pengeluaran untuk pendidikan bertambah seiring dengan meningkatnya tingkat pendidikan. Selain itu pada tabel tersebut juga dapat dilihat bahwa rata-rata pengeluaran pendidikan di daerah perkotaan lebih besar daripada di daerah pedesaan. Meskipun biaya pengeluaran pendidikan di desa lebih rendah tetapi tidak berarti bahwa beban finansial pendidikan juga rendah. Ini disebabkan oleh berbedanya tingkat pendapatan rumah tangga antara desa dan kota yang bisa menyebabkan proporsi pengeluaran rumah tangga untuk pendidikan lebih tinggi di daerah pedesaan. Selain itu jarak antara rumah dan sekolah di daerah pedesaan umumnya lebih jauh ketimbang di kota, dengan implikasi lebih besarnya pengeluaran biaya transportasi untuk siswa yang berdomisili di daerah pedesaan, khususnya untuk sekolah tingkatan SMP dan seterusnya. Hal ini disebabkan lokasi sekolah SMP dan SMA jarang ada di desa. Dengan demikian diperlukan biaya transpor untuk datang ke-sekolah yang umumnya terletak di-ibukota. Bilamana biaya transpor tersebut menjadi kendala maka dimungkinkan terjadinya kasus putus sekolah atau siswa tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

Tabel 5. Rata-rata Nasional Pengeluaran Rumah Tangga untuk Pendidikan Menurut Lokasi Desa Kota dan Tingkat Pendidikan, Juli – Desember 2002

Wilayah Desa – Kota	Tingkat Satuan Pendidikan		
	SD	SMP	SMA
Perkotaan	Rp. 246.740,-	Rp. 509.010,-	Rp. 783.180,-
Perdesaan	Rp. 103.320,-	Rp. 298.320,-	Rp. 566.760,-
Indonesia (kota + desa)	Rp. 159.160,-	Rp. 396.170,-	Rp. 697.590,-

Sumber: BPS (2003). Statistik Pendidikan, Susenas 2003. hlm. 154.

Sebuah studi yang dilakukan di daerah pedesaan Jawa ditemukan bahwa rumah tangga miskin cenderung untuk membayar iuran sekolah (pada berbagai tingkatan sekolah) yang lebih murah dibandingkan dengan rumah tangga kaya. Hal ini dimungkinkan oleh karena beragamnya besar iuran sekolah, namun pembayaran iuran sekolah yang murah dapat pula berarti bahwa keluarga miskin mendapatkan layanan sekolah yang berkualitas lebih rendah daripada layanan sejenis yang diterima anak dari keluarga mampu. Namun demikian beban ekonomi yang ditanggung oleh keluarga miskin untuk menyekolahkan anaknya, dalam konteks persentase dari pengeluaran rumah tangga, cenderung lebih tinggi bila dibandingkan dengan keluarga mampu. Iuran sekolah (tingkatan SMP) ternyata 40% lebih dari rata-rata pengeluaran keluarga perkapita, sedangkan untuk keluarga kaya hanya 17%. Beban finansial untuk menyekolahkan anak menjadi lebih berat lagi bila dilihat dari sudut pengeluaran total pendidikan peranak dibandingkan dengan pengeluaran rumah tangga perkapita. Pada keluarga miskin, total pengeluaran pendidikan peranak untuk tingkatan SMP mendekati

86% dari total pengeluaran rumah tangga perkapita; sedangkan untuk sekolah tingkatan SMA menjadi 93% dari pengeluaran rumah tangga perkapita.⁹

Data dari Susenas 2003 (modul pendidikan) ditemukan bahwa di antara penduduk berusia 7—18 tahun yang tidak melanjutkan sekolahnya, alasan utama mereka tidak bersekolah paling besar karena persoalan biaya sekolah (67.0%) dan bekerja (8.7%).¹⁰

Dari diskusi di atas dapat disimpulkan bahwa beban finansial untuk menyekolahkan anak ternyata sangat berperan dalam menentukan apakah keluarga tetap menyekolahkan anaknya hingga tamat. Kasus putus sekolah atau tidak melanjutkan sekolah akan terjadi pada kelompok rentan (miskin) kecuali kalau ada upaya untuk membantu meringankan beban finansial mereka.

3.3.2 Biaya Tidak Langsung (*Opportunity Cost*) untuk Menyekolahkan Anak

Biaya tidak langsung untuk sekolah adalah waktu yang hilang sebagai akibat anak bersekolah, dan ini merupakan faktor lain bagi orang tua untuk mengambil keputusan apakah akan menyekolahkan anaknya atau tidak. Biaya tidak langsung ini bisa dalam bentuk hilangnya waktu anak untuk membantu orang tua mengerjakan pekerjaan rutin rumah tangga sehari-hari (khususnya bagi anak perempuan), membantu mengasuh adiknya, atau bekerja di sektor informal. Bilamana biaya tidak langsung ini nilainya dianggap melebihi manfaat yang bisa diperoleh dari sekolah, maka hal ini membuat orang tua sulit dalam mengambil keputusan untuk investasi uangnya di bidang pendidikan anaknya.

Dalam suatu diskusi kelompok (FGD) yang dilakukan di daerah pedesaan NTB, seorang nelayan peserta diskusi mengatakan bahwa bilamana anaknya ikut mencari ikan hias di laut dia bisa menangkap ikan hias seharga Rp. 5000 atau lebih. Kesempatan untuk mendapatkan uang ini akan lenyap bilamana anaknya pergi ke sekolah.¹¹ Kondisi ekonomi keluarga yang sulit dan memaksa anak usia sekolah untuk ikut mencari penghasilan keluarga ditambah dengan biaya tinggi untuk sekolah akan mempengaruhi pengambilan keputusan keluarga dalam menyekolahkan anaknya. Oleh karena itu perlu adanya upaya pemberian kompensasi atas *opportunity cost* sehingga para orang tua tetap menyekolahkan anaknya.

Biaya tidak langsung untuk sekolah dalam hal kontribusi anak secara langsung atau tidak langsung untuk penghasilan keluarga akan mempengaruhi kehadiran anak di sekolah. Keputusan rumah tangga mengenai apakah orang tua menyekolahkan atau tidak menyekolahkan anaknya, atau menyuruh anak bekerja akan tergantung dari kondisi ekonomi keluarga dan persepsi mengenai pentingnya pendidikan untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga dan masa depan anak. Sebuah keluarga yang memberikan

⁹ Andrew D.Mason and Scott D.Rozelle (1998). *Schooling Decisions, Basic Education, and the Poor in Rural Java*, hlm7.

¹⁰ BPS (2003). *Statistik Pendidikan, Susenas 2003*, hlm 52.

¹¹ Temuan studi tentang kemiskinan yang dilakukan oleh penulis di NTB tahun 2005.

prioritas tinggi untuk pendidikan anaknya terlebih dahulu akan mempertimbangkan kesanggupan ekonomi untuk menyekolahkan anaknya sebelum mempertimbangkan anaknya bekerja sebagai alternatif. Bilamana kondisi ekonomi keluarga lebih memerlukan kontribusi anak untuk menopang kebutuhan keluarga sebelum berpikir tentang kesanggupan untuk menyekolahkan anak, maka pola urutan proses pengambilan keputusan akan menjadi terbalik.

Dalam kasus lain, pengambilan keputusan dapat dibuat secara bersamaan yaitu untuk menyekolahkan anak dan juga untuk bekerja. Hal ini terutama terjadi di daerah pedesaan yang sebagian besar penduduknya terlibat dalam kegiatan pertanian sebagai pekerjaan utamanya. Ketika musim panen tiba, seluruh anggota keluarga ikut serta dalam kegiatan panen. Situasi ini dapat menyebabkan anak tidak bersekolah (absen).

Sebuah studi terkait dengan desentralisasi layanan publik termasuk layanan pendidikan menemukan bahwa, di daerah pedesaan, tingkat absen siswa di seluruh tingkat pendidikan konsisten tinggi dan tingkat absen ini lebih tinggi dari rata-rata nasional. Selain itu tingkat absen di daerah luar Jawa ternyata jauh lebih tinggi bila dibandingkan dengan rata-rata absen sekolah di Jawa (lihat Tabel 6).

Tabel 6. Tingkat Absen (%) Menurut Jenjang Pendidikan dan Wilayah, 2005

Jenjang Pendidikan	Nasional	Tempat Tinggal		Wilayah	
		Perdesaan	Perkotaan	Jawa	Luar Jawa
SD	11.2	20.2	2.2	7.7	12.5
SMP	14.4	21.5	10.8	5.9	17.1
SMA	5.3	9.2	4.1	1.2	6.9

Sumber: GDS Indonesia (2005). Governance and Decentralization Survey 2005

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengeluaran biaya sekolah langsung (misalnya uang sekolah) hanyalah sebagian biaya yang dikeluarkan orang tua untuk menyekolahkan anaknya. Masih ada biaya lain yaitu biaya tidak langsung yang juga harus ditanggung keluarga sebagai akibat menyekolahkan anak.

Keluarga miskin mungkin saja tidak menyekolahkan anaknya meskipun ada akses untuk ke sekolah. Oleh karena itu penting diupayakan tidak saja kebijakan pengurangan iuran sekolah tetapi juga program pengurangan kemiskinan. Keluarga miskin perlu bantuan agar mereka dapat menyekolahkan anaknya.

Hingga saat ini belum ada intervensi program pendidikan yang secara khusus ditujukan untuk mengatasi masalah biaya tidak langsung bersekolah. Namun demikian, dalam upaya membantu orang tua dalam pengambilan keputusan untuk menyekolahkan anaknya, atau mengurangi resiko putus sekolah, atau menurunkan tingkat absensi yang tinggi, perlu ada upaya untuk memberikan kompensasi terhadap *opportunity costs* tersebut. Upaya ini antara lain dalam bentuk pemberian subsidi kepada keluarga miskin yang menyekolahkan anaknya, pemberian makanan tambahan untuk menarik anak bersekolah, dan pemberian beasiswa untuk menarik minat orang tua dalam

menginvestasikan sumber daya keluarga untuk pendidikan anak. Hal terakhir, beasiswa perlu diberikan untuk menjamin anak lulusan SD tetap melanjutkan pendidikannya ke jenjang SMP atau lebih tinggi.

3.3.3 Jarak ke Sekolah

Program perluasan dan pemerataan pendidikan yang telah dilakukan sejak tahun 1970 telah berhasil membangun banyak sekolah di berbagai wilayah di Indonesia. Kebijakan ini juga telah menyebabkan tersedianya sekolah SD hampir di tiap desa. Peningkatan akses ke SD ini telah berhasil mendongkrak APM SD hingga melampaui ambang batas *Universal primary Education (UPE)* yang ditetapkan pada level 95 persen.

Namun demikian, hal ini tidak terjadi pada pendidikan jenjang SMP. Layanan pendidikan setingkat SMP ini pada umumnya terletak di daerah kota yang cukup jauh dari lokasi penduduk di pedesaan. Seperti telah dibahas sebelumnya, biaya transpor ke sekolah merupakan komponen pengeluaran biaya sekolah terbesar untuk tingkatan SMP dan SMA. Naiknya harga BBM pada masa lalu telah membuat pengeluaran rumah tangga sehari-hari menjadi meningkat termasuk ongkos ke sekolah yang menjadi mahal, dan kesemua ini membuat beban keluarga semakin berat untuk menyekolahkan anaknya.

Jarak jauh ke sekolah tidak hanya berimplikasi pada tingginya biaya transpot tetapi juga dapat menimbulkan rasa enggan orang tua untuk menyekolahkan anaknya, khususnya anak perempuan karena alasan norma sosial atau keamanan. Dengan demikian, upaya untuk mendekatkan layanan pendidikan kepada penduduk yang berdomisili jauh dari sekolah tidak hanya menurunkan biaya transpor ke sekolah tetapi juga mengatasi kendala lain terkait dengan norma sosial dan keamanan bersekolah.

Beberapa pemerintah daerah, misalnya di Kabupaten Rote di NTT, telah menyediakan bus sekolah yang dimaksudkan untuk membantu transportasi siswa ke sekolah. Kebijakan ini ternyata telah membantu menurunkan kasus putus sekolah dan absensi karena alasan transportasi.

Selain itu pemerintah melalui Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah telah melaksanakan beberapa program alternatif untuk meningkatkan akses layanan pendidikan SMP yaitu dengan mengembangkan Pendidikan Dasar Terpadu atau SD-SMP Satu Atap. Pengembangan SD-SMP Satu Atap ini menyatukan lokasi SMP dan lokasi SD dengan memanfaatkan berbagai sumberdaya yang ada pada SD yang telah ada. Upaya ini dimaksudkan untuk menjangkau anak usia 13-15 tahun yang berdomisili di daerah terpencil dan jauh dari lokasi SMP, paling tidak lebih dari 6 km.

Dalam hal ini pemerintah pusat menyediakan subsidi untuk pemenuhan sarana/prasarana pendidikan dan biaya operasional pada tahun pertama, sedangkan pemerintah kabupaten memenuhi kebutuhan tenaga pendidik (misalnya guru, laporan, pustakawan, dan tenaga administratif) dan biaya operasional sekolah mulai tahun kedua dioperasikannya SD-SMP Satu Atap. Bagaimana efektivitas dari program ini untuk

meningkatkan angka partisipasi sekolah di SMP nampaknya layak untuk dikaji lebih lanjut.

3.3.4 Kualitas Pendidikan

Peningkatan akses terhadap layanan pendidikan tidak cukup bila tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas proses pembelajaran di sekolah. Hal ini relevan untuk kondisi pendidikan di Indonesia di mana kualitas penyelenggaraan layanan pendidikan relatif masih rendah. Hal-hal penting terkait dengan aspek kualitas pendidikan yang perlu mendapat perhatian antara lain kualifikasi guru termasuk sistem insentif guru, kualitas ruang belajar, tingkat kehadiran guru, dan rasio siswa per kelas.

Konsep kualitas pendidikan cukup kompleks. Konsep ini tidak hanya terbatas pada hasil nilai ujian siswa semata tetapi juga harus mempertimbangkan berbagai faktor yang berpengaruh terhadap proses belajar mengajar dan pencapaian prestasi akademik siswa, seperti penyediaan guru, bangunan sekolah dan prasarananya, dan kurikulum. Dalam konteks ini, konsep umum dari kualitas pendidikan terdiri dari interrelasi dimensi *Input* (jumlah guru, pelatihan guru, dan ketersediaan buku pelajaran yang cukup), *Process* (waktu belajar di kelas, proses belajar aktif, dan sebagainya), *Output* (tingkat kelulusan, nilai ujian), dan *Outcome* (kinerja pada saat si anak telah bekerja).¹²

Ketersediaan guru yang cukup dalam arti kuantitas dan kualitas merupakan salah satu *input* penting untuk menjamin proses belajar-mengajar menghasilkan *output* dan *outcome* yang baik. Pada Peraturan Pemerintah RI No. 19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, telah secara jelas disebutkan bahwa seorang pendidik harus memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Untuk pendidik di tingkat SD atau SMP harus memiliki kualifikasi D-IV atau Sarjana (S1) dengan latar belakang pendidikan tinggi di bidang pendidikan SD/MI atau SMP/MTs sesuai dengan mata pelajaran yang diajarkan dan memiliki sertifikat guru untuk SD/MI atau SMP/MTs.¹³

Ada kebutuhan nyata untuk meningkatkan kualifikasi guru di Indonesia. Hal ini didasarkan atas kenyataan bahwa, untuk tingkatan SD dan SMP, hanya sekitar 55% dan 73% dari guru yang memenuhi persyaratan minimum yang ditetapkan oleh Depdiknas.¹⁴

Sebuah studi yang disponsori oleh Bank Dunia tentang pekerjaan dan penempatan guru di Indonesia didapatkan beberapa temuan penting antara lain adanya ketidakmerataan distribusi penempatan guru. Sebanyak 68% sekolah SD di daerah

¹² David Chapman and Don Adams (2002). *The quality of education: dimensions and strategies*, p.3.

¹³ Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, hlm 18.

¹⁴ Javier Arze del granado et al (2007). *Investing in Indonesia's education: Allocation, equity, and efficiency of public expenditures*, p.3.

perkotaan dan 52% di daerah perdesaan memiliki kelebihan guru, sementara 66% sekolah SD di daerah terpencil kekurangan guru. Ketidakseimbangan penempatan guru antara daerah perkotaan dan terpencil semakin nyata pada sekolah tingkatan SMP yaitu 81% SMP di daerah perkotaan kelebihan guru, sedangkan SMP di daerah terpencil kekurangan guru sebesar 13%. Selain ketidakmerataan penempatan guru, juga ada masalah terkait dengan ketidaksesuaian (*mismatches*) antara bidang studi/mata ajaran dengan kompetensi guru, terutama pada mata pelajaran bahasa Inggris, agama, dan olah raga.¹⁵ Kekurangan guru terutama di daerah terpencil akan berdampak pada beban mengajar yang berlebihan dan hal ini sedikit banyak akan mempengaruhi kualitas proses belajar-mengajar.

Kekurangan guru ini umumnya disebabkan oleh keengganan guru untuk tinggal di daerah terpencil yang serba kekurangan fasilitas serta jauh dari handai taulan dan kerabat. Oleh karena itu, perlu adanya sistem insentif bagi guru yang bertugas di daerah terpencil, tidak hanya insentif dari sisi honorarium tetapi juga dukungan kesempatan untuk ikut serta dalam kegiatan *in-service training* untuk pengembangan profesi. Dengan demikian pengetahuan guru yang bertugas di daerah terpencil selalu *up-to-date* dan tidak tertinggal dengan rekan-rekan mereka yang bertugas di daerah perkotaan. Hal ini merupakan insentif tersendiri bagi guru untuk tetap mengabdikan diri di daerah terpencil.

3.3.5 Faktor Budaya

Faktor budaya ini umumnya terkait dengan persepsi keluarga tentang prioritas pendidikan bagi anggota keluarga. Dalam hal ini kajian akan ditekankan pada aspek kesetaraan gender dalam kesempatan perolehan pendidikan.

Kesetaraan gender dalam pendidikan, khususnya kesempatan pendidikan bagi perempuan akan membantu meningkatkan status pekerjaan perempuan di luar rumah serta meningkatkan peran serta mereka dalam dunia politik. Pemerataan kesempatan pendidikan bagi perempuan juga secara langsung dapat memacu tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan, yang secara makro dapat menambah jumlah penduduk produktif dan meningkatkan produktivitas nasional.

Di Indonesia, sebagaimana halnya dengan situasi di negara sedang berkembang lainnya, masih terdapat kesenjangan gender dalam pendidikan. Data perkembangan sekolah yang didapat dari laporan tahunan sekolah (tahun 2001/2002) yang dianalisis oleh Departemen Pendidikan Nasional menunjukkan adanya disparitas gender pada semua jenjang pendidikan dasar dan menengah serta pendidikan tinggi. Kesenjangan gender terbesar, yang direfleksikan dengan rendahnya nilai Indeks Paritas Gender APS terjadi pada tingkatan pendidikan tinggi.¹⁶ Kesenjangan gender dalam pendidikan

¹⁵ World Bank (2007). *Teacher Employment and Deployment in Indonesia: Opportunity for equity, efficiency and quality improvement*, p.2

¹⁶ Departemen Pendidikan Nasional (2003). *Statistik dan Indikator Pendidikan Berwawasan Gender Tahun 2001/2002*. hlm 35

ini bisa terjadi karena sebab yang berakar dari faktor sosio-budaya atau faktor lain seperti kondisi keterjangkauan fasilitas pendidikan atau jarak rumah dan sekolah, terutama di daerah terpencil yang sulit dijangkau.

Pentingnya aspek kesetaraan gender dalam bidang pendidikan juga ditekankan pada konferensi Asia – Pacific tentang kajian kemajuan program *Education For All* yang diselenggarakan di Bangkok tahun 2000:¹⁷

“It is essential to eliminate systemic gender disparities, where they persist, amongst girls and boys, throughout the education system – in enrolment, achievement and completion; in teacher training and career development; in curriculum, and learning practices and learning processes. This requires better appreciation of the role of education as an instrument of women’s equality and empowerment.”

Mengingat luasnya aspek gender dalam pendidikan sebagaimana yang diutarakan dalam paragraf di atas, dalam makalah ini tekanan bahasan hanya diberikan pada aspek kesetaraan gender dalam konteks partisipasi sekolah.

Disparitas/kesenjangan gender dalam konteks partisipasi sekolah dapat dihitung berdasarkan disparitas absolut angka partisipasi sekolah dalam jenjang pendidikan dasar dan menengah. Selain disparitas absolut tingkat partisipasi sekolah antara anak laki-laki dan perempuan, untuk melihat kesenjangan gender dalam pendidikan juga sering dipergunakan indeks paritas gender (*Gender Parity Index - GPI*). Indeks paritas ini didefinisikan sebagai:

“ratio of female-to-male value of a given indicator. A GPI of 1 indicates parity between sexes; a GPI that varies between 0 and 1 means a disparity in favour of boys; a GPI greater than 1 indicates a disparity in favour of girls”.¹⁸

Tabel 7 menyajikan pola APM antarjenjang pendidikan dan jenis kelamin. Sama halnya dengan angka partisipasi sekolah, semakin tinggi jenjang pendidikan semakin rendah tingkat APM-nya, baik untuk anak laki-laki maupun perempuan. Secara umum, bila dilihat nilai APM pada semua jenjang pendidikan (SD hingga SM) nilai APM anak perempuan sedikit lebih rendah daripada anak laki-laki. Hal ini yang mendasari mengapa Indeks Paritas APM untuk semua jenjang pendidikan dasar dan menengah masih di bawah angka 1,0.

¹⁷ UNESCO (2003). *Gender and Education for All: the leap to equality. Summary report*, p.5

¹⁸ UNESCO (2003). *Gender and Education For All: The leap to equality*. P.5

Tabel 7. Angka Partisipasi Murni dan Disparitas Gender pada Semua Tingkatan Pendidikan, Tahun 2001/2002

Tingkat Sekolah	APM menurut jenis kelamin			Disparitas Gender	Gender Parity Index
	Laki	Perempuan	Rata-rata		
SD	84,92	83,70	84,31	1,22	0,99
SMP	45,60	45,29	45,44	0,31	0,99
SM:	31,70	29,09	30,40	2,61	0,92
- Umum	18,27	18,11	18,19	0,16	0,99
- Kejuruan	13,43	10,98	12,21	2,45	0,82

Sumber: Pusat Data dan Informasi Pendidikan. Depdiknas (2003). Statistik dan Indikator Berwawasan Gender, Tahun 2001/2002

Bilamana kita melihat disparitas gender berdasar kelompok umur (Tabel 8), pada umur 7–12 tahun (usia SD) tidak terlihat adanya perbedaan APM dan disparitas gender.

Tabel 8. Angka Partisipasi Murni dan Disparitas Gender Menurut Tingkatan Umur

Kelompok Umur	APM menurut jenis kelamin			Kesenjangan	Gender Parity Index
	Laki	Perempuan	Total L+P		
7-12 tahun:					
- Kota	92,3	92,0	92,1	0,3	1,00
- Desal	92,6	93,0	92,8	-0,4	1,00
- Total (Kota+Desa)	92,5	92,6	92,5	-0,1	1,00
13-15 tahun:					
- Kota	72,5	73,0	72,7	-0,5	1,01
- Desal	56,2	58,8	57,5	-2,6	1,05
- Total (Kota+Desa)	62,6	64,5	63,5	-1,9	1,03
16-18 tahun:					
- Kota	56,9	55,2	56,0	1,7	0,97
- Desal	28,9	29,0	28,9	-0,1	1,00
- Total (Kota+Desa)	40,5	40,8	40,6	-0,3	1,01

Sumber: diolah dari data Susenas 2003

Namun demikian mulai umur 13–15 tahun mulai terlihat sedikit perbedaan APM antara laki-laki dan perempuan, dimana GPI sedikit lebih menguntungkan kelompok perempuan. Hal ini juga terjadi pada kelompok umur 16–18 tahun.

Terlepas dari aspek kesetaraan gender, pada umur 13–15 tahun dan umur 16–18 tahun terlihat perbedaan APM antara daerah kota dan desa, di mana APM di daerah perdesaan jauh lebih rendah daripada APM di daerah perkotaan. Hal ini merefleksikan rendahnya akses pendidikan bagi anak perdesaan ke layanan sekolah tingkatan pendidikan menengah. Peningkatan akses pendidikan bagi anak-anak di daerah

perdesaan tidak hanya penting untuk meningkatkan angka partisipasi sekolah pada umumnya tetapi juga penting untuk peningkatan masa depan kesejahteraan masyarakat di daerah perdesaan.

4. PEMBAHASAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Dari uraian sebelumnya dapat kita lihat bahwa meskipun angka partisipasi kasar/murni untuk sekolah SD sudah mendekati pencapaian *Universal Primary Education*, namun untuk tingkatan SMP belum tercapai. Menurut *Grand Design* Penuntasan Wajib Belajar 9 Tahun yang berakhir tahun ini (2008/2009), target pencapaian angka partisipasi kasar untuk tingkatan SMP adalah 95,0% sedangkan pencapaian APK sampai dengan tahun 2006 baru mencapai 88,7%. Oleh karena itu sasaran utama Wajar Dikdas 9 Tahun adalah anak usia 13–15 tahun yang belum memperoleh pendidikan di SMP/MTs atau yang sederajat, terutama yang berdomisili di daerah marginal seperti daerah miskin perkotaan, dan daerah yang terpencil.

Demikian pula halnya dengan transisi SD ke SMP, target pencapaian Wajar Dikdas 9 tahun adalah 97,0%, sedangkan pencapaian angka transisi pada tahun 2006 baru pada angka 82,03%. Untuk mencapai target transisi tersebut maka perlu dilakukan upaya secara simultan untuk mengurangi jumlah anak lulusan SD yang tidak melanjutkan sekolah serta mengurangi kasus putus sekolah pada tingkatan SD.

Dari uraian sebelumnya juga dapat kita simpulkan bahwa akses terhadap ketersediaan layanan sekolah merupakan hal pertama untuk menjamin bahwa anak usia sekolah akan dapat memanfaatkan sarana dan prasarana sekolah yang tersedia. Namun demikian ketersediaan bangunan sekolah semata tidak menjamin bahwa anak akan memanfaatkan sarana tersebut (bersekolah). Ada berbagai faktor yang mempengaruhi orang tua untuk pengambilan keputusan guna menyekolahkan anaknya, termasuk faktor ekonomi, persepsi tentang manfaat bersekolah, persepsi tentang kualitas sekolah, jarak sekolah, faktor budaya, serta *opportunity costs*. Berikut adalah beberapa rekomendasi guna meningkatkan angka transisi dari SD ke SMP.

4.1 Mengatasi Kendala Ekonomi dan Biaya Tidak Langsung (*Opportunity Cost*)

Pasal 31 UUD 1945 menyebutkan bahwa kesempatan untuk memperoleh pendidikan dasar merupakan hak sekaligus kewajiban bagi setiap warga negara. Hal ini berarti bahwa setiap warga negara wajib berpartisipasi dalam pendidikan dasar. Namun demikian untuk sebagian orang terutama keluarga miskin menyekolahkan anak bisa merupakan suatu beban finansial keluarga. Fenomena ini dapat dilihat dari rendahnya angka partisipasi sekolah pada kelompok keluarga berpenghasilan rendah (*poorest income quintile*). Beban finansial untuk menyekolahkan anak juga dapat dilihat pada tingginya proporsi pengeluaran pendidikan peranak pada keluarga miskin.

Temuan ini membawa implikasi bahwa upaya untuk menurunkan biaya langsung bersekolah pada tingkatan SMP akan mendorong orang tua untuk menyekolahkan anak dan dengan demikian meningkatkan angka partisipasi sekolah keluarga miskin. Meningkatnya angka partisipasi sekolah pada keluarga miskin akan berdampak pada peningkatan angka partisipasi sekolah pada populasi secara umum.

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang diluncurkan oleh pemerintah pada tahun 2005 dimaksudkan untuk mengurangi beban finansial siswa dari keluarga miskin untuk menyekolahkan anaknya. Dana bantuan yang diberikan kepada sekolah tingkatan SD dan SMP ini dimaksudkan untuk membantu pengeluaran operasional sekolah (di luar investasi) sehingga hal ini menuntut sekolah untuk mengurangi uang sekolah yang dipungut dari orang tua dan bahkan menggratiskan uang sekolah bagi keluarga tidak mampu. Kebijakan/program BOS ini tentunya sejalan dengan Undang-Undang No.20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 34 yang menyatakan: *“Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.”*

Dana bantuan BOS disalurkan secara langsung ke rekening sekolah dan besar dananya disesuaikan dengan jumlah murid pada sekolah bersangkutan. Teknis penyaluran BOS dirancang sedemikian rupa untuk menghilangkan potensi kebocoran dalam proses penyaluran. Dana dari Kantor Perbendaharaan Kas Negara (KPKN) di Departemen Keuangan disalurkan langsung ke rekening dana dekonsentrasi provinsi tanpa melalui Depdiknas, kemudian provinsi menyalurkannya langsung ke rekening sekolah tanpa melalui kabupaten/kota. Dengan model penyaluran dana semacam ini diharapkan dapat mengurangi mata rantai birokrasi dalam penyaluran dana, mengurangi kejadian korupsi serta memungkinkan sekolah untuk memanfaatkan dana sesuai dengan kebutuhan masing-masing dan dengan demikian mendorong sekolah mengimplementasikan pola manajemen berbasis sekolah.

Pada tahun 2007, program BOS telah menjangkau 39.5 juta anak sekolah tingkatan SD/MI dan SMP/MTs atau setara dengan 98% keseluruhan murid pendidikan dasar, yaitu 73% untuk siswa tingkatan SD/MI dan 27% untuk siswa tingkat SMP/MTs. Perhitungan besar dana yang disalurkan ke sekolah adalah Rp324.500 per siswa (SD/MI) per tahun, dan Rp376.000 (SMP/MTs) persiswa per tahun. Meskipun sekolah sudah memperoleh dana BOS tetapi sekolah masih dimungkinkan untuk memungut iuran uang sekolah karena pada beberapa sekolah besaran dana BOS yang diterima sekolah tidak mencukupi biaya operasional sekolah sehingga orang tua masih dibebani dengan biaya sekolah.

Namun demikian, mulai tahun 2009 pemerintah akan memperbaharui kebijakan program BOS yang ditujukan untuk meringankan beban masyarakat terhadap biaya pendidikan dalam rangka wajib belajar dikdas 9 tahun. Dana BOS akan diberikan selama 12 bulan untuk periode Januari sampai Desember 2009 (semester dua tahun ajaran 2008/2009 dan semester satu tahun ajaran 2009/2010). Secara khusus program BOS 2009 bertujuan untuk :a) menggratiskan uang sekolah bagi seluruh *siswa miskin*

di tingkat pendidikan dasar; b) menggratiskan seluruh siswa *SD dan SMP negeri* terhadap biaya operasional sekolah; c) meringankan beban biaya operasional sekolah bagi siswa di sekolah swasta. Untuk itu pemerintah berencana akan menaikkan besaran dana BOS persiswa per tahun (sudah termasuk bantuan dana BOS buku), sebagai berikut:¹⁹

- a. Untuk siswa SD/SDLB: Rp400.000,- persiswa per tahun untuk daerah perkotaan dan Rp397.000,- untuk daerah perdesaan.
- b. Untuk siswa SMP/SMPLB/SMPT: Rp575.000,- per siswa per tahun untuk daerah perkotaan, sedangkan untuk daerah perdesaan sebesar Rp570.000,-

Dengan pola BOS baru ini maka biaya sekolah SD dan SMP negeri akan menjadi gratis. Kebijakan ini tentu saja akan membantu keluarga miskin untuk tetap menyekolahkan anaknya. Bilamana sekolah masih mengalami kekurangan biaya operasional maka kekurangannya harus ditanggung oleh pemerintah kabupaten/kota melalui dana APBD. Peran pemerintah daerah dalam hal ini sangatlah penting dan sesuai dengan semangat Peraturan Pemerintah No. 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan yang antara lain disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab terhadap pendanaan biaya investasi dan biaya operasional satuan pendidikan bagi sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah/pemerintah daerah sampai terpenuhinya Standar Nasional Pendidikan.

Untuk menjamin bahwa pelaksanaan BOS sesuai dengan aturan main, meminimalkan korupsi, dan menghasilkan dampak yang diinginkan maka upaya monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan program ini perlu dilakukan dengan seksama. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan membentuk sebuah badan *independent* untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap implementasi program BOS tersebut. Badan pemantau ini akan melakukan tugas sebagai berikut: a) memantau kegiatan sosialisasi program termasuk memantau pelatihan bagi pengelola program; b) memantau alokasi dan penyaluran dana BOS; c) memantau penggunaan dana BOS; d) memantau kesesuaian antara pelaksanaan dengan panduan program termasuk aspek transparansi dalam pelaksanaan program; dan e) melakukan penanganan pengaduan. Badan ini bisa dibentuk oleh pemerintah bersama-sama dengan lembaga donor dan mempunyai struktur organisasi yang *independent* dari pelaksana program BOS. Pengalaman dalam pemantauan program PKPS BBM oleh lembaga *independent* – *Central Independent Monitoring Unit* (CIMU) yang dibentuk oleh pemerintah bersama lembaga donor, ternyata bermanfaat untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas program termasuk penanganan pengaduan dan penyelesaian kasus korupsi, dan memberikan masukan kepada pihak manajemen program guna perbaikan pelaksanaannya.

¹⁹ Informasi dari Manajemen Program BOS pusat – Depdiknas.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, biaya menyekolahkan anak tidak saja terkait dengan biaya langsung tetapi juga biaya tidak langsung (*opportunity cost*). Pemberian beasiswa semata tidak selamanya mengatasi masalah/kendala dalam menyekolahkan anak. Bagi keluarga miskin kontribusi anak untuk menopang ekonomi keluarga masih diperlukan, paling tidak ikut memikul tanggung jawab mengerjakan pekerjaan rumah sehari-hari seperti memomong adik ketika kedua orangtuanya bekerja, ikut ke ladang membantu pertanian keluarga, sebagai buruh harian, dan sebagainya. Bilamana mereka bersekolah tentu saja kontribusi anak tersebut menjadi hilang. Jika orang tua beranggapan bahwa nilai keuntungan bersekolah (*return of schooling*) rendah bisa dimengerti bilamana orang tua enggan untuk menyekolahkan anaknya. Oleh karena itu perlu upaya simultan untuk mengurangi biaya ekonomi langsung ataupun tidak langsung untuk meringankan beban keluarga dalam menyekolahkan anaknya.

Pemberian keringanan biaya sekolah yang disertai dengan kompensasi atas biaya tidak langsung serta penyuluhan akan pentingnya pendidikan bagi masa depan anak akan membantu orang tua dalam pengambilan keputusan untuk tetap menyekolahkan anaknya.

4.2 Mendekatkan Layanan Pendidikan Dasar

Program perluasan akses pendidikan yang diluncurkan sejak dekade 70-an telah berhasil membangun sekolah dasar di hampir semua desa di Indonesia sehingga akses masyarakat terhadap layanan pendidikan tingkatan SD boleh dikatakan mudah. Namun demikian hal tersebut belum sepenuhnya terwujud untuk layanan sekolah tingkatan SMP dan SMA, di mana sekolah-sekolah tersebut umumnya tersedia di daerah perkotaan. Dengan demikian, siswa yang berdomisili di daerah perdesaan, perlu uang transpor untuk mencapai sekolahnya. Seperti telah dijelaskan biaya transpor ini merupakan komponen terbesar dalam pengeluaran biaya sekolah.

Selain masalah biaya transpor, jarak yang jauh ke sekolah dapat merupakan bentuk *opportunity cost* sehubungan dengan waktu yang terbuang untuk mencapai sekolah, serta masalah keamanan bagi siswa perempuan. Dengan demikian upaya untuk mendekatkan layanan pendidikan ke masyarakat bukan hanya bermanfaat untuk mengurangi biaya langsung tetapi juga biaya tidak langsung.

Idealnya adalah membangun sekolah SMP atau SMA sebanyak dan sedekat mungkin dengan permukiman penduduk, namun upaya ini tentu saja tidak mudah dilakukan karena memerlukan sumber daya yang besar. Salah satu terobosan barangkali mengupayakan adanya bus sekolah untuk membantu transportasi siswa yang berdomisili jauh dari sekolah. Beberapa pemerintah daerah telah melakukannya dan program ini ternyata membawa manfaat bagi banyak siswa untuk mengatasi kendala geografis, termasuk mengurangi tingkat absensi karena masalah mahalnnya transportasi ke sekolah.

Upaya mendekatkan layanan sekolah ke masyarakat mungkin juga dapat dilakukan melalui program SD-SMP satu atap yang dimaksudkan untuk menjangkau anak usia 13–15 tahun yang berdomisili di daerah terpencil dan terpencar jauh dari lokasi SMP.

Dengan kondisi daerah demikian mungkin tidak efisien untuk membangun sekolah baru dan karenanya ide untuk pengembangan SD-SMP satu atap perlu diperhitungkan guna mengurangi proporsi anak yang tidak terlayani dalam sistem layanan pendidikan dasar, tingkatan SMP. Perlu keterlibatan pemerintah untuk mendukung program ini karena pemerintah pusat hanya menyediakan subsidi untuk pemenuhan sarana/prasarana pendidikan dan biaya operasional pada tahun pertama, sedangkan pemerintah kabupaten memenuhi kebutuhan tenaga pendidik dan administratif serta biaya operasional sekolah mulai tahun kedua dan seterusnya sejak dioperasikannya SD-SMP Satu Atap tersebut.

4.3 Peningkatan Mutu Layanan Pendidikan Dasar

Perluasan akses sekolah secara kuantitatif semata tanpa disertai dengan upaya peningkatan kualitas proses belajar mengajar tentu saja tidak menghasilkan manfaat yang optimal dalam meningkatkan kualitas serta daya saing sumber daya manusia Indonesia. Upaya peningkatan kualitas pendidikan tidak hanya bermanfaat untuk meningkatkan kemampuan serta keterampilan kognitif dan nonkognitif individu tetapi pada akhirnya juga akan bermanfaat bagi masyarakat umumnya.

Proses pembelajaran merupakan sesuatu yang cukup kompleks dan dengan demikian mengidentifikasi cara terbaik guna meningkatkan hasil pembelajaran juga sulit. Dalam hal ini hubungan yang serasi antara guru dan murid menjadi penting untuk menciptakan proses belajar dan hasil pembelajaran yang baik. Namun demikian hubungan serasi guru – murid tersebut tergantung pada adanya dukungan sumber daya, tujuan kurikulum yang jelas serta praktek pengajaran yang sesuai dengan tujuan.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, ketersediaan guru yang kompeten dengan bidang studi serta penempatan guru secara merata antara daerah kota dan desa masih menjadi masalah. Oleh karena itu upaya untuk menaikkan kualifikasi guru serta penempatan guru secara merata menjadi sangat penting. Upaya perbaikan kualitas guru tersebut sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintah sejak beberapa dekade yang lalu dan sejak tahun 2005 diperkuat lagi dengan adanya Undang-Undang No.14/2005 tentang Guru dan Dosen, yang mensyaratkan seorang guru untuk paling tidak memiliki (i) minimum 4 tahun kualifikasi akademik pada jenjang pendidikan Strata 1 atau D-4 (untuk dosen perlu S-2/S-3); (ii) pengalaman praktik mengajar di kelas; dan (iii) lulus ujian sertifikasi terkait dengan kompetensi pedagogis, profesional, personal, dan sosial sebelum diberikan sertifikat sebagai seorang pendidik.

Bagi seorang guru yang lulus program sertifikasi pendidik maka yang bersangkutan akan memperoleh tunjangan profesi (sebesar 100% dari gaji), tunjangan fungsional (sekitar 50% gaji), dan tunjangan daerah bagi guru yang bertugas di daerah terpencil. Dengan UU No. 14/2005 ini maka diharapkan terjadi peningkatan kualitas guru sekaligus adanya peningkatan pendapatan guru di Indonesia. Hal terakhir tersebut merupakan insentif finansial agar guru tetap bersemangat dalam melakukan tugasnya.

Program peningkatan mutu guru ini harus diikuti dengan pengawasan dan peningkatan akuntabilitas untuk menjamin bahwa program perbaikan kualitas dan insentif guru dapat ditransformasikan ke dalam proses belajar-mengajar yang semakin baik untuk menghasilkan lulusan yang baik pula.

Selain program peningkatan kualitas guru, perbaikan infrastruktur sekolah juga perlu diperhatikan, termasuk dalam hal penyediaan fasilitas air bersih dan sanitasi yang sangat diperlukan untuk kebersihan perorangan dan lingkungan sekolah. Sebuah studi yang dilakukan oleh lembaga *independent* didapatkan hasil bahwa hanya 56% sekolah SD dan SMP yang disurvei memiliki sarana air bersih. Dari sekolah yang memiliki sarana air bersih ternyata hanya separuhnya saja yang masih berfungsi. Dengan demikian hanya seperempatnya saja sekolah yang disurvei memiliki fasilitas air bersih yang berfungsi baik. Kondisi ini tentu saja akan mempengaruhi praktik higiene perorangan serta kurangnya perawatan terhadap jamban dan lingkungan sekolah. Studi tersebut juga menemukan bahwa kurang separuh dari jumlah sekolah yang disurvei memiliki sarana jamban yang berfungsi. Kondisi ini akan memaksa siswa untuk keluar halaman sekolah guna mencari sarana air bersih dan jamban, dan hal ini tentu saja akan membuang waktu belajar dan mengurangi kenyamanan bersekolah.²⁰

Perbaikan ruang kelas juga perlu diperhatikan untuk menjamin berlangsungnya proses belajar-mengajar yang baik. Sebuah ruang kelas yang berventilasi cukup, penerangan baik, dan tidak bocor ketika hujan sangat diperlukan untuk berlangsungnya kegiatan belajar yang nyaman dan berkualitas dan ini akan mendukung luaran yang baik. Kenyataan bahwa masih beredarnya berita tentang ruang kelas yang ambruk merupakan indikasi betapa jeleknya perhatian pengelola pendidikan terhadap perlunya ketersediaan sarana dan prasarana sekolah yang memadai.

Upaya peningkatan kualitas pendidikan ini tidak saja akan berpengaruh pada peningkatan kualitas proses belajar dan mengajar tetapi juga akan mendorong orang tua untuk tetap menyekolahkan anaknya karena mereka akan yakin bahwa menyekolahkan anak pada sekolah yang berkualitas akan menghasilkan lulusan yang baik dan merupakan bekal untuk mencari penghidupan di kemudian hari. Salah satu persepsi orang tua tentang sekolah yang berkualitas adalah diindikasikan dengan ketersediaan infrastruktur sekolah yang baik, seperti gedung sekolah yang bersih dan terawat baik, sarana air bersih dan toilet yang berfungsi, serta ruang kelas yang nyaman; dan tingkat kehadiran guru yang tinggi.

²⁰ CIMU (2004). Findings from Monitoring and Evaluation of the implementation of SIGP-2. Mimeograph.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik. 2007. *Statistik Pendidikan 2006*. Jakarta: BPS.
- Central Independent Monitoring Unit. 2004. "Findings from Monitoring the Implementation of SIGP-2 at Schools". Mimeograph.
- Chapman, David and Don Adams. 2002. *The Quality of Education: Dimensions and Strategies*. Education in Developing Asia Volume 5. Manila: Asian Development Bank.
- Del Granado, Javier Arze et al. 2007. "Investing in Indonesia's Education: Allocation, equity, and efficiency of public expenditure". World Bank Policy Working Paper 4329.
- Departemen Pendidikan Nasional. Pusat Data dan Informasi Pendidikan. 2004. "Statistik Persekolahan SMP 2003/2004". Jakarta: Depdiknas.
- Departemen Pendidikan Nasional. Pusat Data dan Informasi Pendidikan. 2004. "Statistik dan Indikator Berwawasan Gender tahun 2001/2002". Jakarta: Depdiknas.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2007. *Petunjuk Pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah*. Jakarta: Depdiknas.
- GDS Indonesia. 2005. "Governance and Decentralization Survey 2005". Available at www.gdsonline.org
- Indonesia Central Bureau of Statistics. 2004. *Statistics of Education. National Social Economic Survey 2003*. Jakarta: BPS.
- Mason, Andrew D and Scott D. Rozelle. 1998. *Schooling Decisions, Basic Education, and the Poor in Rural Java*. UMI Dissertation Services. Michigan: Ann Arbor.
- Ministry of National Education. Office of Research and Development. Center of Educational Data and Information. 2004. *Education Development in Indonesia 2003/2004*. Jakarta: MONE.
- Suryadarma, Daniel et al. 2006. *Causes of Low Secondary School Enrolment in Indonesia*. Jakarta: SMERU.
- Sziraczki, Gyorgy and Annemarie Reerink. 2004. "Report of Survey on the School-To-Work Transition in Indonesia". Series on Gender in the Life Cycle. GENPROM Working Paper No.14. Geneva: ILO.
- UNESCO. 2004. *Education for All Global Monitoring Report 2005 - The Quality Imperative*. Paris: UNESCO.
- UNESCO Institute for Statistics. "Education Indicators. Technical Guidelines". Paris: UNESCO.
- World Bank. 2007. *Teacher Employment and Deployment in Indonesia: Opportunities for equity, efficiency, and quality improvement*. Jakarta: The World Bank.

LAMPIRAN:

Tabel 3. Perkembangan Angka Transisi SD ke SMP Menurut Provinsi Tahun 2003/2004 s.d 2006/2007

No.	Provinsi	2003/2004		2004/2005		2005/2006		2006/2007	
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1	DKI Jakarta	131,433	104.58	124,903	100.08	126,779	102.15	125,450	102.37
2	Jawa Barat	376,442	59.89	397,249	61.37	456,967	69.5	445,908	68.32
3	Banten	85,565	50.15	92,169	53.28	123,811	72.28	116,810	67.76
4	Jawa Tengah	379,814	70.84	396,702	72.42	409,321	77.38	426,393	82.05
5	DI Yogyakarta	41,339	92.88	44,072	99.89	46,898	102.96	48,554	107.75
6	Jawa Timur	359,110	73.87	365,702	75.77	379,456	77.31	402,632	84.79
7	N Aceh Darussalam	52,974	72.2	67,699	92.72	74,036	99.44	81,436	111.4
8	Sumatera Utara	195,505	74.3	190,566	74.6	227,053	89.66	228,197	89.37
9	Sumatera Barat	63,059	75.39	60,172	67.5	64,148	77.61	71,671	89.98
10	Riau	61,183	61.95	64,533	65.13	63,496	77.27	64,418	78.15
11	Kep. Riau	--	--	--	--	15,607	99.71	14,399	83.71
12	Jambi	33,781	67.7	33,015	65.92	35,052	71.27	35,850	74.14
13	Sumatera Selatan	84,894	75.38	89,625	75.41	102,450	82.35	108,063	88.46
14	Bangka Belitung	16,240	88.8	12,960	75.16	14,165	91.01	16,032	96.25
15	Bengkulu	18,112	56.9	24,153	81.85	29,968	98.37	29,946	93.79
16	Lampung	89,144	65.89	92,082	67.3	99,886	70.61	98,388	64.01
17	Kalimantan Barat	50,774	72.5	50,936	68.44	65,036	85.52	66,055	81.21
18	Kalimantan Tengah	19,475	63.44	20,660	60.1	23,303	65.3	29,671	72.9
19	Kalimantan Selatan	27,390	56.45	29,205	57.59	35,822	68.24	39,385	74.68
20	Kalimantan Timur	36,603	78.24	40,628	85.68	48,500	96.88	50,397	98.07
21	Sulawesi Utara	30,311	104.43	30,823	107.45	31,843	96.65	37,065	106.32
22	Gorontalo	7,356	49.59	9,148	57.42	14,711	95.63	16,313	86.07
23	Sulawesi Tengah	25,282	59.57	25,431	59.91	32,849	78.6	32,016	79.49
24	Sulawesi Selatan	101,065	71.07	103,005	68.78	106,517	77.81	112,722	80.1
25	Sulawesi Barat	--	--	--	--	16,245	89.37	15,927	87.4
26	Sulawesi Tenggara	36,716	87.86	30,270	66.44	35,503	89.37	36,078	87.4
27	Maluku	19,634	76.8	20,167	77.64	26,674	98.95	28,383	103.21
28	Maluku Utara	11,195	49.07	10,523	51.69	15,012	75.75	16,302	81.93
29	Bali	46,592	90.28	46,908	92.34	51,621	98.75	59,323	109.62
30	Nusa Tenggara Barat	46,327	59.94	47,515	60.73	55,357	70.98	62,583	72.51
31	Nusa Tenggara Timur	48,994	64.6	56,160	81.29	74,073	99.35	77,324	97.78
32	Papua	35,876	94.19	34,127	98.39	26,006	92.81	32,860	105.06
33	Papua Barat	--	--	--	--	7,030	64.51	9,162	80.24
	Indonesia	2,532,185	70.9	2,611,108	71.4	2,935,175	79.73	3,035,713	82.03

Sumber: Pusat Statistik Pendidikan, Balitbang – Depdiknas.

Catatan: -- data tidak tersedia.

Tabel 4. Potensi Kapasitas Sistem Pendidikan SMP dalam Menampung Penduduk Umur 13–15 Tahun Menurut Provinsi, Tahun 2006/2007

No.	Provinsi	Jumlah Total Ruang Kelas SMP	Total Penduduk Umur 13-15 tahun	Potensi Kapasitas/ Daya Tampung SMP
1.	DKI Jakarta	7,695	440,602	64.6
2.	Jawa Barat	30,695	2,195,417	51.7
3.	Banten	8,381	576,972	53.7
4.	Jawa Tengah	32,726	1,802,070	67.2
5.	DI Yogyakarta	4,039	147,174	101.5
6.	Jawa Timur	32,129	1,813,817	65.5
7.	Nanggroe Aceh Darussalam	6,278	285,828	81.3
8.	Sumatera Utara	18,494	856,695	79.9
9.	Sumatera Barat	5,965	295,101	74.8
10.	R i a u	6,062	274,600	81.7
11.	Kepulauan Riau	1,380	57,912	88.2
12.	J a m b i	3,288	172,925	70.4
13.	Sumatera Selatan	11,106	486,479	84.5
14.	Bangka Belitung	1,264	57,559	81.3
15.	Bengkulu	2,954	104,966	104.1
16.	Lampung	8,147	479,475	62.9
17.	Kalimantan Barat	5,346	284,830	69.4
18.	Kalimantan Tengah	2,604	129,504	74.4
19.	Kalimantan Selatan	3,824	205,785	68.8
20.	Kalimantan Timur	3,563	177,186	74.4
21.	Sulawesi Utara	3,576	122,587	107.9
22.	Gorontalo	1,537	59,112	96.2
23.	Sulawesi Tengah	2,627	165,889	58.6
24.	Sulawesi Selatan	9,546	490,210	72.1
25.	Sulawesi Barat	1,322	61,239	79.9
26.	Sulawesi Tenggara	3,035	145,476	77.2
27.	Maluku	2,462	89,178	102.1
28.	Maluku Utara	1,175	61,552	70.6
29.	B a l i	3,517	155,006	84.0
30.	Nusa Tenggara Barat	3,585	277,611	47.8
31.	Nusa Tenggara Timur	6,221	300,429	76.6
32.	Papua	2,598	146,120	65.8
33.	Papua Barat	651	51,810	46.5
	Indonesia	237,792	12,971,116	67.8

Keterangan: diolah berdasarkan data dari Pusat Statistik Pendidikan, Depdiknas

PERKEMBANGAN HIV DAN AIDS DI INDONESIA: Tinjauan Sosio Demografis

Sri Sunarti Purwaningsih* dan Widayatun*

Abstract

HIV-AIDS epidemic in Indonesia grows fastly and spread out to all over provinces in Indonesia, especially among some high risk populations such as commercial sex workers and injecting drug users (IDUs). In 2001 the accumulative HIV-AIDS cases in Indonesia was 2575, then increased to 6789 in Maret 2005 and reached the number of 18963 in June 2008. The number is assumed to be much higher than the official reported cases as the existence of iceberg phenomenon. This paper aimed at presenting the spread of HIV-AIDS cases in Indonesia from socio-demographic point of views. The data used for this paper was mainly taken from the result of literature review as well as our research conducted in Surabaya and Bali in 1999 and from our recent study conducted in Batam and Sanggau in 2006 and 2007. Data collection was done by the use of indepth interviews, focus group discussion and field observation. The study shows that HIV-AIDS cases have steady increased among particular groups, such as women and those in the age group of 15–39 years. The highest number of AIDS cases was found among people at the 15–19 years age group. The increased cases were mainly due to the high-risk behaviour that exposed to the spread of HIV-AIDS such as the use of unsafe injecting drug and sexual practices. This study recommends that HIV-AIDS problem has to be overcome immediately and pay special attention to the most affected age groups for targeting as well as introducing type of interventions.

Key Words: *spread of HIV-AIDS cases, socio demograhic factors, risk behaviour*

Abstrak

Sejak ditemukan di Bali pada tahun 1987, kasus HIV-AIDS terus bertambah dan menyebar di hampir seluruh provinsi di Indonesia. Peningkatan kasus terutama terjadi pada kelompok beresiko tinggi, antara lain pekerja seks komersial dan pengguna Napza dengan jarum suntik (IDU). Jumlah kumulatif kasus HIV-AIDS pada Juni 2008 sekitar 18963. Data mengenai kasus HIV-AIDS di Indonesia ini masih ‘simpang siur’ dan diperkirakan data resmi yang dipublikasikan sangat jauh dari jumlah sebenarnya. Artikel ini bertujuan untuk memaparkan perkembangan HIV-AIDS dari sisi sosio demografis guna memberikan kontribusi pemikiran bagi para perencana program dan pengambil keputusan dalam memilih prioritas berkaitan dengan penanggulangan HIV-AIDS. Data yang digunakan adalah hasil dari telaah pustaka dan juga hasil penelitian

* Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI)

PPK-LIPI terutama yang dilakukan di Surabaya dan Bali pada 1999, dan di Batam dan Sanggau pada 2006 dan 2007. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan berbagai metode seperti wawancara mendalam, diskusi kelompok terfokus dan observasi lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perkembangan HIV-AIDS semakin meningkat terutama pada karakteristik tertentu. Berdasarkan jenis kelaminnya, kasus HIV-AIDS pada perempuan cenderung meningkat. Bila dilihat dari kelompok umur, terjadi peningkatan kasus yang cukup tajam pada kelompok umur produktif terutama pada kelompok umur 15–39 tahun. Dari kelompok umur tersebut, yang lebih memprihatinkan adalah adanya peningkatan kasus pada kelompok umur 15–19 tahun yang merupakan kelompok terbesar dalam piramida penduduk Indonesia. Peningkatan kasus HIV-AIDS di kalangan remaja (15–19 tahun) terkait dengan gaya hidup yang lebih rentan terhadap penularan HIV-AIDS. Dengan demikian di masa mendatang jumlah kasus HIV-AIDS kemungkinan akan lebih besar lagi. Oleh karenanya, program-program intervensi untuk memutus mata rantai penyebaran HIV-AIDS perlu memperhatikan faktor-faktor kelompok umur tersebut, baik sebagai kelompok target maupun jenis intervensi.

Kata Kunci: perkembangan kasus HIV-AIDS, faktor sosio demografis, perilaku beresiko.

PENDAHULUAN

Kasus HIV-AIDS berkembang sangat cepat di seluruh dunia, terlihat dari besarnya jumlah orang yang telah terinfeksi oleh virus tersebut. Diperkirakan sekitar 40 juta orang telah terinfeksi dan lebih dari 20 juta orang meninggal. Di seluruh dunia, setiap hari diperkirakan sekitar 2000 anak di bawah 15 tahun tertular virus HIV dan telah menewaskan 1400 anak di bawah usia 15 tahun, serta menginfeksi lebih dari 6000 orang usia produktif (KPAN, 2007). HIV-AIDS merupakan penyakit infeksi yang sangat berbahaya karena tidak saja membawa dampak buruk bagi kesehatan manusia namun juga pada negara secara keseluruhan.

Sejak kasus HIV-AIDS pertama kali ditemukan di Bali pada tahun 1987, jumlah kasus terus bertambah dan menyebar di hampir seluruh provinsi di Indonesia, baik di daerah perkotaan maupun perdesaan. Data tentang jumlah sebenarnya orang hidup dengan HIV-AIDS (ODHA) di Indonesia sulit untuk didapat. Seringkali dikemukakan bahwa jumlah penderita yang berhasil dihimpun hanyalah puncak dari sebuah gunung es yang di bawahnya menyimpan petaka yang sangat mengerikan. Setiap kasus yang dilaporkan diperkirakan ada 100 orang lainnya yang sudah terinfeksi HIV, namun tidak terdeteksi. Sehubungan dengan itu, untuk memprediksi perkembangan epidemi di Indonesia telah dibuat beberapa proyeksi (Mamahit, 1999). Menurut laporan Bappenas dan UNDP (2007/2008), virus HIV diperkirakan telah menginfeksi antara 172.000 – 219.000 orang di Indonesia.

Berbagai hasil estimasi yang dilakukan mengenai perkiraan orang yang terinfeksi HIV menunjukkan bahwa jumlah kasus selalu meningkat dari waktu ke waktu. Pada tahun 1999 pernah diproyeksikan bahwa jumlah penduduk Indonesia yang terinfeksi HIV diperkirakan mencapai 50.000 orang dan sebanyak 12.000 orang di antaranya akan meninggal dunia (Tempo, 1999). Kemudian pada tahun 2001, para ahli epidemiologi

Departemen Kesehatan Republik Indonesia dengan bantuan konsultan WHO, memperkirakan bahwa jumlah ODHA sekitar 80.000 – 120.000 (Departemen Kesehatan/Sidang Kabinet Sesi Khusus HIV-AIDS Maret 2002). Pada tahun 2006 Departemen Kesehatan kembali melakukan estimasi dan hasilnya menunjukkan bahwa jumlah ODHA diestimasikan berkisar 169.000 – 217.000, 46% di antaranya adalah pengguna Napza suntik (penasun). Jika cakupan program tidak dapat ditingkatkan secara optimal diperkirakan jumlah orang terinfeksi HIV akan mencapai 400.000 pada tahun 2010, dan 100.000 orang di antaranya meninggal. Atau pada tahun 2015 jumlah ODHA akan mencapai 1.000.000 orang dengan 350.000 kematian (KPA, 2007).

Selama ini data yang digunakan secara resmi mengenai jumlah ODHA di Indonesia dikeluarkan Ditjen PPM dan PL DEPKES RI secara periodik setiap tiga bulan. Namun sayangnya, data tersebut belum dilengkapi dengan karakteristik sosial-ekonomi penderita, seperti status perkawinan, pendidikan, jenis pekerjaan, dan status migrasi. Ketersediaan data mengenai karakteristik sosial-ekonomi penderita HIV-AIDS ini penting untuk memetakan dan mengkaji kasus-kasus penderita di Indonesia. Kajian dan pemetaan jumlah penderita menurut karakteristik sosial-ekonomi akan membantu upaya dan strategi penanganan HIV-AIDS.

Kasus HIV-AIDS pada mulanya ditemukan pada kelompok homoseksual, sekarang ini telah menyebar ke semua orang tanpa kecuali berpotensi untuk terinfeksi virus HIV. Resiko penularan nampaknya sudah terjadi tidak hanya pada populasi berperilaku risiko tinggi. Data yang ada menunjukkan bahwa HIV-AIDS telah menginfeksi ibu rumah tangga, bahkan pada anak-anak atau bayi yang dikandung atau tertular dari ibu pengidap HIV. Namun demikian, kecenderungan memperlihatkan bahwa kasus HIV-AIDS tertinggi ditemukan dari hubungan seksual, yang ditularkan dari dan menularkan pada pekerja seks. Pada beberapa tahun terakhir peningkatan kasus AIDS lebih banyak ditemukan pada pengguna Napza jarum suntik (penasun).

Memanfaatkan ketersediaan dan keterbatasan data yang ada, makalah ini mencoba untuk memaparkan perkembangan HIV-AIDS dengan berfokus pada karakteristik sosio demografis ODHA dan aspek-aspek sosial yang mempengaruhi perkembangan tersebut. Sumber data yang digunakan dalam makalah ini adalah laporan triwulan kasus HIV-AIDS di Indonesia dari Ditjen PPM dan PL DEPKES dan *desk review* dari berbagai sumber baik dari literatur, hasil-hasil penelitian maupun laporan-laporan yang berkaitan dengan HIV-AIDS. *Desk review* ini dimaksudkan untuk menganalisa mengenai pola maupun kecenderungannya.

1. Situasi HIV&AIDS di Indonesia

Jumlah kasus HIV di Indonesia tumbuh dengan cepat, baik dari sisi wilayah penyebaran maupun pola penyebaran. Dari sisi wilayah, virus HIV telah menyebar ke hampir seluruh wilayah di Indonesia. Jika pada awalnya hanya provinsi-provinsi tertentu saja yang rawan terhadap penyebaran virus HIV, sekarang tidak ada lagi provinsi yang kebal terhadap penyebaran virus tersebut. Demikian halnya dengan pola

penyebaran, tidak hanya pada kelompok populasi beresiko tinggi tetapi penyebaran sudah menjalar pada populasi nonresiko tinggi. Selain itu, karakteristik orang yang terinfeksi HIV pun telah menyebar di seluruh kelompok umur. Jika pada mulanya virus HIV tersebut hanya menginfeksi orang-orang yang termasuk dalam kelompok umur di atas 30 tahun, namun saat ini sudah ada bayi-bayi yang terinfeksi. Yang lebih memprihatinkan adalah mayoritas dari orang-orang yang hidup dengan HIV-AIDS (ODHA) adalah penduduk usia produktif antara 15 – 24 tahun (KPAN, 2007).

Terjadinya eskalasi penularan HIV-AIDS yang begitu cepat tersebut telah mendorong pemerintah Indonesia membuat sebuah badan penanggulangan HIV-AIDS yang diberi nama Komisi Penanggulangan AIDS Nasional (KPAN) untuk bertanggung jawab dalam menyusun berbagai program dan kebijakan dalam penanggulangan HIV-AIDS di Indonesia. Komisi tersebut dibentuk berdasarkan Keppres No. 36 Tahun 1994. Selain itu pada tahun yang sama disusun pula Strategi Nasional (Stranas) Penanggulangan HIV-AIDS.

Kepedulian Pemerintah Indonesia terhadap perkembangan kasus HIV-AIDS juga ditunjukkan dengan adanya Sidang Kabinet Khusus seri HIV-AIDS pada tahun 2002. Sidang tersebut diharapkan merupakan forum yang sangat penting untuk meningkatkan komitmen, *me-review*, menyempurnakan dan menetapkan kebijakan strategis baru dalam penanggulangan HIV-AIDS di Indonesia (Departemen Kesehatan, 2002). Sebagai tindak lanjut dari sidang kabinet tersebut juga dilakukan penyempurnaan Stranas Penanggulangan HIV-AIDS.

Penyempurnaan Stranas dilakukan mengingat adanya beberapa isu penting seperti peningkatan jumlah penasun, tingginya mobilitas penduduk, peningkatan penasun di kalangan narapidana, serta peningkatan masalah hubungan seks beresiko. Di Tanah Papua bahkan HIV telah memasuki masyarakat umum. Stranas 2003–2007 juga direvisi lagi ke dalam Stranas dan Rencana Aksi Nasional 2007–2010. Dasar-dasar kebijakan yang digunakan tetap mengacu pada Stranas sebelumnya, namun ada beberapa penajaman. Stranas baru ini berupaya untuk mengembangkan hasil-hasil yang telah dicapai dan menjabarkan paradigma baru yang lebih komprehensif dan sinergis dari semua *stakeholders*.

Stranas 2007–2010 tersebut disusun oleh Komisi Penanggulangan AIDS Nasional (KPAN) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2006. Dalam Stranas 2007 – 2010 ditegaskan bahwa pelaksanaan kebijakan nasional untuk pencegahan dan penanggulangan HIV-AIDS diselenggarakan oleh masyarakat dan pemerintah bersama-sama dibantu oleh mitra internasional. Stranas 2007 – 2010 kemudian diikuti dengan pengembangan Rencana Aksi Nasional (RAN) 2007 – 2010). RAN 2007 – 2010 mengarahkan program penanggulangan HIV-AIDS pada penjangkauan subpopulasi penasun dan penjaja seks (PS), sekaligus pasangan penasun dan pelanggan PS. Selain itu, komponen pencegahan transmisi melalui jarum dan alat suntik serta transmisi seksual untuk mencegah laju pertumbuhan HIV baru juga merupakan program yang diutamakan. RAN tersebut juga menekankan perlunya

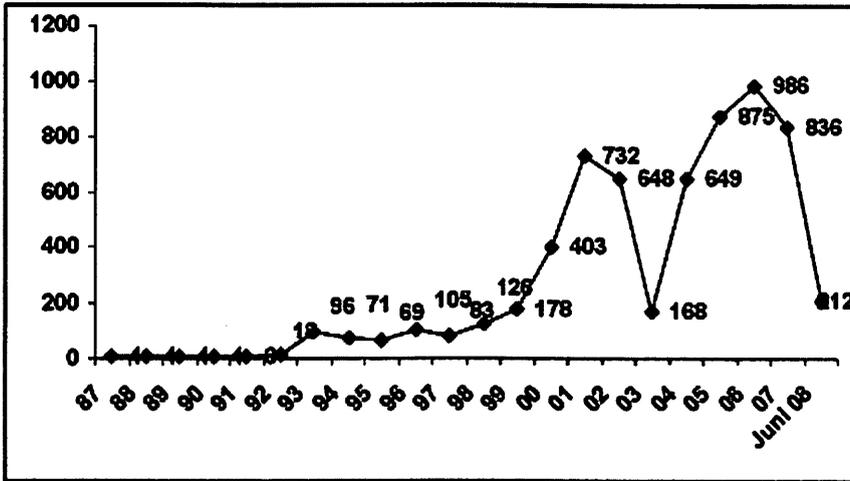
mengutamakan cakupan wilayah dengan estimasi jumlah populasi paling beresiko mencapai 80% (KPA, 2007).

Gambaran Jumlah Kasus HIV-AIDS di Indonesia dan Perkembangannya

Data resmi tentang HIV-AIDS yang dikeluarkan oleh Ditjen PPM dan PL Depkes merupakan laporan yang masuk dari Dinas Kesehatan di setiap provinsi di Indonesia. Pada awalnya pelaporan data tentang kasus HIV-AIDS cenderung berbeda-beda antara satu provinsi dengan provinsi lainnya, terutama dari segi waktu. Hal ini tentunya mengakibatkan data yang diterima mengalami fluktuasi karena data yang masuk tidak bersamaan pada waktu yang telah ditentukan. Selain itu, pengumpulan data tersebut juga sangat tergantung kepada karakteristik daerahnya. Artinya pada daerah-daerah tertentu ada kemudahan dalam mengumpulkan data penderita HIV-AIDS, namun pada daerah lain cukup sulit untuk mendapatkannya. Dengan berjalannya waktu pelaporan data tentang HIV-AIDS semakin stabil tercermin dari dikeluarkannya laporan jumlah kasus HIV-AIDS secara rutin setiap triwulan. Selain itu, kasus yang dilaporkan dari masing-masing provinsi sudah mencakup mengenai kasus di kabupaten/kota dari provinsi yang bersangkutan.

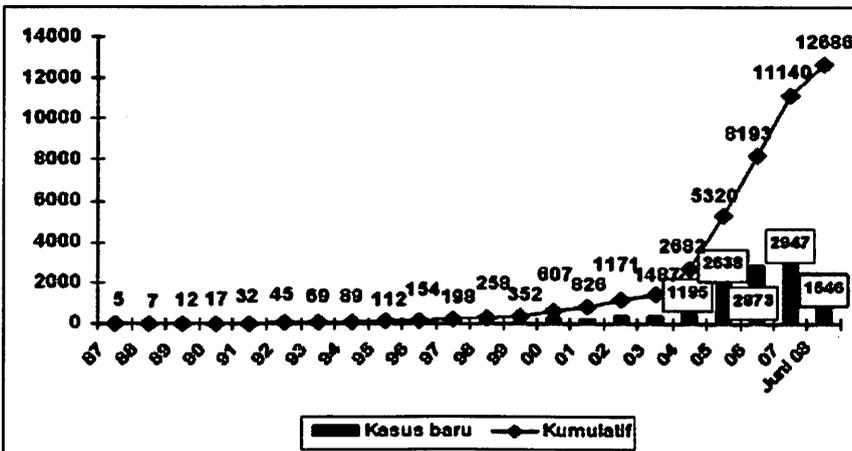
Sejak kasus HIV pertama kali ditemukan di Bali pada tahun 1987, jumlah kasusnya terus meningkat dari tahun ke tahun. Perkembangan kasus HIV baru pada tahun 1987 sampai dengan 1998 masih di bawah 100 kasus. Selanjutnya, kasus HIV baru terus meningkat menjadi di atas 100 kasus sejak tahun 1999. Peningkatan kasus HIV baru yang cukup tajam terjadi sejak tahun 2000 dari 178 kasus menjadi 403 kasus. Sesudah tahun 2000 kasus HIV baru mencapai 732 kasus kemudian terjadi penurunan pada tahun 2003 dan terus meningkat tiap tahunnya menjadi 986 kasus pada tahun 2006. Setelah itu, jumlah kasus baru HIV yang dilaporkan menurun, pada Juni 2008 kasus baru yang dilaporkan hanya 212. Peningkatan data kasus HIV baru yang cukup tajam mulai tahun 2001 ini selain karena terjadi peningkatan jumlah kasus HIV baru, kemungkinan juga terkait dengan mulai berjalannya pelaporan. Kesadaran semua pihak baik penderita maupun pihak - pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tes darah seperti Pukesmas, rumah sakit, dan PMI untuk melaporkan kasus-kasus HIV baru (Diagram 1).

Seiring dengan meningkatnya jumlah kasus HIV baru, jumlah AIDS baru juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Data pada Diagram 2 menunjukkan bahwa jumlah kasus AIDS baru di Indonesia meningkat pesat dalam 5 tahun terakhir (2004 – 2008). Perkembangan jumlah kasus AIDS baru sampai dengan tahun 1999 masih berada di bawah kisaran puluhan dan meningkat mencapai ratusan pada kurun waktu antara tahun 2000 sampai 2003. Peningkatan drastis terjadi mulai tahun 2004 di mana jumlah kasus AIDS baru menembus di atas 1.000 kasus. Beberapa tahun berikutnya (2005–2007) jumlah kasus AIDS baru berada pada kisaran 2638 sampai 2947 kasus per tahunnya. Kondisi terakhir sampai pertengahan Juni 2008 jumlah AIDS baru telah



Sumber: Statistik Kasus AIDS di Indonesia, Ditjen PPM dan PL DEPKES RI.
Diagram 1. Perkembangan jumlah kasus HIV baru dari tahun 1987 – 2008

mencapai 1546 kasus, sehingga tidak menutup kemungkinan di akhir tahun 2008 akan menembus angka di atas 3000 kasus AIDS baru. Peningkatan AIDS baru yang mencapai di atas 2600 kasus sejak tahun 2005 ini hampir sama dengan angka kumulatif jumlah kasus AIDS yang dilaporkan secara resmi dari tahun 1987 sampai tahun 2004 yang jumlahnya 2682 kasus. Data terakhir menunjukkan bahwa sampai dengan pertengahan tahun 2008 jumlah kumulatif kasus AIDS di seluruh wilayah Indonesia yang dilaporkan secara resmi mencapai 12686 kasus.

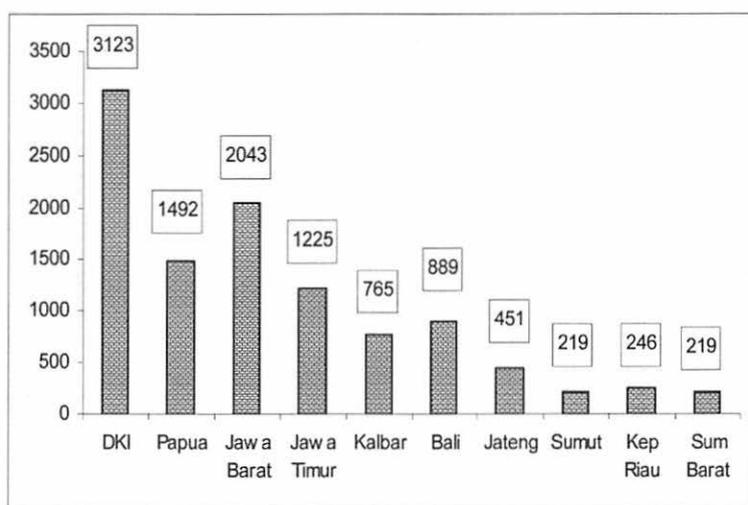


Sumber: Statistik Kasus AIDS di Indonesia, Ditjen PPM dan PL Depkes RI, 2008.
Diagram 2. Perkembangan Jumlah Kasus AIDS Baru dan Jumlah Kumulatif AIDS dari tahun 1987 – 2008

Penyebaran Kasus HIV-AIDS di Indonesia Menurut Provinsi

Kasus HIV-AIDS telah menyebar di hampir di seluruh provinsi di Indonesia. Berdasarkan laporan yang masuk ke Ditjen PPM dan PL Depkes sampai dengan pertengahan tahun 2008 kasus HIV-AIDS telah menyebar di 32 provinsi di Indonesia. Hanya satu provinsi yaitu Sulawesi Barat yang belum melaporkan adanya kasus HIV-AIDS di wilayahnya. Penyebaran kasus HIV-AIDS di beberapa provinsi di Indonesia mulai terjadi pada tahun 1995 dengan adanya pelaporan kasus HIV-AIDS oleh Kanwil Depkes di 9 provinsi. Kesembilan provinsi tersebut adalah DKI Jakarta, Bali, Irian Jaya, Jawa Barat, Jawa Timur, Yogyakarta, NTB, Sumatera Utara dan Sumatera Selatan. Lima tahun kemudian (tahun 2000) persebaran HIV-AIDS meluas di 16 provinsi. Provinsi yang mulai melaporkan adanya kasus HIV-AIDS pada tahun 2000 diantaranya adalah Riau, Sulawesi Utara, Jawa Tengah, Maluku, Sulawesi Selatan, Kalimantan Barat, Sumatera Barat. Persebaran HIV-AIDS meluas di 25 provinsi pada akhir tahun 2003 dan pada tahun 2008 menyebar ke seluruh provinsi di Indonesia, kecuali Sulawesi Barat.

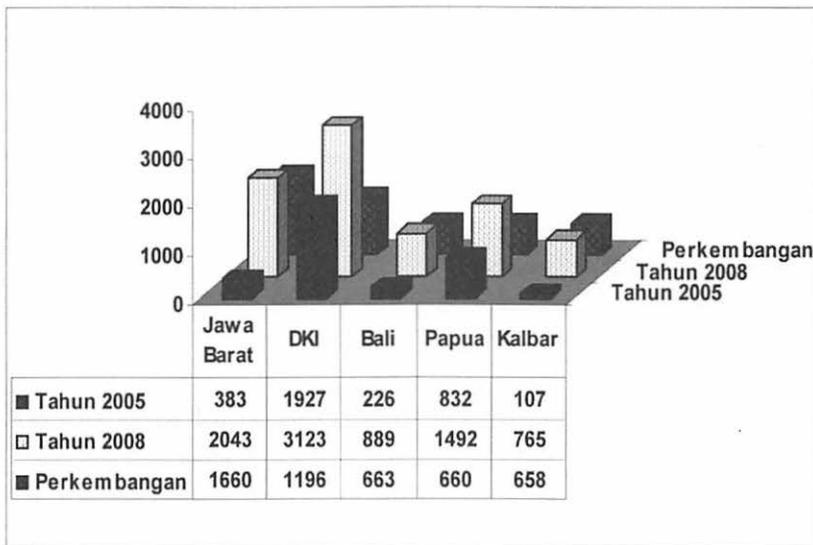
Berdasarkan data yang dilaporkan ke Ditjen PPM dan PL sampai pertengahan tahun 2008 terdapat 10 provinsi yang kasus AIDS-nya cukup tinggi. Provinsi dengan jumlah kasus AIDS paling tinggi adalah DKI Jakarta di mana telah terdeteksi lebih dari 3000 kasus. Provinsi Jawa Barat menempati urutan ke dua dengan jumlah kasus mencapai di atas 2000, kemudian disusul oleh Provinsi Papua dan Jawa Timur masing-masing dengan 1492 kasus dan 1225 kasus. Provinsi Kepulauan Riau, meskipun masih relatif baru menjadi provinsi tersendiri, jumlah kasus AIDS-nya telah mencapai 246 dan menempati urutan ke 9 (Diagram 3).



Sumber: Statistik Kasus AIDS di Indonesia, Ditjen PPM dan PL Depkes RI, 2008.

Diagram 3. Sepuluh provinsi dengan kasus AIDS tertinggi di Indonesia, sampai Juni tahun 2008

Perkembangan dan penyebaran jumlah kasus AIDS secara umum terjadi di seluruh provinsi. Dalam kurun waktu empat tahun terakhir (2005 – 2008) terdapat lima provinsi dengan jumlah perkembangan kasus AIDS tertinggi yaitu, Provinsi Jawa Barat, DKI, Bali, Papua dan Kalimantan Barat. Dilihat dari jumlah kasusnya perkembangan tertinggi terdapat di Provinsi Jawa Barat dengan penambahan jumlah kasus mencapai 1660 (dari 383 kasus menjadi 2043 kasus atau meningkat lebih dari 400%). Sedangkan apabila dilihat persentase perkembangannya Provinsi Kalimantan Barat menempati urutan pertama yang mengalami peningkatan hampir 600% dari 107 kasus pada tahun 2005 menjadi 765 kasus pada tahun 2008 (Diagram 4). Tingginya kasus HIV-AIDS di Provinsi Kalimantan Barat salah satu di antaranya berkaitan dengan semakin gencarnya pemeriksaan kesehatan umum termasuk IMS dan HIV-AIDS bagi para tenaga kerja wanita yang dipulangkan dari Malaysia. Sebuah LSM di Kota Pontianak melaporkan bahwa kasus IMS di kalangan tenaga kerja wanita yang pulang dari Malaysia semakin meningkat dari tahun ke tahun. Seperti diketahui bahwa adanya IMS merupakan pintu gerbang terkuaknya kasus HIV-AIDS (Situmorang dkk, 2007).



Sumber: Statistik Kasus AIDS di Indonesia, Ditjen PPM - PL Depkes RI, 2008.

Diagram 4. Lima provinsi yang perkembangan jumlah kasus AIDS cukup tinggi (2005–2008)

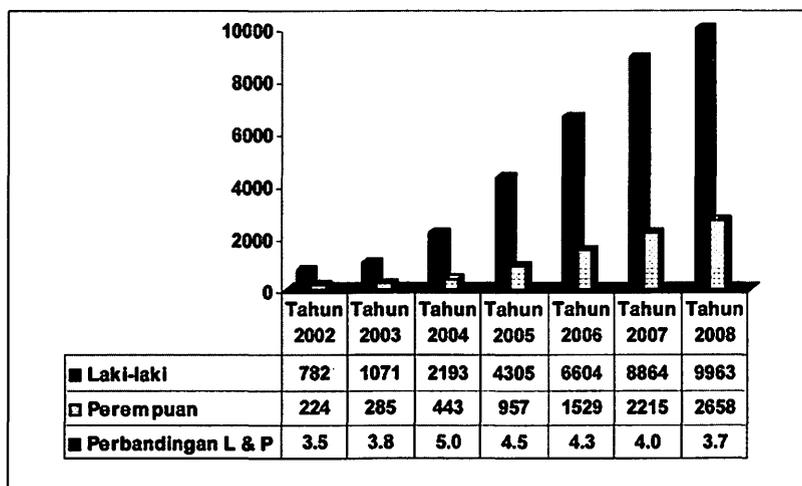
2. Karakteristik Sosiodemografis Orang Hidup dengan HIV&AIDS (ODHA)

Gambaran tentang karakteristik sosiodemografis dari ODHA ini akan dilihat dari jenis kelamin, umur dan faktor resiko. Di samping itu untuk melengkapi data karakteristik sosiodemografis tersebut akan diuraikan beberapa faktor sosial-ekonomi yang diduga ikut berperan dalam meningkatkan jumlah kasus HIV-AIDS di Indonesia, khususnya di Bali, Surabaya, Batam dan Kalimantan Barat.

Jenis Kelamin

Secara umum data jumlah kasus HIV-AIDS yang dilaporkan cenderung lebih banyak terjadi di kalangan laki-laki daripada perempuan. Data menunjukkan bahwa proporsi kasus AIDS pada laki-laki mencapai 78% dan perempuan sekitar 21%. Cukup tingginya perbedaan proporsi kasus AIDS pada laki-laki daripada perempuan sampai sekarang masih menjadi perdebatan. Apakah data ini merefleksikan kenyataan sebenarnya atau karena bias dalam pelaporan/pengumpulan data. Fakta dari berbagai sumber menunjukkan bahwa pengguna jarum suntik mayoritas adalah laki-laki. Demikian pula dengan pelanggan seks komersial secara umum juga kebanyakan adalah laki-laki.

Walaupun secara umum kasus AIDS lebih banyak ditemukan pada laki-laki, tetapi dalam perkembangannya kasus AIDS pada perempuan juga mengalami peningkatan. Data menunjukkan bahwa pada awalnya perbandingan jumlah kasus AIDS antara laki-laki dan perempuan cenderung mengalami peningkatan antara tahun 2002 sampai tahun 2005. Pada tahun 2002 perbandingan jumlah kasus AIDS antara laki-laki dan perempuan sebesar 3,5 meningkat menjadi 3,8 pada tahun 2003 dan mencapai 5 pada tahun 2004. Ini berarti pada tahun 2004 jumlah penderita AIDS laki-laki 5 kali lebih besar dari perempuan. Mulai tahun 2005 perbandingan jumlah kasus AIDS antara laki-laki dan perempuan mengalami penurunan. Perbandingan jumlah penderita AIDS laki-laki pada tahun 2005 sebesar 4,5 menurun menjadi 3,7 pada tahun 2008. Menurunnya perbandingan jumlah kasus AIDS antara laki-laki dan perempuan ini mengindikasikan adanya peningkatan jumlah kasus AIDS di kalangan perempuan yang dilaporkan.

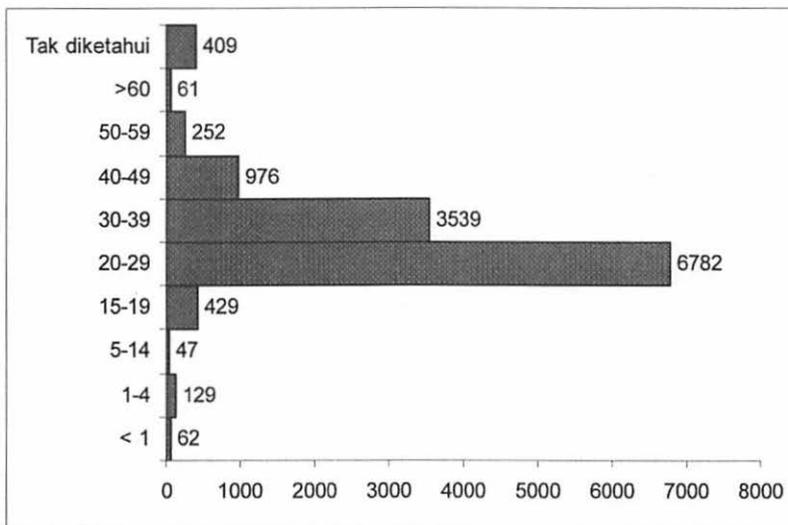


Sumber: Statistik Kasus AIDS di Indonesia, Ditjen PPM dan PL Depkes RI, 2008.

Diagram 5. Perkembangannya jumlah kasus AIDS sampai tahun 2008 berdasarkan jenis kelamin

Kelompok Umur

Kasus AIDS di Indonesia telah ditemukan di semua kelompok umur, mulai dari bayi, balita, pemuda, dewasa hingga orang tua. Penderita AIDS yang terbesar berasal dari kelompok umur 20–29 tahun dengan jumlah kasus mencapai 6782 kasus atau sekitar 53,5% dari jumlah kasus AIDS yang ditemukan di Indonesia. Proporsi terbesar kedua penderita AIDS adalah kelompok umur 30–39 tahun dengan jumlah mencapai 3539 kasus atau sekitar 27,9% dari seluruh jumlah penderita. Dengan demikian penduduk pada kedua kelompok umur tersebut telah terinfeksi virus HIV pada rentang usia yang masih sangat muda. Hal yang cukup memprihatinkan adalah kasus AIDS telah ditemukan pada kelompok yang kurang beresiko seperti bayi dan balita. Data menunjukkan bahwa sampai pertengahan tahun 2008 terdapat sekitar 62 kasus AIDS yang ditemukan pada bayi dan 129 pada balita (Diagram 6).



Sumber: Statistik Kasus AIDS di Indonesia, Ditjen PPM dan PL Depkes RI, 2008.

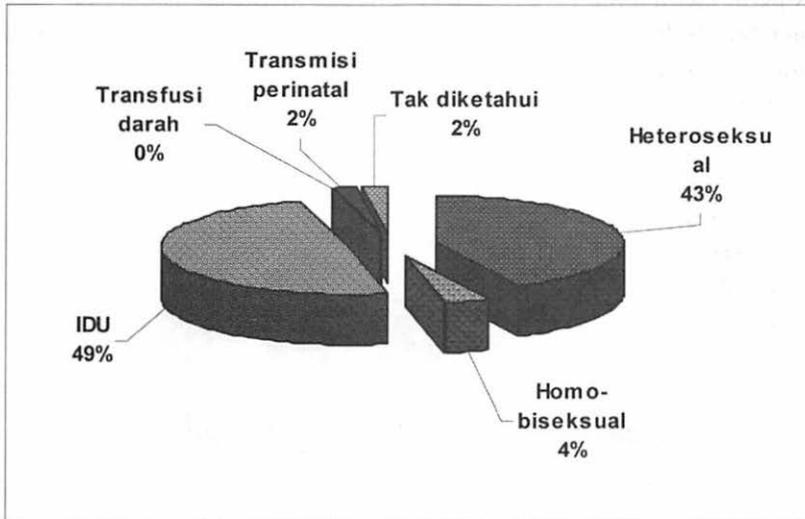
Diagram 6. Distribusi kasus AIDS di Indonesia menurut kelompok umur, tahun 2008

Faktor Resiko

Pada awalnya kasus infeksi HIV-AIDS di Indonesia ditemukan pada laki-laki dari kelompok homoseksual dan biseksual. Perilaku seksual kelompok homoseks/biseks cenderung rentan untuk terpapar virus HIV-AIDS karena hubungan seks mereka cenderung dilakukan melalui dubur. Hal ini memungkinkan untuk terjadinya penularan virus karena luka kecil yang disebabkan oleh penetrasi ke dubur lebih besar 10 kali lipat dibandingkan dengan hubungan pria-wanita (Majalah Matra, Maret 1995: 114). Gesekan yang terjadi di anus akan cepat melecetkan epitelnya, sebab tipis dan tidak

elastis (Berita AIDS Indonesia, 1995: 25). Luka pada anus tersebut sangat memudahkan untuk terjadinya penularan HIV-AIDS. Pemeriksaan terhadap sekitar 110 orang homoseks dan biseksual yang terjaring dalam program jangkauan masyarakat (*outreach*) yang dilakukan di Bali pada tahun 1995 menunjukkan bahwa 12 orang laki-laki (10,9%) di antaranya terinfeksi HIV-AIDS (Rustamaji, 1998: 80)

Pada beberapa tahun terakhir, distribusi kasus AIDS di Indonesia menunjukkan bahwa kasus AIDS terbesar ditemukan pada kelompok pengguna narkoba yang memakai jarum suntik (Penasun). Dari sekitar 12686 kasus AIDS, 49% di antaranya adalah pengguna jarum suntik secara bergantian dan tidak steril. Lebih lanjut data pada periode yang sama juga mengungkapkan bahwa metode penularan melalui hubungan seks heteroseksual berkontribusi terhadap 5438 kasus AIDS (43%) di Indonesia. Sedangkan persentase kasus AIDS yang ditularkan melalui hubungan seks homo-biseksual sekitar 4%. Sebanyak 2% virus HIV melalui transmisi perinatal, yaitu penularan dari ibu hamil ke janin yang dikandungnya. Data tersebut menunjukkan bahwa fenomena HIV dan AIDS sudah merambah ke populasi nonrisiko tinggi mengingat telah ditemukan kasus AIDS di tingkat keluarga, antara lain pada istri yang tertular dari suami serta bayi/anak yang tertular dari ibunya (Diagram 7).



Sumber: Statistik Kasus AIDS di Indonesia, Ditjen PPM dan PL Depkes RI, 2008.

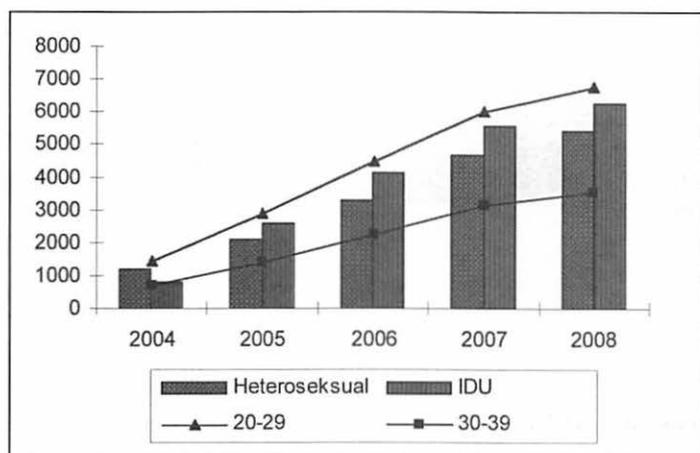
Diagram 7. Distribusi kasus AIDS di Indonesia berdasarkan faktor resiko, tahun 2008

Dalam perkembangannya, kasus AIDS pada para pengguna jarum suntik meningkat sangat pesat. Perkembangan peningkatan kasus AIDS pada kelompok pengguna jarum suntik dimulai pada tahun 2005. Kasus AIDS pada kelompok pengguna jarum suntik ini baru pada tahun 2004 berada pada kisaran di bawah 1000 kasus dan pada tahun 2005 meningkat menjadi di atas 2000 kasus. Beberapa tahun berikutnya

kasus AIDS pada kelompok ini meningkat tajam hingga mencapai sekitar 5500 kasus pada tahun 2007 dan hingga pertengahan tahun 2008 jumlahnya menembus di atas 6000 kasus.

Kasus AIDS pada kelompok pengguna jarum suntik ini terutama terjadi pada kelompok penduduk usia remaja. Indikasinya adalah pada kurun waktu yang sama terjadi pula peningkatan jumlah kasus AIDS pada kelompok umur muda yaitu umur 20–29 tahun (Diagram 8). Mulai tahun 2005 jumlah kasus AIDS pada kelompok umur ini meningkat cukup pesat. Jumlah kasus AIDS pada kelompok umur ini pada tahun 2004 baru mencapai 686 dan meningkat hampir 3,5 kali lipat menjadi 2877 kasus pada tahun 2005. Setelah tahun 2005 jumlah kasus meningkat terus dan mencapai lebih dari 6700 kasus pada pertengahan tahun 2008. Data ini memberikan implikasi bahwa maraknya penggunaan narkoba diperkirakan telah memberikan kontribusi yang besar dalam peningkatan kasus AIDS pada kelompok umur muda.

Seiring dengan peningkatan jumlah kasus AIDS pada pengguna jarum suntik, dalam periode yang sama terjadi pula peningkatan kasus AIDS pada kelompok heteroseksual. Walaupun peningkatan kasus AIDS pada kelompok heteroseksual ini tidak secepat peningkatan kasus AIDS pada pengguna jarum suntik, namun perlu mendapat perhatian karena peningkatannya sudah mencapai empat kali lipat dalam lima tahun terakhir. Pada tahun 2004 kasus AIDS pada kelompok heteroseksual baru berada pada kisaran di bawah 1000 kasus meningkat menjadi sekitar 4650 kasus pada pertengahan tahun 2008.



Sumber: Statistik Kasus AIDS di Indonesia, Ditjen PPM dan PL Depkes RI, 2008.

Diagram 8. Peningkatan jumlah kasus AIDS dari tahun 2004–2008 pada pengguna jarum suntik, heteroseksual dan kelompok umur 20–29 tahun dan 30–39 tahun

3. Faktor-faktor yang Berkaitan dengan Perkembangan Kasus HIV&AIDS

Maraknya Penggunaan Narkoba

Seperti diketahui bahwa penggunaan narkotik dan obat terlarang di Indonesia semakin meningkat setiap tahunnya. Merebaknya kasus narkotik dan obat membuat ledakan HIV-AIDS di Indonesia mulai terjadi. Berbagai kenyataan di lapangan menunjukkan, 30–50% pecandu narkotik bisa terinfeksi HIV-AIDS (Kompas, 30 Nopember 1999). Walaupun pengaruh narkoba terhadap penularan HIV-AIDS bersifat tak langsung, namun dampaknya cukup luas dirasakan dalam masyarakat. Selama pengedaran narkoba masih tetap berlangsung, maka jumlah penduduk yang terinfeksi HIV akan semakin meningkat.

Maraknya pemakaian narkoba dikalangan remaja perlu diwaspadai. Sebagaimana dipersepsikan oleh banyak orang bahwa pengguna narkoba yang menggunakan jarum suntik secara komunal akan memudahkan untuk tertular infeksi HIV-AIDS. Sebaliknya, kelompok pengguna narkoba tanpa menggunakan jarum suntik (non-IVDU) resikonya lebih kecil karena tidak adanya kontak darah di antara pengguna narkoba non-IVDU. Persepsi demikian perlu diluruskan karena beberapa hasil studi menyatakan bahwa penggunaan narkoba merupakan salah satu pemicu munculnya kecenderungan untuk terjadinya kegiatan seksual pranikah yang tidak aman. Perilaku seksual demikian tidak kalah efektifnya dalam penyebaran infeksi HIV-AIDS.

Estimasi yang menggambarkan besarnya jumlah penderita HIV-AIDS di Indonesia kiranya tidak terlampaui berlebihan jika dikaitkan dengan maraknya pemakaian narkoba terutama melalui jarum suntik yang tidak steril dikalangan penduduk Indonesia. Jika sebelumnya kalangan yang mempunyai resiko tinggi terhadap HIV-AIDS adalah melalui hubungan seksual, terutama bagi mereka yang sering ganti-ganti pasangan (heteroseksual), maka saat ini entitas pengguna Napza suntik (penasun) jumlahnya semakin meningkat. Mengingat besarnya potensi penduduk Indonesia yang menggunakan narkoba, maka tidaklah mengherankan jika ada prediksi yang suram yang mengatakan bahwa Indonesia akan kehilangan generasi mudanya sebagai akibat pemakaian obat terlarang tersebut.

Seperti diketahui bahwa penularan HIV pada mereka yang memakai narkoba tersebut lebih banyak ditularkan melalui jarum suntik tidak steril daripada hubungan seksual. Pemakaian jarum suntik bagi junkies merupakan tindakan yang sangat berbahaya apalagi dipakai tidak steril dan berganti-ganti. Jarum suntik tersebut merupakan agen penularan penyakit HIV-AIDS, hepatitis dan berbagai penyakit lainnya. Padahal bagi pecandu narkoba jika sedang ketagihan mereka tidak lagi berpikir, apakah alat suntik mereka steril atau tidak.

Maraknya pelacur anak baru gede (ABG)

Merebaknya gaya hidup remaja putri (ABG) yang melakukan hubungan seks pranikah seperti yang sering diberitakan di media massa merupakan fenomena yang cukup memprihatinkan. Seperti yang pernah dimuat oleh harian *Republika* (25 April 1999), bahwa di Purwakarta terdapat sekelompok remaja putri dari sekolah menengah yang menjadi pelayan seks, dengan motif tidak hanya sekedar mencari uang tetapi juga untuk mengikuti tren dan memuaskan libido. Maraknya anak remaja yang menjadi pelacur juga ditemukan di Surabaya (Rustamaji, 1999: 111). Padahal, penelitian Suryadi (1998) menunjukkan bahwa penyakit menular seksual (PMS) di kalangan pekerja seksual komersial (PSK) cukup tinggi. Munculnya fenomena pelacur usia muda ini dapat memberikan penjelasan mengenai adanya kasus HIV-AIDS di kalangan anak usia 15–19 tahun.

Selain resiko tertular HIV-AIDS melalui hubungan seksual, para ABG ini juga sangat rentan terhadap penularan HIV-AIDS melalui jarum suntik. Perilaku dan gaya hidup ABG ini dekat sekali dengan penggunaan obat-obatan terlarang (*napza*) seperti *ineks*, sabu-sabu, *putaw*, ganja dan ekstasi. Kalau mereka lagi ketagihan umumnya mereka melakukan pesta bersama-sama teman-temannya, bahkan kadang-kadang dengan si pelanggan. Penggunaan jarum suntik dalam mengkonsumsi obat-obatan terlarang ini yang dikhawatirkan akan cepat membawa mereka untuk mendapatkan HIV-AIDS. Fenomena ini tidak menutup kemungkinan bagi mereka untuk terpapar HIV-AIDS dan nampaknya hal ini akan menambah deretan jumlah perempuan terinfeksi HIV-AIDS

Fenomena kehidupan homoseksual dan biseksual

Perilaku seksual kelompok homo cenderung rentan untuk terpapar virus HIV-AIDS karena hubungan seks mereka biasanya dilakukan melalui dubur. Hubungan seksual melalui dubur lebih beresiko terjadi luka kecil karena penetrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan seksual melalui dubur berpotensi mengakibatkan luka 10 kali lipat lebih besar dibandingkan dengan hubungan seks antara pria-wanita. Gesekan yang terjadi di anus akan cepat melecetkan epitelnya, sebab tipis dan tidak elastis (Matra, 1995: 114; *Berita AIDS Indonesia*, 1995: 25). Luka pada anus tersebut sangat memudahkan untuk terjadinya penularan HIV-AIDS. Penelitian yang dilakukan oleh Yayasan Citra Usadha Bali menunjukkan bahwa pada tahun 1995, dari sejumlah homoseksual dan biseksual dalam program jangkauan (*outreach*), 10,9% di antaranya terkena virus HIV-AIDS (Rustamaji, 1998: 80).

Data yang diperoleh dari Kanwil Departemen Kesehatan Bali pada tahun 1999, menunjukkan bahwa dari total 19 orang yang terinfeksi AIDS, 15 orang (80%) di antaranya adalah kelompok homoseksual dan biseksual. Studi kualitatif pada sebuah kelompok waria di Bali yang dilakukan oleh PPK LIPI tahun 1999 menunjukkan bahwa mereka banyak melakukan hubungan seks dengan pelanggan dari berbagai macam

kalangan (dari golongan buruh sampai pada turis-turis asing). Menurut pengakuan mereka cara melakukan hubungan seksual kebanyakan dengan oral meskipun ada juga yang melakukan dengan anal seks (baik *receptive* maupun *insertive*). Sementara itu, umumnya para waria ini mempunyai 'pasangan tetap' dan di dalam melakukan hubungan seksual mereka cenderung melakukan melalui anus. Mengingat rendahnya tingkat pemakaian kondom serta redahnya pengetahuan mereka akan bahaya HIV-AIDS, perilaku seksual kelompok ini sangat efektif untuk memfasilitasi terjadinya infeksi HIV-AIDS.

Studi yang dilakukan di Bali ini hanya bisa mengungkap sekelompok kecil waria. Sementara itu, di Bali terdapat cukup banyak kelompok-kelompok waria yang tersebar di seluruh Bali bahkan kemungkinan juga di kota-kota besar lainnya. Masing-masing kelompok mempunyai ketua kelompok di tingkat kabupaten/kotamadya yang seterusnya mempunyai jaringan sampai tingkat propinsi. Kelompok ini sampai saat ini belum efektif terjangkau oleh pihak-pihak yang mempunyai perhatian terhadap usaha-usaha penanggulangan HIV-AIDS. Padahal seperti telah diungkapkan di muka mereka sangat rentan sekali untuk memfasilitasi terjadinya HIV-AIDS.

Mobilitas Penduduk

Letak geografis Indonesia yang strategis baik untuk perdagangan maupun pariwisata, merupakan faktor yang juga mempercepat peningkatan jumlah penduduk yang terinfeksi HIV-AIDS. Indonesia semakin menarik tidak hanya bagi wisatawan asing (mancanegara), melainkan juga merangsang terjadinya transaksi-transaksi obat bius (narkotik) yang sifatnya berskala internasional. Dalam kasus-kasus tertentu, meningkatnya wisatawan atau pekerja asing yang masuk ke Indonesia telah mengakibatkan penduduk sangat rentan terhadap infeksi HIV-AIDS. Sebagai contoh bisa disebutkan bahwa banyaknya nelayan-nelayan Thailand yang berlabuh di Merauke, Papua telah mengakibatkan banyak di antara pekerja seksual (PSK) di daerah tersebut yang terjangkit HIV-AIDS.

Di samping itu, ada pula wisatawan asing yang di negara asalnya telah mengidap penyakit AIDS sengaja datang ke Indonesia untuk menghabiskan sisa hidupnya. Daerah yang paling banyak mereka kunjungi adalah Pulau Bali. Ada anggapan di kalangan penderita AIDS di luar negeri sebelum meninggal harus terlebih dahulu berkunjung ke Bali. Selama mereka liburan tentunya tidak menutup kemungkinan mereka melakukan hubungan seksual dengan PSK setempat yang selanjutnya akan berdampak terhadap meningkatnya jumlah penduduk yang positif terinfeksi HIV.

Dari studi yang dilakukan oleh PPK-LIPI di Surabaya dan Bali juga dapat diketahui adanya kaitan antara mobilitas penduduk dan penyebaran infeksi HIV-AIDS. Mobilitas penduduk ini meliputi migrasi internal, khususnya perpindahan dari desa ke kota untuk alasan ekonomi, dan migrasi internasional, seperti banyaknya TKI yang pergi dan pulang (*return migration*). Peristiwa migrasi ini bisa menyebabkan migran terpapar dengan kondisi yang menyebabkan terjadinya penularan penyakit. Norma-norma di

daerah asal mengenai larangan hubungan seks pranikah ataupun di luar perkawinan tergantikan dengan norma baru yang permisif. Kondisi demikian tidak saja menyebabkan migran terpapar oleh virus HIV-AIDS, namun sebaliknya bisa menyebarkan virus tersebut kepada orang lain di tempat barunya tersebut. Data yang diperoleh dari Kanwil Departemen Kesehatan Jawa Timur menunjukkan adanya peningkatan kasus HIV-AIDS di antara para TKI dari tahun ke tahun (Purwaningsih, dkk, 1999).

Peningkatan dan penyebaran HIV-AIDS juga terkait dengan semakin meningkatnya praktek *trafficking*, terutama di wilayah perbatasan seperti Kota Batam dan Kabupaten Sanggau di Provinsi Kalimantan Barat. Besarnya minat wisatawan dari negara tetangga untuk mencari hiburan malam telah mengakibatkan naiknya permintaan gadis-gadis belia sebagai pekerja seks di pub, karaoke, restoran dan hotel di wilayah perbatasan seperti Kota Batam dan Entikong Kabupaten Sanggau. Tidak semua gadis-gadis muda belia ini mengetahui bahwa dirinya akan dipekerjakan sebagai pekerja seks karena umumnya mereka direkrut untuk bekerja di restoran atau pabrik dengan gaji yang tinggi. Setelah dipekerjakan sebagai pekerja seks para gadis sangat terpapar dengan penularan IMS termasuk HIV-AIDS. Data yang dihimpun oleh sebuah LSM yang berkedudukan di Kota Pontianak dan data dari sebuah rumah sakit swasta di Kota Batam menunjukkan meningkatnya kasus IMS termasuk HIV-AIDS di kalangan para tenaga kerja wanita tersebut (Hull, 1997; Wagner 1977, dalam Situmorang, 2007).

Selain itu, adanya perpindahan penduduk jangka pendek (*short term movements*), seperti turisme, pelaut yang tinggal beberapa saat di pelabuhan, kunjungan ke daerah lain untuk kepentingan bisnis dan sebagainya juga merupakan faktor penting dalam terjadinya *sexual networking*. Dengan pergerakan penduduk yang bersifat sirkuler ini, maka tidak tertutup kemungkinan bagi seseorang untuk punya hubungan seks dengan pasangan sementara (*casual partner*) di tempat lain. Kondisi demikian tentu saja merupakan faktor penting dalam peningkatan kasus PMS termasuk infeksi HIV-AIDS di masyarakat. Kasus-kasus perilaku seksual *keeper*¹ di Bali merupakan contoh terjadinya *sexual networking* yang melibatkan penduduk lokal dengan migran (turis). Para *keeper* ini tidak hanya menemani turis untuk *shopping* ataupun *sightseeing* tetapi banyak juga yang berlaku sebagai partner berhubungan seks selama di Bali. *Keeper* ini sering berganti-ganti pasangan dalam waktu yang cukup singkat sehingga di Bali terkenal adanya fenomena 'cinta sepotong pizza' atau 'cinta seumur visa'². Banyaknya jumlah wisatawan asing yang berkunjung ke Bali tidak menutup kemungkinan merupakan faktor yang mempercepat arus penularan infeksi HIV-AIDS.

¹ *Keeper* adalah laki-laki yang pekerjaannya menemani turis asing (perempuan) selama menikmati liburannya di Bali.

² Sebutan 'cinta sepotong pizza' untuk menggambarkan percintaan antara turis dengan penduduk lokal (*keeper*) yang bertemu makan dan bercinta karena ditraktir pizza. 'Cinta seumur visa' muncul karena adanya 'percintaan' antara *keeper* dengan turis yang berlangsung selama si turis ada di Bali.

Ditemukannya kasus AIDS pada seorang warga negara Belanda yang berkunjung di Indonesia pada tahun 1987 lalu merupakan bukti kuat bahwa infeksi ini berkaitan dengan mobilitas penduduk.

4. Kesimpulan

Di Indonesia, virus HIV telah menginfeksi penduduk usia produktif antara 15–24 tahun. Dengan melihat masa laten dari HIV menjadi *full blown* AIDS yang memakan waktu sekitar 5 hingga 10 tahun dapat diperkirakan bahwa penularan HIV ini sudah terjadi pada usia lebih dini. Hal ini sangat mengkhawatirkan karena akan merusak generasi penerus bangsa dan berdampak buruk pada kualitas sumber daya manusia (SDM) yang akan datang. Oleh karena itu perlu adanya respons yang memadai dengan cakupan program yang tinggi.

Dengan struktur penduduk Indonesia yang mengarah pada usia muda berarti proporsi penduduk kelompok seksual aktif juga besar. Bila penduduk usia muda tersebut termasuk dalam kelompok berperilaku risiko tinggi terhadap penularan HIV-AIDS, maka hal tersebut akan mengancam kehidupan sosial ekonomi penduduk Indonesia. Apalagi mengingat kecenderungan akhir-akhir ini yang menunjukkan bahwa penduduk kelompok usia muda merupakan kelompok yang paling beresiko untuk menularkan dan tertular infeksi HIV-AIDS.

Dari data yang dilaporkan, kasus AIDS paling banyak ditemukan pada pengguna jarum suntik di mana jumlahnya mencapai hampir separuhnya. Urutan kedua yang banyak terpapar AIDS adalah penduduk yang melakukan seks tidak aman pada pasangannya (heteroseksual). Meskipun angkanya masih relatif kecil, kasus AIDS karena perinatal sudah mulai ditemukan di beberapa wilayah di Indonesia. Data menunjukkan adanya kecenderungan peningkatan kasus HIV-AIDS karena perinatal. Hal ini perlu mendapat perhatian serius mengingat kelompok yang dianggap beresiko rendah telah banyak yang terpapar HIV-AIDS.

Mengingat bahwa epidemi HIV terus meningkat maka diperlukan kepedulian dari semua pihak yang terkait dengan program penanggulangan HIV-AIDS untuk secara proaktif terlibat dalam komunikasi, penyebaran informasi maupun melakukan edukasi kepada masyarakat khususnya kelompok risiko tinggi. Dengan semakin meningkatnya kasus AIDS pada penduduk usia muda, penyebaran informasi untuk meningkatkan *public awareness* mengenai adanya bahaya HIV-AIDS nampaknya tidak dapat ditunda lagi. Selama ini kelompok usia muda tersebut masih kurang mendapatkan perhatian dari pihak-pihak yang peduli terhadap penanggulangan HIV-AIDS. Hal ini antara lain disebabkan persepsi orang bahwa kelompok usia muda relatif masih 'aman' bila dibandingkan dengan pekerja seks. Persepsi demikian tidak selamanya benar karena dari studi kualitatif yang telah dilakukan ternyata kelompok usia muda/anak baru gede (ABG) ini telah terlibat dalam jaringan seksual multi-partner

dengan kelompok usia yang diperkirakan telah terpapar dengan infeksi PMS termasuk HIV-AIDS. Oleh karena itu perilaku seksual remaja ini perlu mendapat perhatian dari kegiatan *serosurvey* sehingga kasus-kasus perubahan status sero negatif menjadi positif HIV di kalangan remaja ini dapat secepatnya terdeteksi dengan baik. Di samping itu, perlu diadakan pendekatan yang lebih terfokus pada kelompok-kelompok ini. Hal ini dapat dilakukan dengan penyebaran *leaflet-leaflet* dengan bahasa yang komunikatif di tempat yang biasa dipakai untuk mangkal para 'ABG' atau juga lewat sekolah-sekolah dan universitas-universitas.

Program untuk memutus mata rantai penyebaran HIV-AIDS perlu memperhatikan kelompok umur penduduk dan disesuaikan dengan jenis intervensi. Program penyuluhan yang berkaitan dengan upaya peningkatan pengetahuan dan kesadaran akan perilaku seksual yang positif perlu diikuti dengan upaya peningkatan akses terhadap pelayanan kesehatan reproduksi yang antara lain mencakup pelayanan KB dan penanggulangan PMS. Hal ini perlu ditekankan pada kelompok remaja karena di satu sisi kelompok remaja ini rentan dalam penularan penyakit, namun di sisi lain pelayanan bagi kelompok ini kurang terstruktur karena pelayanan kesehatan yang berkaitan dengan kegiatan seksual/reproduksi umumnya ditujukan bagi kelompok orang dewasa dan sudah menikah. Sikap *prejudice* terhadap remaja yang mencari pertolongan kesehatan reproduksi di fasilitas pelayanan kesehatan umum perlu diluruskan agar remaja ini tidak canggung dan malu untuk datang berkonsultasi atau berobat. Bila hal ini dilakukan maka perlu kesiapan dari aparat pelayanan kesehatan guna memberikan pelayanan yang baik bagi kelompok remaja.

Sosialisasi pencegahan penularan HIV-AIDS melalui formula 'ABCD' (*Abstinence, Be faithful, use Condom, and no Drug use*) perlu dimulai dari keluarga sebagai unit yang terkecil dalam masyarakat. Di samping itu, ajakan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan untuk mencegah HIV-AIDS, kecanduan narkotik dan Napza menjadi gerakan nasional dengan memadukan seluruh potensi masyarakat dapat segera dilakukan sebagai upaya pencegahan secara intensif.

Penanggulangan HIV-AIDS di Indonesia harus bersinergi dengan pemberantasan penggunaan narkoba. Hal ini mengingat penggunaan narkoba, terutama melalui jarum suntik merupakan media utama bagi penduduk untuk ketularan HIV-AIDS. Oleh karena itu, untuk memberantas penggunaan narkoba tersebut diperlukan berbagai pendekatan yang komprehensif mulai dari tingkat keluarga, sekolah dan masyarakat. Penyebaran informasi melalui berbagai macam penyuluhan kiranya perlu dilakukan secara aktif, terutama untuk meningkatkan kesadaran dan kepedulian masyarakat Indonesia dalam penanggulangan dan pencegahan HIV-AIDS, baik di lingkungan keluarga, sekolah maupun masyarakat. Hal ini kiranya perlu juga didukung dengan komitmen (*political will*) dari pemerintah untuk memberantas secara sungguh-sungguh pencedaran narkoba di Indonesia. Kesungguhan tersebut tentunya akan berdampak terhadap penurunan jumlah penderita HIV-AIDS di tanah air.

DAFTAR PUSTAKA

Berita Aids Indonesia Indonesia, 3 (3) 1994

Berita Aids Indonesia Indonesia, 3 (4) 1994

Departemen Kesehatan Republik Indonesia. 2001. "*Profil Kesehatan Indonesia*". Jakarta: Departemen Kesehatan Republik Indonesia.

Departemen Kesehatan Republik Indonesia. 2008. *Laporan Bulanan HIV/AIDS sampai dengan akhir bulan Juni 2008*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan.

Departemen Kesehatan Republik Indonesia. 2005. *Laporan Bulanan HIV/AIDS sampai dengan akhir bulan Maret 2005*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan

Departemen Kesehatan RI dan UNAIDS. 2002. Sidang Kabinet Sesi Khusus HIV/AIDS Maret 2003. *Penanggulangan HIV/AIDS di Indonesia: Respon saat ini – Menangkal Ancaman Bencana Nasional AIDS mendatang*. Jakarta: Departemen Kesehatan.

Departemen Kesehatan Republik Indonesia. 1999. *Laporan Bulanan HIV/AIDS sampai dengan akhir bulan Desember 1999*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan.

Departemen Kesehatan Republik Indonesia. 1999. *Laporan Bulanan HIV/AIDS sampai dengan akhir bulan Desember 1999*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan.

Departemen Kesehatan Republik Indonesia. 1999. *Laporan Bulanan HIV/AIDS sampai dengan akhir bulan Desember 1999*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan.

Fajan, P., D.N. Wirawan dan K. Ford. 1994. "STD knowledge and behaviours among clients of female sex workers in Bali, Indonesia". *AIDS Care*, 6 (4).

Ford, K., Fajans, P. & Wirawan, D.N. 1992. "*AIDS Knowledge, Condom Attitudes, and Sexual Behaviour among Male Sex Workers and Male Tourist Clients in Bali, Indonesia*".

Gunawan, Suriadi, dkk. 1999. *Dimensi Sosio-Demografi Prilaku Seksualitas Remaja dan Pencegahan Penularan HIV/AIDS*. Seri Penelitian PPT-LIPI, No. 39/1999.

Iskandar, Meiwita, dkk. 1996. *Analisis Situasi HIV/AIDS dan dampaknya terhadap anak-anak, wanita dan keluarga di Indonesia*. Depok: Pusat Penelitian Kesehatan, Universitas Indonesia.

Kathleen Ford, Wirawan, D.N., dan P. Fajan. 1995. "AIDS Knowledge, Risk Behaviors, and Condom Use Among Four Groups of Female Sex Workers in Bali, Indonesia". *Journal of Acquired Immune Syndromes and Human Retrovirology*. (10): 569-576.

- Kathleen Ford, Wirawan, D.N., P. Fajan dan Lorna Thorpe. 1995. "Aids Knowledge, Risk Behaviors, and Factors Related to Condom Use Among Male Commercial Sex Workers and Male Tourist Clients in Bali, Indonesia". *Journal of Acquired Immune Syndromes and Human Retrovirology*. (9): 751-759.
- Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Komisi Penanggulangan AIDS Nasional. 2002. Sidang Kabinet Khusus HIV-AIDS, Desember 2002. Respon Saat ini, menangkal bencana nasional AIDS mendatang. Jakarta: Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Komisi Penanggulangan AIDS Nasional.
- Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Komisi Penanggulangan AIDS Nasional. 2003. Strategi Nasional Penanggulangan HIV/AIDS 2003-2007.
- Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Komisi Penanggulangan AIDS Nasional. 2007. Strategi Nasional Penanggulangan HIV/AIDS 2007-2010.
- Komisi Penanggulangan AIDS Nasional. Rencana Aksi Nasional Penanggulangan HIV&AIDS di Indonesia 2007-2010. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- MATRA, Maret 1995. *AIDS Pasca 2000*.
- Mamahit, Endang Sedyaningsih. 1999. "AIDS di Indonesia: ke Mana". *Kompas*, 2 Desember 1999, 4. Jakarta.
- "Pokdisus AIDS". 1995. *Peduli*. Edisi II.
- "Pokdisus AIDS". 1997. *Peduli*. Edisi III.
- Purwaningsih, Sri Sunarti, Widayatun dan Fadjar Alihar. 1999. "Profil Sosio Demografi Orang dengan HIV/AIDS: hasil kajian cepat di Surabaya dan Bali". Jakarta: PPK-LIPI. *Republika*, 25 April 1999
- Rustamaji, Nurul A. 1998. *Membidik AIDS: Ikhtiar Memahami HIV dan ODHA* (editor), Yogyakarta: Galang Press bekerja sama dengan Yayasan Memajukan Ilmu Penyakit Dalam.
- Sasongko, Adi. 1999. *Beberapa Catatan Untuk Rencana Penelitian Tim Peneliti LIPI Tentang "Profil Sosio-demografis HIV/AIDS"*.
- Saptandari, Pinky. 1999. "Remaja, AIDS dan Permasalahannya: Suatu Tinjauan Aspek Sosio-kultural". Makalah disampaikan pada seminar Jubileum ke 30 Jurnal Antropologi Indonesia, Jurusan Antropologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Depok.
- Situmorang, Agustina, Sri Sunarti Purwaingsih, Widayatun dan Zaenal Fathoni. 2007. "Kondisi Kesehatan Reproduksi di Wilayah Perbatasan: fenomena infeksi menular seksual (IMS) termasuk HIV/AIDS". Jakarta: PPK-LIPI.
- Sudarsono. 1998. *Gigolo dan Seks: Resiko Penularan, Pemahaman dan Pencegahan PMS*. Yogyakarta: Kerja sama Ford Foundation dengan PSK UGM.

Sukiarta, Ketut, Efo Sumiartha dan Tuti Parwati. 1999. "Strategi Intervensi Pencegahan PMS dan HIV/AIDS dalam Praktek Gigolo pada Pemuda Lokal Pekerja Pariwisata Di Lovina, Buleleng, Bali Indonesia". Makalah dipersiapkan untuk dipresentasikan pada seminar AIDS di Kuala Lumpur.

Support, Majalah Bulanan, (38) Juli 1999.

Support, Majalah Bulanan, (39) Agustus 1999.

Vital, Agustus 1999.

Wirawan, D.N., P. Fajan dan Kathleen Ford. 1993. "AIDS and STD": risk behaviour patterns among female sex workers in Bali, Indonesia". *AIDS Care*, 5 (3).

KONSUMSI SAYUR DAN BUAH DI MASYARAKAT DALAM KONTEKS PEMENUHAN GIZI SEIMBANG

Aswatini, Mita Noveria dan Fitranita*

Abstract

Vegetables and fruit consumption of Indonesian population increased from 70 kcal/capita/day in 1999 to 95 kcal/capita/day in 2007. That covered only about 58% in 1999, and 79% in 2007, of 120 kcal/capita/day minimum daily requirement. Therefore some efforts are needed to increase people's vegetables and fruits consumption, according to Desirable Dietary Pattern. This paper aims to explain the pattern and behaviour of vegetable and fruit consumption in Indonesia and to explore understanding on knowledge and attitudes underlying that pattern and behaviour. The effort needed to increase the vegetables and fruit consumption includes not only infrastructures development to increase availability of vegetables and fruit, but also some efforts to increase people knowledge and awareness on the importance of vegetables and fruit consumption, by conducting intensive socialization and promotion. Analysis in this paper is based on secondary macro data from National Social Economic Survey (Susenas) and also primary (micro) data collected during a series of case studies conducted in Lampung and East Nusa Tenggara (NTT) provinces, in 2003 to 2006 and further in depth study in 2008.

Keyword: Vegetable, fruit, consumption, balanced dietary intake, knowledge and practice.

Abstrak

Perubahan paradigma menuju pada pemahaman bahwa untuk hidup sehat tubuh kita tidak saja memerlukan protein dan kalori, tetapi juga vitamin dan mineral yang kaya terkandung dalam sayuran-sayuran dan buah-buahan dalam pola konsumsi gizi seimbang yang berkembang pada tahun 1990-an. Tetapi sampai dengan tahun 2007, konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan penduduk Indonesia baru sebesar 95 kkal/kapita/hari, atau 79% dari anjuran kebutuhan minimum sebesar 120 kkal/kapita/hari. Konsumsi ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, di antaranya kemampuan ekonomi, ketersediaan dan pengetahuan tentang manfaat mengonsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan yang sangat berpengaruh terhadap pola dan perilaku konsumsi. Untuk itu diperlukan upaya untuk meningkatkan konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan yang tidak hanya berupa penyediaan sarana dan prasarana, tetapi juga upaya perubahan sikap dan perilaku masyarakat, melalui sosialisasi/penyuluhan dan promosi yang lebih intensif pada masyarakat tentang manfaat dari konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan.

* Ketiga penulis adalah peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI), E-mail: tinias28@rad.net.id, mitanoveria@cbn.net.id

Kata kunci: Sayuran, buah-buahan, konsumsi, pemenuhan gizi seimbang, pengetahuan dan perilaku.

PENDAHULUAN

Masalah gizi dapat dilihat dari dua sudut pandang, yang umum disebut sebagai masalah gizi ganda, yaitu masalah 'gizi lebih' yang ditimbulkan karena kebiasaan individu mengkonsumsi makanan yang melebihi kebutuhan gizinya serta masalah 'gizi kurang' yang ditimbulkan karena kekurangan konsumsi makanan yang minimal dibutuhkan individu untuk hidup sehat (Rimbawan dan Baliwati, 2004). Masalah gizi lebih maupun gizi kurang merupakan hasil dari pola konsumsi masyarakat, yang tidak memperhatikan kebutuhan dan keseimbangan gizi yang dibutuhkan tubuh untuk hidup sehat. Pola konsumsi masyarakat ini dipengaruhi oleh berbagai faktor: kondisi geografis (daerah), ekonomi, budaya, dan kebijakan-kebijakan pemerintah baik yang terkait dengan ketersediaan dan produksi bahan pangan maupun penyadaran masyarakat akan makanan yang baik.

Sebagai acuan masyarakat untuk keseimbangan asupan gizi, sejak tahun 1950-an dikenal pedoman "Empat Sehat Lima Sempurna" (Karyadi, 1997). Pedoman ini banyak dikenal masyarakat sampai saat ini, dengan penekanan pada pentingnya mengkonsumsi daging, telur dan susu. Tetapi dengan kemajuan ilmu gizi dan perkembangan teori-teori kebutuhan zat protein yang berbeda-beda, muncul perubahan paradigma dalam konsep dan strategi penanggulangan masalah gizi, dari penekanan pada aspek kualitas pangan (protein) pada tahun 1950-an menuju aspek kuantitas (energi) pada tahun 1970-an dalam kaitan dengan keseimbangan konsumsi protein dan energi. Pada tahun 1990-an, perhatian kembali ke arah kualitas, tetapi dengan penekanan pada kebutuhan vitamin dan mineral - zat gizi mikro (Martorell, 2000 dalam Siti Nuryati, 2006). Perubahan paradigma ini menuju pada pemahaman bahwa untuk hidup sehat tubuh kita tidak saja memerlukan protein dan kalori, tetapi juga vitamin dan mineral yang banyak terkandung dalam sayur-sayuran dan buah-buahan dalam pola konsumsi gizi seimbang.

Pembahasan tentang pentingnya gizi seimbang untuk menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas dilakukan dalam kongres gizi internasional di Roma pada tahun 1992. Salah satu rekomendasi penting kongres tersebut adalah anjuran kepada setiap negara untuk menyusun pedoman umum gizi seimbang (PUGS). Di Indonesia, PUGS ini, merupakan penyempurnaan dari empat sehat lima sempurna, pertama kali disusun pada tahun 1995 dan merupakan pedoman bagi setiap orang untuk mencapai status gizi yang baik serta berperilaku gizi yang baik dan benar. Ada 13 pesan dasar gizi seimbang yang terkandung dalam pedoman ini (Departemen Kesehatan RI, 2003).

Konsep dasar gizi seimbang menekankan bahwa untuk hidup dan meningkatkan kualitas hidup, setiap orang membutuhkan lima kelompok zat gizi yaitu: karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral, dalam jumlah yang cukup, tidak berlebihan dan juga tidak kekurangan. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, bahan makanan

dikelompokkan dalam tiga kelompok (berdasarkan logo gizi seimbang yang berbentuk kerucut/*food guide pyramid*) yaitu 1) sumber zat tenaga: padi-padian, umbi-umbian dan tepung-tepungan, yang digambarkan di dasar kerucut; 2) sumber zat pengatur: sayur-sayuran dan buah-buahan yang digambarkan di bagian tengah kerucut; dan 3) sumber zat pembangun: kacang-kacangan, makanan hewani dan hasil olahannya, digambarkan pada bagian atas kerucut (Departemen Kesehatan RI, 2003; Karyadi, 1997; Wikipedia, 2008). *Food guide pyramid* ini juga menunjukkan anjuran konsumsi optimal harian untuk masing-masing kelompok bahan makanan dalam memenuhi kebutuhan gizi seimbang.

Data tahun 1999–2007 menunjukkan bahwa total konsumsi pangan penduduk Indonesia masih di bawah anjuran kebutuhan minimum (2000 kkal/kapita/hari). Jika dilihat perbandingan konsumsi pangan anjuran dan aktual, berdasarkan kelompok pangan, juga menunjukkan bahwa beberapa bahan makanan dikonsumsi melebihi anjuran (terutama padi-padian) dan yang lainnya dikonsumsi di bawah anjuran. Di antara kelompok pangan yang dikonsumsi di bawah anjuran adalah sayur-sayuran dan buah-buahan, padahal kelompok makanan ini sangat diperlukan sebagai sumber utama zat gizi mikro (vitamin dan mineral), sebagai zat pengatur.

Tabel 1. Perbandingan Konsumsi Pangan Anjuran dan Aktual, 1999–2007 (kkal/kapita/hari)

Kelompok pangan	Anjuran	Konsumsi aktual					
		1999	2002	2003	2004	2005	2007 ^{**)}
Padi-padian	1000	1240	1253	1252	1248	1241	953
Umbi-umbian	120	69	70	66	77	73	52
Pangan hewani	240	88	117	138	134	139	146
Minyak + lemak	200	171	205	195	195	199	246
Buah/biji berminyak	60	41	52	56	47	51	-
Kacang-kacangan	100	54	62	62	64	67	73
Gula	100	92	96	101	101	99	-
Sayur + buah	120	70	78	90	87	93	95
Lain-lain	60	26	53	32	33	35	449
Total	2000 ⁾	1851	1986	1992	1986	1997	2015
Skor Pola Pangan Harapan (PPH)	100	66,3	72,6	77,5	76,9	79,1	-

Keterangan: *) Rekomendasi WNPNG 2004: AKE = 2000 kkal/kap/hari dan AKP = 52 gr/kap/hari.

***) Data Susenas 2007, berdasarkan pengelompokan BPS.

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2007; Badan Pusat Statistik, 2007a.

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa pola makan masyarakat belum menunjukkan pemenuhan kebutuhan makan dengan gizi. Untuk itu diperlukan upaya perbaikan gizi masyarakat yang tidak hanya berupa penyediaan sarana dan prasarana, tetapi juga perlu dilakukan upaya perubahan sikap dan perilaku dari masyarakat. Tulisan

ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang pola dan perilaku konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan di masyarakat, serta mendapatkan pemahaman tentang pengetahuan dan sikap yang mendasari pola dan perilaku tersebut dalam usaha untuk meningkatkan konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan sesuai dengan pola makan 'gizi seimbang'. Data makro yang digunakan dalam tulisan ini adalah data Susenas 2007 dan untuk kasus-kasus (mikro) bersumber dari penelitian yang dilakukan Pusat Penelitian Kependudukan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI) di Provinsi Lampung dan Nusa Tenggara Timur (NTT), pada tahun 2003 sampai dengan tahun 2006, serta studi pendalaman yang dilakukan pada tahun 2008.

POLA KONSUMSI SAYUR DAN BUAH DI MASYARAKAT

Sayuran-sayuran dan buah-buahan merupakan salah satu kelompok pangan dalam penggolongan FAO, yang dikenal dengan *Desirable Dietary Pattern*¹ (Pola Pangan Harapan/PPH) (Karsin, 2004). Kelompok bahan pangan ini berfungsi sebagai sumber vitamin dan mineral, sehingga kekurangan konsumsinya berpengaruh negatif terhadap kondisi gizi. Oleh karena itu, konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan bersama-sama dengan kelompok pangan lainnya dapat berpengaruh terhadap kondisi kesehatan pada umumnya. Bagian ini membahas pola konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan di kalangan penduduk Indonesia. Analisis mengenai pola konsumsi didasarkan pada data tentang jumlah energi yang diperoleh melalui konsumsi sayur-sayuran dan buah-buah (dalam satuan kkal), dengan melihat perbedaan antar provinsi serta wilayah perkotaan dan perdesaan.

Data pada Tabel 2 memperlihatkan pola konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan penduduk Indonesia menurut provinsi, di wilayah perkotaan dan perdesaan pada tahun 2005 dan 2007. Seperti telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, secara umum konsumsi pangan, termasuk sayur-sayuran dan buah-buahan penduduk Indonesia lebih sedikit daripada jumlah yang dianjurkan. Secara ideal konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan per kapita per hari yang dianjurkan adalah sebanyak 120 kkal menurut acuan diet 2000 kkal (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2007) dan 132 kkal untuk diet 2200 kkal (Mudanijah, 2004). Dalam kenyataan, pada tahun 2005 dan 2007 konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan penduduk Indonesia secara keseluruhan hanya sekitar 65% dan 79% dari anjuran secara berturut-turut (menurut pola diet 2000 kkal) dan 59% dan 72% (menurut pola diet 2200 kkal). Hal ini terlihat dari data pada Tabel 2 yang menunjukkan bahwa konsumsi kelompok pangan tersebut sebanyak 78,57 kkal/kapita/hari pada tahun 2005. Meskipun pada tahun 2007 terjadi peningkatan

¹ FAO menggolongkan pangan menjadi sembilan kelompok, yaitu: padi-padian, umbi-umbian, pangan hewani, minyak dan lemak, buah/biji berminyak, kacang-kacangan, gula, sayuran dan buah serta bahan pangan lainnya. Badan Pusat Statistik (BPS) dalam publikasinya menggunakan pengelompokan yang berbeda, yaitu padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayur-sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, bahan minuman, bumbu-bumbuan, konsumsi lainnya, makanan dan minuman jadi, serta tembakau dan sirih.

dalam konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan, yaitu menjadi 95,47 kkal. Jumlah tersebut masih jauh dari kebutuhan konsumsi ideal.

Secara umum, terdapat perbedaan pola konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan antara penduduk perkotaan dan mereka yang tinggal di perdesaan. Seperti yang ditunjukkan oleh data pada Tabel 2, penduduk perdesaan mengkonsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan lebih banyak dibandingkan dengan penduduk perkotaan. Kenyataan ini terjadi pada tahun 2005 dan 2007. Salah satu kemungkinan yang menyebabkan hal ini adalah perbedaan pola makan di antara kedua kelompok penduduk. Di daerah perdesaan, sayur-sayuran sering menjadi lauk-pauk yang utama di kalangan sebagian penduduk.

Tabel 2. Konsumsi Sayur-sayuran dan Buah-buahan per kapita per hari Menurut Provinsi, Kota-Desa (kkal/kap/hari)

Provinsi	Kota		Desa		Kota + desa	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007
NAD	0.15	101.55	59.16	82.48	59.60	77.04
Sumatera Utara	85.02	94.02	85.35	89.68	85.20	91.68
Sumatera Barat	83.59	92.38	91.07	93.60	88.77	93.18
Riau	80.33	103.36	88.16	103.78	85.40	103.57
Jambi	69.69	91.94	83.79	103.32	79.70	99.63
Sumatera Selatan	67.44	120.19	77.36	125.66	73.92	123.54
Bengkulu	71.79	116.01	83.3	143.68	79.93	133.95
Lampung	88.50	131.08	102.8	146.88	99.56	142.61
Kepulauan Babel	74.52	98.22	73.69	103.32	74.04	100.40
Kepulauan Riau	80.50	75.29	91.76	84.17	82.85	79.47
DKI Jakarta	66.17	71.56			66.17	71.56
Jawa Barat	59.41	71.66	67.52	84.56	63.22	76.97
Jawa Tengah	77.44	86.86	86.39	100.67	82.65	93.97
DI Yogyakarta	86.25	94.14	91.16	101.33	88.25	96.71
Jawa Timur	76.88	83.38	75.63	86.33	76.16	84.89
Banten	64.86	89.01	84.54	93.22	73.70	90.68
Bali	89.82	127.37	98.98	166.24	94.22	143.81
Nusa Tenggara Barat	73.12	96.57	68.63	93.28	70.33	94.66
Nusa Tenggara Timur	80.58	103.41	106.27	105.83	102.02	105.39
Kalimantan Barat	74.10	87.13	76.11	93.58	75.57	91.79
Kalimantan Tengah	93.31	96.65	74.26	120.57	79.84	112.43
Kalimantan Selatan	70.84	97.35	87.64	111.61	81.31	105.69
Kalimantan Timur	86.56	83.81	78.81	90.27	83.02	86.25
Sulawesi Utara	90.83	113.56	97.43	123.50	94.88	119.19
Sulawesi Tengah	89.06	133.08	87.53	130.57	87.83	131.10
Sulawesi Selatan	78.23	121.78	84.24	120.36	82.44	120.82
Sulawesi Tenggara	115.14	126.46	88.83	111.99	94.54	115.31
Sulawesi Barat		106.42		139.69		128.57
Gorontalo	81.28	91.13	54.15	82.50	61.51	85.21
Maluku	68.47	86.57	93.68	114.95	86.65	109.53
Maluku Utara	122.7	179.64	143.08	268.16	137.51	241.87
Papua	83.24	118.54	127.89	129.51	117.16	127.02
Papua Barat		93.43		126.20		118.72
INDONESIA	73.11	87.89	82.86	102.54	78.57	95.47

Sumber: Diolah dari Badan Pusat Statistik, 2007a.

Hasil penelitian di Kabupaten Lampung Tengah, Provinsi Lampung memperlihatkan fenomena tersebut. Ketika kepada narasumber ditanyakan pertanyaan: *“Apa lauk yang biasa dimakan sehari-hari?”*. Mayoritas menjawab daun singkong, kacang panjang, kangkung, gambas dan beberapa jenis sayuran lain yang bisa dengan mudah didapatkan di lokasi tempat tinggal mereka. Sebagian dari sayur-sayuran tersebut merupakan hasil kebun sendiri, termasuk pekarangan rumah, sehingga dapat diperoleh tanpa mengeluarkan uang. Bagi mereka yang tidak mempunyai kebun, sayur-sayuran seperti daun singkong bisa diperoleh dengan cara meminta kepada tetangga (Aswatini, dkk., 2005). Kenyataan ini membuktikan bahwa dalam kondisi tidak memiliki uang sekalipun penduduk perdesaan dapat mengkonsumsi sayur-sayuran sebagai menu lauk-pauk. Jenis lauk-pauk seperti tahu, tempe dan ikan asin dikonsumsi jika mereka mempunyai kelebihan uang untuk membelinya. Oleh karena itu, pernyataan seperti *“kalau lauk jarang, tapi kalau sayur pasti dimakan setiap hari”* dan *“kalau sayur setiap hari, kalau lauk nggak pasti”* sangat lazim diungkapkan oleh kebanyakan penduduk desa. Hal yang sama juga berlaku untuk buah-buahan karena sebagian penduduk perdesaan memiliki pohon buah-buahan, antara lain pisang dan berbagai buah musiman seperti mangga, rambutan dan jambu. Hal ini tidak ditemukan di masyarakat perkotaan yang hampir seluruh kebutuhan pangannya dipenuhi dengan cara membeli. Dalam kondisi tersebut, ada kemungkinan bahan pangan yang dibeli bukan sayur-sayuran dan buah-buahan, melainkan bahan pangan yang lain yaitu sumber protein seperti tahu, tempe atau telur.

Jenis sayuran yang dikonsumsi relatif bervariasi, namun beberapa sayuran tertentu lebih sering dikonsumsi, terutama karena lebih banyak tersedia di sekitar lokasi tempat tinggal. Di Kabupaten Lampung Tengah, Provinsi Lampung, misalnya, daun singkong, kacang panjang, kangkung, terong, pepaya dan nangka muda paling sering dikonsumsi, karena merupakan hasil kebun sendiri (daun singkong, pepaya dan nangka muda) atau paling sering dijual oleh pedagang keliling (kacang panjang dan kangkung). Variasi jenis sayur-sayuran yang dimasak lebih didasarkan pada pertimbangan *“biar nggak bosan”*, daripada nilai gizi yang terkandung di dalamnya. Berbeda dengan sayur-sayuran, konsumsi buah-buahan pada masyarakat perdesaan, hanya terbatas pada musimnya. Artinya, mereka hanya mengkonsumsinya pada musim buah-buahan tertentu, sedangkan pada waktu lain kebanyakan penduduk sangat jarang mengkonsumsi buah-buahan. Buah-buahan yang paling sering dan banyak dikonsumsi adalah hasil tanaman sendiri, seperti pisang, pepaya, jambu dan rambutan. Khusus untuk buah-buahan yang diperoleh dengan cara membeli, jenis pangan tersebut hanya dikonsumsi jika mereka mempunyai kelebihan uang dan yang biasanya dibeli adalah buah-buahan yang berharga murah, seperti penuturan salah seorang ibu rumah tangga yang diwawancarai di Desa Ngesti Rahayu berikut ini. *“Buah ya kalau ada uang ya beli. Kalau ke pasar beli jeruk, yang murah. Musim duku ya duku, murah jeruk, ya jeruk. Musimnya adanya apa, itu”*.

Selama periode 2005 dan 2007 telah terjadi peningkatan konsumsi kelompok pangan yang merupakan sumber vitamin dan mineral tersebut, baik di kalangan penduduk

perkotaan maupun di perdesaan. Namun peningkatan yang lebih besar ditemui di antara penduduk perdesaan. Sekali lagi, kemungkinan untuk mendapatkannya tanpa mengeluarkan uang menjadi salah satu faktor penyebab lebih tingginya peningkatan konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan penduduk perdesaan. Faktor lain yang juga tidak kalah pentingnya adalah peningkatan pengetahuan tentang pentingnya kedua kelompok pangan tersebut terhadap kondisi kesehatan. Hal ini antara lain diperoleh melalui berbagai penyuluhan yang dilakukan oleh pihak pemberi pelayanan kesehatan, termasuk petugas gizi di puskesmas dan kader gizi yang merupakan penduduk setempat.

Pola konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan berbeda antar provinsi. Provinsi dengan konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan tertinggi pada tahun 2007 adalah Maluku Utara, yaitu sebesar 242 kkal/kapita/hari, diikuti oleh Provinsi Bali, Lampung, Bengkulu, dan Sulawesi Tengah. Selain di Sulawesi Tengah, konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan penduduk di empat provinsi yang lain melebihi konsumsi anjuran menurut diet 2200 kkal. Sebaliknya, provinsi dengan konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan terendah adalah DKI Jakarta. Berada pada urutan selanjutnya berturut-turut Provinsi Jawa Barat, Nanggroe Aceh Darussalam, Jawa Timur dan Gorontalo. Rendahnya konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan di DKI Jakarta dapat dimaklumi karena bagi sebagian besar penduduk jenis pangan tersebut hanya dapat diperoleh dengan cara membeli. Ada kemungkinan karena tidak terbiasa mengkonsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan mereka tidak membelinya dan pada gilirannya juga tidak mengkonsumsinya. Hal yang menarik dan menunjukkan keadaan yang bertolak belakang dari anggapan sebagian besar kalangan selama ini ditemui di Provinsi Jawa Barat. Sebagian besar penduduk Provinsi Jawa Barat (hampir tiga per empat) beretnis Sunda yang dikenal banyak mengkonsumsi sayur-sayuran, terutama sayur-sayuran mentah (lalapan). Namun secara aktual konsumsi jenis pangan ini berada pada urutan kedua terendah dari seluruh provinsi di Indonesia, yaitu 58% dari konsumsi anjuran. Hal ini menunjukkan ketidaksesuaian antara anggapan yang berlaku di masyarakat dengan kenyataan sebenarnya. Di sisi lain, di Provinsi NTT konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan penduduknya relatif tinggi, yaitu 80% dari jumlah yang dianjurkan. Kuat dugaan cara mengolah makanan berpengaruh terhadap pola konsumsi kelompok pangan tersebut. Kebanyakan penduduk NTT, terutama yang tinggal di perdesaan mengkonsumsi jagung sebagai bahan pangan pokok. Pengolahan jagung dilakukan dengan mencampur berbagai jenis bahan pangan, termasuk sayur-sayuran, misalnya untuk membuat 'jagung bosed' yang merupakan makanan utama. Dengan cara tersebut, sayur-sayuran menjadi bahan pangan yang dikonsumsi setiap hari. Selain itu, adanya kegiatan salah satu LSM asing yang dilaksanakan sejak tahun 2005 berupa penanaman sayur-sayuran di beberapa daerah perdesaan NTT diduga juga berpengaruh terhadap pola konsumsi sayur masyarakat. Dalam programnya, selain memberikan bibit sayur-sayuran dan bimbingan bercocok tanam sayuran, LSM tersebut juga memberikan insentif berupa bantuan pangan pokok (antara lain beras dan minyak goreng) untuk memenuhi kebutuhan masyarakat peserta kegiatan sampai masa panen (Aswatini, dkk., 2005). Program ini mendorong masyarakat untuk lebih banyak menanam sayur-sayuran dan

meningkatnya produksi sayur-sayuran menjadi salah satu pendorong bagi masyarakat untuk mengkonsumsi jenis bahan pangan tersebut.

Jika dikaitkan dengan volume produksi, tidak selalu ditemukan hubungan yang sejalan antara jumlah konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan dengan produksi kedua komoditas pertanian tersebut di suatu daerah. Keadaan yang mencolok ditemui di Provinsi Jawa Barat yang memperlihatkan keadaan yang bertolak belakang. Pada tahun 2006 provinsi ini menjadi penghasil sayur-sayuran dan buah-buahan terbanyak di antara seluruh provinsi yang lain (lihat Lampiran 1). Namun, konsumsi aktual penduduknya berada pada peringkat kedua paling bawah, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya. Ada kemungkinan produksi sayur-sayuran dan buah-buahan di provinsi ini lebih banyak dimanfaatkan oleh penduduk dari daerah lain. Sebaliknya, konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan terbanyak ditemukan Provinsi Maluku Utara, padahal produksinya relatif sedikit. Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa jumlah konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan tidak dipengaruhi oleh jumlah produksi.

PERILAKU KONSUMSI SAYUR DAN BUAH

Dalam tulisan ini perilaku konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan dianalisis menggunakan data pengeluaran rumah tangga per kapita per bulan untuk memenuhi kebutuhan pangan. Asumsinya, jumlah pengeluaran dipandang sebagai proksi perilaku masyarakat dalam mengkonsumsi berbagai jenis kelompok pangan. Secara umum dapat dikatakan bahwa perilaku konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan di kalangan penduduk Indonesia tidak sesuai dengan standar yang ideal untuk memenuhi kebutuhan gizi seimbang. Tabel 3 memperlihatkan bahwa proporsi pengeluaran untuk membeli sayur-sayuran dan buah-buahan per kapita per bulan pada tahun 2005 dan 2007 kurang dari 15% dari seluruh pengeluaran pangan. Sejalan dengan peningkatan jumlah konsumsi selama dua periode waktu tersebut, proporsi pengeluaran untuk sayur-sayuran dan buah-buahan juga mengalami peningkatan, meskipun relatif kecil.

Proporsi pengeluaran untuk sayur-sayuran dan buah-buahan jauh lebih kecil dibandingkan dengan kelompok “makanan dan minuman jadi”². Hal ini terlihat mencolok di wilayah perkotaan, yaitu kurang dari separuh, baik pada tahun 2005 maupun 2007. Jika dibandingkan dengan kelompok “tembakau dan sirih”, proporsi pengeluaran rumah tangga untuk memenuhi konsumsi sumber vitamin dan mineral ini hanya sedikit lebih besar. Berdasarkan kenyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa telah terjadi “kesalahan/ketidaktepatan” dalam alokasi pengeluaran untuk kebutuhan pangan di antara penduduk Indonesia. Idealnya, pengeluaran untuk sayur-sayuran dan buah-buahan lebih besar dibandingkan dengan kelompok “makanan dan minuman jadi” dan “tembakau dan sirih” karena pentingnya peranan sayur-sayuran dan buah-buahan dalam menciptakan gizi seimbang yang pada akhirnya berpengaruh terhadap kondisi kesehatan.

² Makanan dan minuman jadi mencakup makanan jajanan, baik yang diproduksi oleh industri besar maupun industri kecil dan usaha rumah tangga.

Gencarnya promosi “makanan dan minuman jadi” ditengarai berpengaruh besar terhadap alokasi pengeluaran pangan rumah tangga. Berbagai jenis makanan dan minuman jadi ditawarkan oleh produsen makanan dan minuman dari berbagai skala usaha. Tidak hanya di wilayah perkotaan, sebagian daerah perdesaan pun juga telah ‘diserbu’ oleh berbagai produk makanan dan minuman jadi. Hal ini memupuk kebiasaan jajan di kalangan penduduk, terutama anak-anak. Di samping menimbulkan kerentanan terhadap pemenuhan kebutuhan gizi seimbang, sebagian makanan dan minuman jadi juga kurang terjamin keamanannya, terutama yang diproduksi oleh usaha rumah tangga karena luput dari kontrol pihak yang berwenang dalam pengawasan (keamanan) produk makanan.

Tabel 3. Proporsi Pengeluaran Rata-rata per kapita Sebulan untuk Sayur-sayuran dan Buah-buahan, Makanan dan Minuman Jadi serta Tembakau dan Sirih Terhadap Total Pengeluaran Kelompok Barang Makanan Menurut Provinsi(%)

Provinsi	Sayur-sayuran dan buah-buahan		Makanan dan minuman jadi		Tembakau dan sirih	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007
NAD	13,2	15,0	11,7	14,7	11,4	11,8
Sumatera Utara	13,0	13,6	16,0	16,9	13,8	12,0
Sumatera Barat	13,7	15,3	21,8	21,5	12,6	10,8
Riau	14,4	16,4	16,0	16,3	13,2	10,9
Jambi	14,1	15,8	15,2	13,9	12,4	12,4
Sumatera Selatan	13,3	15,2	13,4	15,0	12,2	11,2
Bengkulu	14,9	16,2	13,8	13,2	12,6	10,5
Lampung	14,2	15,1	15,7	16,7	11,9	10,1
Kepulauan Babel	13,1	15,0	19,4	18,8	13,8	13,2
Kepulauan Riau	14,9	13,9	22,6	22,7	12,5	11,6
DKI Jakarta	11,0	11,7	36,7	34,0	9,3	8,8
Jawa Barat	10,7	11,6	22,3	23,8	14,2	10,7
Jawa Tengah	12,9	12,9	24,8	24,2	11,3	9,2
DI Yogyakarta	12,5	12,1	33,1	32,2	92,0	8,0
Jawa Timur	11,5	11,7	22,8	22,4	11,8	9,6
Banten	11,6	12,7	24,9	23,6	13,5	11,1
Bali	13,0	13,8	27,6	25,3	7,3	6,6
Nusa Tenggara Barat	13,3	14,4	16,7	17,9	9,9	8,4
Nusa Tenggara Timur	13,1	13,6	9,2	8,1	8,6	7,1
Kalimantan Barat	11,4	11,4	14,3	13,8	12,0	10,5
Kalimantan Tengah	11,6	13,2	13,6	15,5	11,5	10,7
Kalimantan Selatan	10,6	11,7	23,5	26,2	9,8	10,0
Kalimantan Timur	12,1	13,4	21,8	20,4	10,8	10,0
Sulawesi Utara	13,1	14,3	16,9	14,2	9,6	8,7
Sulawesi Tengah	12,1	13,1	12,5	16,5	13,7	10,5
Sulawesi Selatan	10,2	12,8	15,0	17,1	12,2	9,8
Sulawesi Tenggara	11,2	14,5	12,2	13,0	12,2	9,9
Sulawesi Barat		11,9		8,8		11,0
Gorontalo	11,7	11,3	12,7	17,2	10,6	9,9
Maluku	13,4	19,4	13,8	11,7	8,6	7,6
Maluku Utara	14,3	23,6	11,9	12,8	12,1	9,8
Papua	15,3	18,3	9,9	9,5	9,6	6,9
Papua Barat		17,0		7,0		10,6
INDONESIA	12,1	13,1	21,6	21,3	12,0	10,1

Sumber: Diolah dari Badan Pusat Statistik, 2007.

Sama halnya dengan jumlah yang dikonsumsi, pengeluaran rata-rata per kapita per bulan untuk sayur-sayuran dan buah-buahan juga bervariasi antar provinsi. Pada tahun 2005 provinsi dengan proporsi pengeluaran untuk sayur-sayuran dan buah-buahan yang terbesar adalah Papua (15% dari total pengeluaran makanan), dan pada tahun 2007 posisi ini diduduki oleh Provinsi Maluku Utara, yaitu sebesar 24%. Sebaliknya, Sulawesi Selatan dan Gorontalo merupakan provinsi dengan proporsi pengeluaran untuk sayur-sayuran dan buah-buahan terendah pada tahun 2005 dan 2007 secara berturut-turut. Fakta ini sejalan dengan jumlah kalori yang diperoleh dari konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan. Provinsi Maluku Utara, khususnya, mempunyai jumlah konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan yang terbanyak pula pada tahun 2007. Sebaliknya, Gorontalo juga termasuk dalam 5 provinsi yang mempunyai konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan terendah pada tahun 2007 (lihat Tabel 2).

Hal yang menarik terkait dengan alokasi pengeluaran untuk bahan pangan ditemukan di Provinsi DKI Jakarta. Di wilayah ibukota negara ini, lebih dari sepertiga pengeluaran rumah tangga per kapita per bulan adalah untuk makanan dan minuman jadi, sementara untuk kelompok sayur-sayuran dan buah-buahan hanya sebesar 10%. Kenyataan ini mudah dimengerti karena sebagai pusat berbagai kegiatan, daerah ini menjadi wilayah pemasaran yang utama berbagai jenis makanan dan minuman jadi. Banyaknya pilihan jenis pangan tersebut menyebabkan penduduk lebih mudah untuk memperolehnya, sehingga alokasi pengeluaran untuk kelompok pangan tersebut juga lebih besar daripada daerah-daerah yang lain.

Meskipun perbedaannya tidak mencolok sebagaimana yang terjadi di DKI Jakarta, secara keseluruhan proporsi pengeluaran penduduk Provinsi Lampung, per kapita per bulan untuk sayur dan buah juga lebih besar dibandingkan dengan pengeluaran untuk makanan dan minuman jadi. Namun jika dilihat berdasarkan wilayah tempat tinggal, di daerah perkotaan pengeluaran untuk makanan dan minuman jadi lebih besar dibandingkan pengeluaran untuk sayur-sayuran dan buah-buahan (Lampiran 2). Sekali lagi, kenyataan ini memperlihatkan bahwa banyaknya pilihan makanan dan minuman jadi di daerah perkotaan memberi pengaruh yang besar terhadap kecilnya alokasi pengeluaran makanan untuk sayur-sayuran dan buah-buahan. Keadaan yang berbeda ditemukan di Provinsi Nusa Tenggara Timur, yaitu proporsi pengeluaran untuk sayur-sayuran dan buah-buahan lebih besar daripada pengeluaran untuk makanan dan minuman jadi (Lampiran 3). Perbedaan yang mencolok terlihat di daerah perdesaan. Ada kemungkinan daerah perdesaan yang sebagian besar terpencil dan tidak mudah dijangkau menyebabkan pemasaran produk makanan dan minuman jadi sulit dilakukan di wilayah NTT. Akibatnya, proporsi pengeluaran untuk jenis makanan tersebut juga kecil.

PENGETAHUAN DAN SIKAP MASYARAKAT DALAM KONSUMSI SAYUR DAN BUAH

Sikap dapat diartikan sebagai suatu keadaan dalam diri manusia yang menggerakkan untuk bertindak, atau merupakan tenaga pendorong (motivasi) dari seseorang untuk timbulnya sesuatu perbuatan atau tindakan. Sikap ini merupakan sesuatu yang tidak dibawa sejak lahir, karena itu dapat berubah-ubah dalam perkembangan individu (Walgito, 1983: 52). Sikap ini merupakan fungsi dari berbagai faktor, di antaranya adalah pengetahuan, dalam arti individu mencari/membutuhkan pengetahuan, kerangka referensi atau ukuran-ukuran sebagai dorongan untuk timbulnya motivasi dari sikapnya tersebut yang akan membawanya pada tingkah laku/perbuatan. Karena itu, perubahan sikap secara umum tergantung dari penerimaan informasi baru yang disampaikan dengan cara yang relevan, terhadap objek dari sikap tersebut, dari sudut pandang individu pemegang sikap (Newcomb, Turner dan Converse, 1981). Pada bagian ini, analisis tentang pengetahuan dan sikap masyarakat dalam konsumsi sayur didasarkan pada survei terhadap 313 rumah tangga di Provinsi Lampung dan 383 rumah tangga di NTT serta hasil penelitian mendalam di kedua daerah penelitian tersebut.

Analisis dalam bagian 2 tentang pola konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan di berbagai provinsi di Indonesia menunjukkan bahwa secara rata-rata, konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan di masyarakat Indonesia sampai tahun 2007 masih berada di bawah anjuran PPH, sebesar 120 kkal/kapita/hari, berdasarkan kebutuhan energi sebesar 2000 kkal/kapita/hari. Beberapa provinsi sudah menunjukkan angka konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan di atas anjuran sebesar 120 kkal/kapita/hari, tetapi provinsi dengan angka konsumsi di bawah anjuran masih lebih banyak (Tabel 2). Bahkan, untuk Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur, yang merupakan provinsi penghasil sayur-sayuran dan buah-buahan terbesar berdasarkan daftar komoditi kebutuhan dasar makanan tahun 2006 (Susenas Panel Modul Konsumsi, Maret 2006, Lampiran 1), konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan pada tahun 2007 baru mencapai 76,97 dan 84,89 kkal/kapita/hari (Tabel 2).

Pola konsumsi sayur dan buah di masyarakat terkait dengan perilaku yang dapat dilihat dari proporsi pengeluaran untuk bahan makanan. Tampaknya konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan belum menjadi kebutuhan penting, karena proporsi pengeluaran untuk konsumsinya secara rata-rata Indonesia pada tahun 2007 hanya sebesar 13,1% dari total pengeluaran makanan. Ini masih jauh lebih kecil dibandingkan pengeluaran untuk makanan dan minuman jadi sebesar 21,3. Pengeluaran untuk tembakau dan sirih mencapai 10,1% (Tabel 3). Padahal, konsumsi sayur dan buah tentunya lebih penting dalam memenuhi kebutuhan gizi dan menunjang PPH, dibandingkan konsumsi makanan dan minuman jadi serta sirih dan tembakau.

Sayur merupakan konsumsi sehari-hari yang umum sebagai 'teman' atau pelengkap makanan pokok (nasi atau lainnya). Bahkan, penelitian mendalam yang dilakukan di Provinsi Lampung dan NTT menunjukkan bahwa untuk keluarga di desa, terutama keluarga miskin, sayur merupakan 'lauk' utama sebagai pendamping makanan pokok nasi atau jagung. Lebih dari 90% rumah tangga sampel di kedua daerah penelitian

mengonsumsi sayur setiap hari, tetapi ada sekitar 10,2% rumah tangga di daerah penelitian di Lampung dan 10,7% di NTT yang hanya mengonsumsi makanan pokok (nasi atau jagung) dengan sayur-sayuran (Aswatini dkk, 2005). Umumnya konsumsi sayur ini dipenuhi dari hasil kebun sendiri atau 'minta' dari tetangga yang memiliki³. Tetapi karena merupakan 'teman utama' konsumsi makanan pokok, di daerah penelitian di Lampung, jika sudah tidak ada yang dapat diambil di kebun, sayur-sayuran juga dibeli di pasar, warung atau pedagang keliling, meskipun yang dibeli yang relatif murah harganya seperti oyong dan kacang panjang. Karena itu, konsumsi sayur-sayuran di Lampung umumnya terdiri dari sayur-sayuran yang mudah didapat/ditanam di halaman/ladang seperti daun singkong, terong, nangka muda (gori), kluwih, gambas, labu siam, pepaya muda (kates) dan pare. Di NTT, jenis sayur-sayuran yang biasa dikonsumsi dan bisa didapat di halaman/ladang antara lain daun singkong, daun pepaya, bunga pepaya, sayur putih, sayur kumbang (sawi) dan batang hijau (caisim).⁴ Buah, karena bukan merupakan pelengkap makanan utama, umumnya hanya dikonsumsi jika tersedia tanpa harus membeli (dipetik dari kebun/pohon sendiri), seperti berbagai jenis pisang, pepaya dan rambutan (musiman).

Keadaan empirik di lapangan menunjukkan bahwa perilaku konsumsi buah dan sayur di masyarakat belum didasarkan pada pemahaman akan pentingnya konsumsi sayur dan buah untuk memenuhi kebutuhan gizi guna menunjang hidup yang sehat, tetapi dipengaruhi oleh berbagai faktor lainnya, yaitu ekonomi, sosial, budaya dan politik (kebijakan-kebijakan pemerintah). Faktor-faktor ini baik secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap pengetahuan masyarakat, yang tidak selalu mendukung implementasi dari pola makan gizi seimbang di masyarakat. Sebagai contoh, dari pengaruh faktor ekonomi dan kebijakan (misal harga), penelitian mendalam di Lampung menunjukkan bahwa masyarakat menganggap makanan yang baik dan sehat adalah yang mahal harganya, sehingga jika mereka mempunyai uang lebih, sayur dan buah yang akan mereka beli adalah wortel (sayuran sop-sopan) serta buah apel dan anggur (wawancara mendalam dengan ibu rumah tangga di Lampung). Secara sosial, makanan juga bisa berfungsi sebagai simbol status sosial (Helman dalam Apofires, 2002) sehingga juga ada anggapan bahwa makanan tertentu identik dengan keluarga miskin, seperti konsumsi tiwul sebagai makanan pokok dalam kasus di Lampung. Di beberapa masyarakat, sayur dan buah juga sering dirasakan sebagai 'makanan untuk orang miskin' (Sherman, 2003).

Dari faktor sosial budaya, beberapa kebiasaan pantangan yang ada di masyarakat juga menjadi dasar pengetahuan yang salah dan berpengaruh terhadap pola konsumsi,

³ Sayur-sayuran yang harus dibeli seperti wortel, kacang panjang, tauge, oyong, kangkung dan buah-buahan yang dibeli umumnya jeruk, dan mangga (musiman).

⁴ Sayur putih, sayur kumbang dan batang hijau banyak ditanam penduduk karena saat penelitian sedang berjalan program bantuan dari LSM asing, yang memberikan bibit sayur-sayuran dan insentif berupa bantuan beras kepada penduduk yang mau terlibat dalam kegiatan menanam sayuran secara berkelompok, selama penduduk terlibat dalam kegiatan ini (beberapa bulan).

termasuk konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan. Pantangan ini umumnya diberlakukan kepada ibu hamil dan menyusui serta anak-anak. Di daerah penelitian di Lampung, ada kepercayaan bahwa pada masa kehamilan dan setelah melahirkan, ibu tidak boleh makan semangka karena dapat menaikkan tekanan darah, juga tidak boleh makan bawang putih karena akan mempengaruhi puser bayi. Tetapi dianjurkan untuk makan daun singkong atau daun pepaya untuk memperlancar ASI. Di NTT, ada kepercayaan bahwa sampai dengan 40 hari setelah melahirkan, ibu tidak boleh mengkonsumsi sayur-sayuran karena akan menyebabkan bayi gatal-gatal. Tetapi ada pula masyarakat yang percaya bahwa justru dalam waktu 40 hari setelah melahirkan, ibu hanya diperbolehkan makan jagung dan sayur-sayuran (Aswatini dkk, 2005: 164-165). Kebiasaan dan pantangan ini ada yang berdampak positif maupun negatif terhadap kondisi kesehatan ibu dan anak. Berkaitan dengan pantangan ini, peranan tenaga medis juga sangat penting, karena umumnya di kedua daerah penelitian masyarakat sangat mengingat rekomendasi dari tenaga medis (dokter, bidan, mantri) tentang larangan untuk makan makanan tertentu yang diindikasikan berhubungan dengan penyakit/keluhan masyarakat, misalnya, 'tidak/jangan makan *gori* dan kol untuk penderita sakit maag' serta 'tidak boleh makan kacang, nanas dan bayam untuk penderita penyakit ginjal' (hasil wawancara mendalam di Lampung). Tetapi tenaga medis tidak pernah atau jarang sekali memberi anjuran untuk mengkonsumsi makanan, terutama sayur dan buah untuk kesehatan secara umum, pada saat masyarakat berkonsultasi/berobat.

Faktor lainnya yang juga sangat berpengaruh terhadap pengetahuan dan perilaku konsumsi sayur dan buah di masyarakat adalah ketersediaan produk makanan jadi yang dinyatakan mengandung zat gizi yang setara dengan kandungan dalam sayur-sayuran dan buah-buahan (misal produk makanan yang mengandung serat dan vitamin). Iklan yang gencar tentang produk-produk ini juga secara tidak langsung berpengaruh terhadap konsumsi sayur dan buah. Seperti yang ditemukan dalam kasus di Lampung, untuk 'sariawan' mudahnya yang dikonsumsi adalah minuman semacam 'adem sari' daripada mengkonsumsi buah-buahan yang kaya vitamin C dan dapat mencegah sariawan.

Banyaknya produk makanan jajanan di sekolah, termasuk produk makanan jadi yang tidak menjamin peningkatan gizi anak sekolah juga berpengaruh pada konsumsi sayur dan buah di kalangan murid sekolah, terutama murid Sekolah Dasar. Dibandingkan makan sayur dan buah, yang mungkin disediakan orang tua di rumah, anak-anak lebih menyukai makanan jajanan yang dijual di sekolahnya. Jajanan tersebut tidak berbahan dasar sayur dan buah, seperti berbagai macam makanan ringan (sejenis kerupuk), gorengan, es (minuman), sosis, somay, cilok (aci dicolok). Selain dari itu, dengan alasan kepraktisan orang tua juga tidak memaksakan anak-anak untuk mengkonsumsi sayur. Jika sayur yang merupakan 'lauk' pendamping makanan pokok ditolak untuk dikonsumsi, maka orangtua akan 'nyeduh' (maksudnya memasak) mi instan untuk anaknya (umumnya kasus di Lampung). Mi instan juga kadang menjadi bekal untuk dibawa ke sekolah, tetapi tidak dijumpai orang tua (ibu) yang menyediakan bekal (bontot) berupa buah-buahan untuk anak-anaknya. Suka atau tidak suka seseorang (terutama anak-

anak) mengkonsumsi satu jenis makanan (misal sayur atau buah) bukan merupakan bawaan sejak lahir, tetapi kebiasaan yang dapat dibangun sejak anak kecil, melalui pola makan yang diterapkan orang tua di rumah. Dengan demikian, 'seorang ibu' memegang peranan penting dalam membangun kebiasaan ini untuk anak-anaknya.

Pola dan perilaku konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan di masyarakat, juga sangat dipengaruhi pengetahuan dan pemahaman tentang manfaat dari mengkonsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan tersebut serta akibat negatif dari kurangnya atau tidak mengkonsumsinya. Pengetahuan tentang manfaat konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan dapat dilihat dari manfaatnya terhadap kesehatan serta manfaat dari komponen gizi dan nongizi yang terkandung di dalamnya yang sangat besar peranannya bagi kesehatan. Sebagai sumber zat gizi, sayur dan buah berperan dalam mengatur pertumbuhan, pemeliharaan dan penggantian sel-sel pada tubuh manusia sedangkan peranan zat-zat nongizi pada sayur dan buah menjadi semakin penting dalam pencegahan dan pengobatan berbagai macam penyakit (Made Astawan, 2006).

Umumnya masyarakat mengetahui pentingnya mengkonsumsi sayur dan buah untuk kesehatan, tetapi pemahaman yang mendalam masih sangat kurang, sehingga tidak menjadi dasar timbulnya motivasi yang kuat untuk mengkonsumsi sayur dan buah (perilaku). Dari wawancara mendalam dengan ibu rumah tangga di Lampung dan NTT dapat disimpulkan, masyarakat mengetahui bahwa mengkonsumsi sayur dan buah baik untuk kesehatan karena sayur dan buah mengandung zat gizi dan vitamin. Beberapa kutipan berikut, merupakan jawaban yang diberikan ketika ditanyakan: *"Apa manfaat makan sayur dan buah untuk kita?"*

1. *'Bagi tubuh baik, untuk kesehatan. Pokoknya orang desa itu nggak pasti taunya, yang pasti baik katanya. Kalo makan sayur-sayur kan sehat, Ya, katanya dokter kalo ke rumah sakit kan'.*
2. *'Ya, untuk pertumbuhan badan kan. Kandungannya, zat besi, ada di kangkung. Vitamin ada di bayam, kacang panjang, vitamin C di buah.'*
3. *'Ya, untuk sehat, nambah vitamin, vitamin A apa B'*
4. *'Ya untuk pertumbuhan, ada vitaminnya'.*
5. *Ya kalau makan sayur ada duduhnya (sayur berkuah) itu kalau mbuang itu ya lancar'.*
6. *'Orang desa, ngertinya gizi itu, saya.'*
7. *'Bagus buat kesehatan. Pokoknya ya enak dimakan, nggak tau apa gunanya. Pokoknya enak dimakan'.*
8. *'Mengandung ya vitamin, ngertinya ya vitamin, kesehatan, cukup apa itu namanya, empat sehat lima sempurna'.*

Pemahaman masyarakat tentang makanan sehat dan bergizi juga mengacu pada pedoman 'empat sehat lima sempurna' yang menurut bahasa mereka adalah makanan yang terdiri atas: 'sayur-mayur, lauk-pauk, buah-buahan dan minum susu kalau ada'. Gizi seimbang (PUGS) umumnya belum mereka kenal. Meskipun dikatakan bahwa

dalam kegiatan Posyandu juga pernah diberikan, tetapi karena hanya sekali-sekali diberikan pemahaman, umumnya masyarakat tidak paham (lupa).

Diluncurkannya pedoman empat sehat lima sempurna sejak tahun 1950-an yang kemudian dijabarkan lebih lanjut menjadi PUGS, mempunyai tujuan akhir, yaitu tercapainya status gizi masyarakat yang lebih baik (Departemen Kesehatan RI, 2003). PUGS menyediakan informasi yang lengkap sebagai pedoman baik untuk petugas maupun masyarakat, untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan dalam mengkonsumsi makanan yang baik dan benar sesuai dengan kaidah ilmu gizi. Pengetahuan tentang persepsi masyarakat terhadap pentingnya konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan sangat diperlukan untuk menyusun strategi promosi peningkatan konsumsinya. Selama ini, sosialisasi dan penyuluhan berkaitan dengan pola makan gizi seimbang sudah dilakukan melalui kegiatan Posyandu (dimana hanya ibu yang mempunyai anak balita yang terlibat) dan pertemuan-pertemuan kelompok PKK. Tetapi, seperti yang disampaikan oleh petugas-petugas gizi di lapangan, pedoman tersebut masih sulit dipahami, bahkan oleh petugas sendiri. 'Bahasanya masih bahasa Dewa', dikatakan oleh seorang petugas gizi yang diwawancarai di lapangan. Dengan demikian, dalam memberikan sosialisasi dan penyuluhan PUGS, petugas harus kreatif mengartikannya, untuk disampaikan dalam bahasa dan pengertian yang mudah dipahami masyarakat. Selain dari itu ukuran-ukuran yang ada dalam PUGS juga seharusnya dilengkapi dengan ukuran rumah tangga yang mudah dipahami serta bahan penukar makanan sesuai dengan ketersediaan bahan pangan lokal. Hambatan dalam sosialisasi ini juga disebabkan keterbatasan tenaga ahli gizi berpendidikan terutama di daerah. Umumnya tenaga ahli gizi berpendidikan dari kota-kota besar tidak bersedia untuk ditempatkan di daerah dan hanya tenaga lokal yang bersedia ditempatkan di daerahnya. Tenaga lokal ahli gizi ini masih sangat terbatas, seperti yang dialami di Lampung dan NTT.

Pengetahuan yang baik tentang suatu hal akan menyebabkan seseorang bersikap positif terhadap hal tersebut sehingga juga akan berpengaruh terhadap keputusan untuk melakukan tindakan tersebut (Ancok, 1997). Promosi untuk meningkatkan konsumsi sayur dan buah di masyarakat, karenanya dapat dilakukan dengan memberikan informasi baru yang dapat memberi nilai tambah terhadap pemahaman tentang 'manfaat dari mengkonsumsi sayur dan buah yang sudah ada masyarakat, dengan dilengkapi pedoman atau acuan dalam bahasa dan ukuran-ukuran yang mudah dipahami masyarakat. Dengan memberi informasi baru ini, kemungkinan terjadinya perubahan sikap akan lebih besar, karena pandangan terhadap 'objek' (sayur dan buah) yang berubah. Tetapi informasi tentang manfaat konsumsi sayur dan buah harus disampaikan melalui media yang relevan (dalam arti mudah dipahami) oleh masyarakat, untuk dapat merubah sikap masyarakat terhadap pentingnya konsumsi sayur dan buah. Sebagai contoh, perubahan sikap terhadap konsumsi buah jeruk tidak disebabkan karena berubahnya pandangan masyarakat bahwa buah jeruk itu enak dan murah, tetapi karena informasi baru tentang suatu sifat lain yang mempunyai nilai positif seperti 'dapat

mencegah sariawan'. Dengan demikian pengetahuan masyarakat tentang buah jeruk bertambah nilainya menjadi *'buah jeruk itu enak rasanya dan murah harganya, juga mempunyai manfaat untuk mencegah sariawan'*.

STRATEGI PROMOSI UNTUK MENINGKATKAN KONSUMSI SAYUR-SAYURAN DAN BUAH-BUAHAN DI MASYARAKAT

Permasalahan utama yang dihadapi dalam konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan adalah bahwa secara nasional konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan penduduk Indonesia masih berada di bawah konsumsi yang dianjurkan, mengacu pada Pola Pangan Harapan (PPH). Berdasarkan rekomendasi Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi (WNPG 2004), dengan Angka Kebutuhan Energi (AKE) sebesar 2000 kkal/kap/hari dan Angka Kebutuhan Protein (AKP) sebesar 52 gr/kap/hari, konsumsi sayur dan buah yang dianjurkan adalah 120 kkal/kap/hari. Dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2007, konsumsi aktual sayur-sayuran dan buah-buahan penduduk Indonesia adalah sebesar 79-95 kkal/kapita/hari. Tetapi jika dilihat dari pola pengeluaran pangan rumah tangga, pengeluaran untuk konsumsi sayur dan buah masih di bawah pengeluaran untuk makanan jadi, rokok dan tembakau. Makanan dan minuman jadi serta rokok dan tembakau tidak termasuk dalam kelompok makanan yang menjadi perhitungan dalam PPH, tetapi pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi ini cukup besar. Secara nasional, pada tahun 2007, 31,4% pengeluaran rumah tangga adalah untuk makanan dan minuman jadi serta tembakau dan sirih. Untuk mengatasi masalah ini diperlukan:

1. Strategi untuk meningkatkan konsumsi sayur dan buah di masyarakat, hingga mencapai konsumsi aktual 120 kkal/kap/hari.
2. Strategi untuk mengalihkan pengeluaran untuk makanan dan minuman jadi serta tembakau dan sirih ke pengeluaran untuk sayur dan buah.

Berbagai faktor berpengaruh terhadap pola dan perilaku konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan di masyarakat, yang dapat dikelompokkan ke dalam faktor internal dan eksternal. Faktor internal terdiri atas faktor-faktor yang berpengaruh positif (pendorong/kekuatan) dan negatif (kendala/kelemahan) terhadap upaya peningkatan konsumsi sayur dan buah di masyarakat, yang berasal dari pengetahuan dan sikap masyarakat sendiri. Faktor eksternal merupakan peluang (positif) dan hambatan/tantangan (negatif) yang berpengaruh terhadap upaya peningkatan konsumsi sayur dan buah, yang berasal dari luar. Faktor-faktor yang dapat diidentifikasi berdasarkan kajian yang sudah dilakukan di atas adalah sebagai berikut.

Faktor-faktor positif:

1. Sudah ada kebiasaan ('keharusan') makan sayur di masyarakat, umumnya setiap hari rumah tangga mengkonsumsi sayur.

2. Sayur sudah merupakan 'lauk' utama bagi masyarakat miskin/di pedesaan umumnya.
3. Masyarakat paham secara umum bahwa buah dan sayur baik untuk kesehatan.
4. Sudah ada pemahaman makanan sehat meskipun masih mengacu pada pedoman '4 sehat 5 sempurna'.
5. Masyarakat sangat mengingat dan mentaati rekomendasi tenaga medis (dokter, bidan, mantri) tentang pantangan-pantangan (makan sayur dan buah) sehubungan dengan keluhan/penyakit yang diderita.
6. Berbagai macam sayur dan buah dapat ditanam di lahan sekitar rumah masyarakat.
7. Sayur dan buah juga tersedia (dijual) di pedagang keliling dan di warung atau di pasar.
8. Sudah ada upaya dari sektor terkait (dinas kesehatan) untuk mempromosikan pentingnya konsumsi sayur dan buah, meskipun kurang intensif (misal melalui posyandu oleh tenaga gizi puskesmas)

Faktor-faktor negatif:

1. Buah-buahan tidak umum dikonsumsi setiap hari (tidak seperti sayur).
2. Buah-buahan hanya dikonsumsi karena/jika ada di kebun, kalau harus membeli, tidak menjadi prioritas.
3. Ada pantangan konsumsi terhadap beberapa macam sayur dan buah di masyarakat.
4. Masyarakat tidak paham secara rinci manfaat dari setiap macam buah dan sayur.
5. Makanan sehat menurut masyarakat adalah makanan yang mahal.
6. Sayur dikonsumsi umumnya karena tersedia dan mudah didapat, dan kalau membeli harga relatif murah, tetapi bukan merupakan prioritas untuk pengeluaran pangan. Kalau ada uang untuk membeli, yang dibeli adalah 'lauk' seperti tahu/tempe.
7. Masyarakat tidak tahu 'Pedoman Umum Gizi Seimbang'. Pedoman Umum Gizi Seimbang masih sulit dipahami untuk dipraktikkan oleh masyarakat awam ('bahasanya masih bahasa dewa', mengutip pendapat salah seorang tenaga penyuluh gizi di Lampung Tengah).
8. Anak-anak kurang menyukai sayuran dan buah-buahan, tidak selalu tersedia sebagai menu harian di rumah.
9. Penyuluhan gizi umumnya diberikan pada saat kegiatan posyandu (untuk ibu yang memiliki anak balita).
10. Banyaknya produk makanan dan minuman jadi yang dinyatakan mengandung zat gizi yang terkandung dalam sayur dan buah (misal produk makanan yang mengandung serat dan vitamin).

11. Banyaknya macam makanan jajanan yang dijual di sekolah dengan harga murah tetapi tidak terjamin mutunya untuk kesehatan dan peningkatan gizi anak sekolah.
12. Kurangnya tenaga gizi terdidik untuk memberikan penyuluhan di lapangan.

Berdasarkan analisis faktor-faktor internal dan eksternal baik yang positif maupun negatif yang berpengaruh terhadap upaya peningkatan konsumsi sayur-sayuran dan buah-buahan di masyarakat, strategi promosi yang dapat diusulkan adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan pemahaman akan pentingnya konsumsi sayur dan buah sesuai dengan Pedoman Umum Gizi Seimbang, melalui sosialisasi/penyuluhan yang lebih intensif, dilengkapi dengan poster, *leaflet*/brosur dengan bahasa yang mudah dipahami masyarakat awam.
2. Promosi pemanfaatan/pekarangan untuk tanaman sayur dan buah-buahan, bersamaan dengan sosialisasi di atas. Selain itu juga dibuat kebun percontohan. Kegiatan ini dapat dilakukan sejalan dengan kegiatan PKK yang sudah ada seperti "Taman Hatinya" PKK.
3. Promosi PUGS dalam bahasa yang mudah dimengerti masyarakat (lebih operasional). Ini dilakukan melalui sosialisasi/penyuluhan dilengkapi dengan Poster dan *leaflet*/brosur.
4. Mengembangkan Pedoman/Daftar Bahan Makanan Penukar (misal yang mahal menggantinya dengan harga yang lebih murah tetapi nilai gizinya sama) beserta ukuran rumah tangganya. Pedoman ini digunakan sebagai materi penunjang dalam promosi PUGS.
5. Tenaga medis (dokter, mantri, bidan) harus terlibat dalam mensosialisasikan pentingnya konsumsi sayur dan buah pada saat memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat secara individual (termasuk bahayanya mengkonsumsi produk makanan jadi yang tidak terdaftar). Ini juga untuk mengatasi berkurangnya intensitas posyandu yang dapat dimanfaatkan sebagai sarana promosi, juga untuk mengatasi kurangnya tenaga gizi (pada jangka pendek).
6. Meningkatkan intensitas dan cakupan kegiatan posyandu dengan menambah program sosialisasi dan promosi konsumsi sayur dan buah dengan memanfaatkan PUGS yang sudah dioperasionalkan, bukan saja untuk Ibu hamil dan yang memiliki anak balita, tetapi ibu rumah tangga pada umumnya.
7. Pemerintah daerah seyogyanya dapat memberikan beasiswa ikatan dinas kepada masyarakat lokal untuk menjadi tenaga gizi yang nantinya akan ditempatkan di daerahnya sendiri.

8. Memperluas cakupan sasaran penyuluhan /promosi konsumsi sayur dan buah (tidak hanya di posyandu untuk ibu yang memiliki balita), misal di sekolah-sekolah dan kegiatan sosial kemasyarakatan lainnya seperti dalam perayaan hari besar nasional (perlombaan dalam rangka perayaan hari kemerdekaan).
9. Mengembangkan program semacam PMT-AS tetapi dengan memberikan buah pada murid sekolah (khususnya murid sekolah dasar). Anak-anak akan lebih menikmati waktu makan bersama.
10. Terutama untuk sekolah dasar, perlu dikembangkan kurikulum berdasarkan PUGS, untuk menumbuhkan pemahaman akan pentingnya konsumsi buah dan sayur sejak dini.

PENUTUP

Pola konsumsi sayur dan buah dimasyarakat sangat berkaitan dengan pola konsumsi kelompok makanan lainnya. Ini dapat dilihat dari pola pengeluaran untuk bahan makanan. Karena itu, promosi untuk peningkatan konsumsi sayur dan buah juga sangat berkaitan dengan promosi untuk mengurangi konsumsi makanan yang tidak berkontribusi terhadap terpenuhinya AKG dan AKE, berdasarkan PPH. Misalnya, promosi untuk peningkatan konsumsi sayur dan buah harus seiring dengan promosi pengurangan (bahaya) konsumsi makanan dan minuman jadi (termasuk makanan jajanan anak-anak sekolah, khususnya sekolah dasar) serta tembakau dan sirih, dengan harapan alokasi pengeluarannya dapat dialihkan untuk pengeluaran sayur-sayuran dan buah-buahan.

Ibu rumah tangga dan anak-anak (usia sekolah dasar) merupakan sasaran utama kegiatan promosi berupa sosialisasi dan penyuluhan tentang pentingnya konsumsi sayur dan buah untuk hidup sehat. Ibu rumah tangga merupakan orang yang paling bertanggung jawab terhadap terbentuknya pola makan gizi seimbang dari anggota rumah tangganya, karena dia yang sehari-hari membuat keputusan tentang konsumsi makanan dalam rumah tangga. Anak-anak, merupakan sasaran yang penting karena rasa suka dan tidak suka terhadap sayur dan buah bukan merupakan bawaan sejak lahir, tetapi suatu kebiasaan yang dapat dibangun sejak usia dini.

DAFTAR PUSTAKA

- Ancok, D. 1997. *Teknik Penyusunan Skala Pengukuran*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada.
- Astawan, Made . 2007. "Sehat Optimal Dengan Sayur dan Buah". *Kompas Cyber Media*, 16 Desember 2007. (<http://www2.kompas.com/ver1/kesehatan/0712/16/122348.htm>. Akses: 28/4/2008).
- Aswatini, Haning Romdiati, Bayu Setoawan, Ade Latifa, Fitranita dan Mita Noveria, 2005. "Ketahanan Pangan dan Kemiskinan dalam Konteks Demografi. Kasus di Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Provinsi Lampung". Laporan Penelitian. Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI).
- Apomfires, Frans. 2002. "Makanan pada Komuniti Adat Jae: Catatan Sepintas-Lalu dalam Penelitian Gizi". *Antropologi Papua*, 1(2). Desember.
- Badan Perencanaan pembangunan Nasional. 2007. *Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2006-2010*. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 2006. *Statistik Tanaman Sayuran dan Buah-buahan. Indonesia 2006*. Hasil Survei Pertanian. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. 2007. *Pengeluaran Untuk Konsumsi Penduduk Indonesia 2007. Berdasarkan Hasil Susenas Panel Maret 2007*. Buku 1. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. 2007a. *Konsumsi Kalori dan Protein Penduduk Indonesia dan Provinsi 2007. Berdasarkan Hasil Susenas Panel Maret 2007*. Buku 2. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. 2007b. *Pengeluaran Untuk Konsumsi Penduduk Indonesia Per Provinsi 2007. Berdasarkan Hasil Susenas Panel Maret 2007*. Buku 3. Jakarta: BPS.
- Baliwati, Yayuk F, Ali Khomsan dan C. Meti Dwiriani (ed). 2004. *Pengantar Pangan dan Gizi*. Jakarta: Panebar Swadaya.
- Departemen Kesehatan RI. 2003. *Pedoman Umum Gizi Seimbang (Panduan Untuk Petugas)*. Jakarta: Departemen Kesehatan RI. Direktorat Jenderal Bina Kesehatan Masyarakat. Direktorat Gizi Masyarakat.
- Karsin, Emmy S. 2004. "Klasifikasi Pangan dan Gizi". Dalam Yayuk Farida Baliwati, Ali Khomsan dan C. Meti Dwiriani (ed). *Pengantar Pangan dan Gizi*. Hlm: 45-63. Jakarta: Penebar Swadaya.
- Karyadi, Elvina. 1997. "Tiga belas Pesan 'Pengganti' 4 Sehat 5 Sempurna". (<http://www.indonesia.com/intisari/1997/april/pugs.htm>).
- Mudanijah, Siti. 2004. "Pola Konsumsi Pangan". Dalam Yayuk Farida Baliwati, Ali Khomsan dan C. Meti Dwiriani (ed). *Pengantar Pangan dan Gizi*. hlm. 69-77. Jakarta: Panebar Swadaya.
- Newcomb, Theodore.M, Ralph H. Turner dan Philips E. Converse. 1981. *Psikologi Sosial* (terjemahan). Bandung: CV Diponegoro.

- Nuryati, Siti. 2006. "Ironi Gizi Buruk di Era Keemasan". "http://www.freelists.org/archives/nasional_list/09-2006/msg00091.html. Akses: 07/05/2008).
- Rimbawan dan Yayuk F. Baliwati. 2004. "Masalah Pangan dan Gizi". Dalam Yayuk Farida Baliwati, Ali Khomsan dan C. Meti Dwiriani (ed). *Pengantar Pangan dan Gizi*. hlm. 19-28. Jakarta: Panebar Swadaya.
- Sherman, J. 2003. "From nutrition needs to classroom lessons: can we make a difference?". *Food, Nutrition and Agriculture*, 33. FAO Corporate Document Repository. (<http://www.fao.org/docrep/006/j0243m/j0243m07/.htm>. Akses: 23/5/2005).
- Walgito, Bimo. 1983. *Psikologi Sosial (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Yayasan Penerbitan Fakultas Psikolog UGM.
- Wikipedia. 2008. *Food Guide Pyramid*. (http://en.wikipedia.org/wiki/Food_guide_pyramid. Akses: 17/03/2008).
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indoensia. 2004. "Ketahanan Pangan dan Gizi di Era Otonomi Daerah dan Globalisasi". Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII. Kerja sama LIPI, BPS, Depkes, Badan POM, Bappenas, Deptan dan Ristek, didukung oleh Organisasi Profesi di bidang Pangan dan Gizi. Jakarta 17-19 Mei 2004.

Lampiran 1. Produksi sayur-sayuran dan buah-buahan menurut provinsi, 2006 (Ton)⁵

Provinsi	Sayur-sayuran				Buah-buahan			
	Bayam	Buncis	Kacang panjang	Tomat	Mangga	Salak	Pisang	Pepaya
Nanggroe Aceh Darussalam	3571	2226	13216	10307	32677	478	32358	13395
Sumatera Utara	8996	27555	44386	88275	31473	248410	207832	19600
Sumatera Barat	3852	11540	7624	22347	6280	1949	39132	3843
Riau	6013	323	9855	465	5404	1073	35263	8215
Jambi	1644	5892	5920	6850	1892	129	28721	9823
Sumatera Selatan	1949	7070	11115	13578	11363	616	238980	7266
Bengkulu	5820	16066	6758	21508	1697	983	23101	2087
Lampung	3259	9472	13640	16389	16971	10058	535732	24538
Kepulauan Bangka Belitung	1407	562	3089	472	1687	2118	11315	2037
Kepulauan Riau	1872	142	1510	19	406	1	174	16
DKI Jakarta	5149	0	391	124	1295	58	1121	1114
Jawa Barat	45071	95365	141028	241091	371800	123646	1368253	101184
Jawa Tengah	6477	34311	36190	42547	206672	202432	499217	62438
DI Yogyakarta	1663	271	1910	1102	29364	68956	51480	11670
Jawa Timur	9308	16419	40478	51064	627911	82444	838912	214855
Banten	6145	742	22964	3512	14405	2362	230446	3788
Bali	1187	8602	7282	15573	45759	62445	143111	17331
Nusa Tenggara Barat	1413	213	13038	9495	68869	17	60734	9470
Nusa Tenggara Timur	3105	2776	3616	3914	42066	611	76649	31193
Kalimantan Barat	4830	2445	10457	2040	3066	2733	105013	4678
Kalimantan Tengah	1644	725	4981	1824	4203	1247	28427	4303
Kalimantan Selatan	3415	1709	6389	2354	6298	786	71080	4482
Kalimantan Timur	7853	8202	15433	14994	3567	14273	73113	29412
Sulawesi Utara	1618	1115	3530	22793	12123	4850	39268	3937
Sulawesi Tengah	1145	314	4528	4412	6499	220	22290	3153
Sulawesi Selatan	5482	8589	16865	15662	46874	27214	188130	33965
Sulawesi Tenggara	2243	647	6417	5090	6808	170	23654	4452
Sulawesi Barat	263	152	1387	2809	1452	31	5416	345
Gorontalo	1004	1475	1952	2282	6605	115	30180	947
Maluku	539	880	1687	1705	3846	119	2760	4688
Maluku Utara	125	187	648	717	1561	290	13921	2558
Papua	431	260	1897	942	756	1051	5157	2195
Papua Barat	942	3285	1258	3487	350	65	6532	473
INDONESIA	149435	269532	461239	629743	1621997	861950	5037472	643451

Sumber: Survei Pertanian. Statistik Tanaman Sayuran dan Buah-buahan. BPS, 2006.

⁵ Sayur-sayuran dan buah-buahan di sini adalah yang termasuk dalam daftar komoditas kebutuhan dasar makanan tahun 2006 (Susenas Panel Modul Konsumsi, Maret 2006).

Lampiran 2. Pengeluaran kelompok barang makanan rata-rata perkapita sebulan menurut jenis makanan, kota-desa, Provinsi Lampung (%).

Jenis makanan	Kota		Desa		Kota+desa	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007
Padi-padian	11,8	14,1	22,1	28,6	19,0	23,4
Umbi-umbian	0,4	0,6	0,9	1,2	0,8	1,0
Ikan	8,6	7,5	8,0	5,7	8,2	6,3
Daging	6,1	4,3	3,0	2,3	3,9	3,0
Telur dan susu	8,4	8,3	5,1	4,5	6,1	5,9
Sayur-sayuran	8,0	7,1	11,2	10,6	10,2	9,3
Kacang-kacangan	4,1	3,5	4,8	4,0	4,6	3,8
Buah-buahan	4,6	7,6	3,7	4,8	3,9	5,8
Minyak dan lemak	3,5	3,1	5,2	4,6	4,7	4,0
Bahan minuman	3,8	4,4	6,3	6,4	5,6	5,7
Bumbu-bumbuan	2,0	2,0	3,1	2,5	2,8	2,3
Konsumsi Lainnya	2,6	2,7	2,7	2,6	2,7	2,6
Makanan dan minuman jadi	26,3	25,0	11,1	12,0	15,7	16,7
Tembakau dan sirih	9,7	9,8	12,7	10,3	11,9	10,1
Total pengeluaran makanan	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: Diolah dari Badan Pusat Statistik, 2007.

Lampiran 3. Pengeluaran kelompok barang makanan rata-rata perkapita sebulan menurut jenis makanan, kota-desa, Provinsi NTT (%)

Jenis makanan	Kota		Desa		Kota + desa	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007
Padi-padian	18,9	25,8	36,2	43,8	31,5	38,7
Umbi-umbian	1,5	1,0	3,0	2,1	2,6	1,8
Ikan	10,6	11,3	7,6	5,4	8,4	7,0
Daging	7,5	5,9	6,4	5,1	6,7	5,3
Telur dan susu	5,2	6,7	2,2	2,0	3,0	3,3
Sayur-sayuran	10,9	10,2	9,8	10,2	10,1	10,2
Kacang-kacangan	2,9	2,8	2,2	1,5	2,4	1,9
Buah-buahan	2,6	4,1	3,1	3,1	2,9	3,4
Minyak dan lemak	3,9	3,3	4,4	3,5	4,2	3,5
Bahan minuman	5,6	5,2	7,1	6,7	6,7	6,3
Bumbu-bumbuan	2,3	2,1	2,0	1,7	2,1	1,8
Konsumsi Lainnya	1,6	2,1	1,5	1,4	1,5	1,6
Makanan dan minuman jadi	18,6	12,5	5,7	6,4	9,2	8,1
Tembakau dan sirih	8,1	7,1	8,8	7,1	8,6	7,1
Total pengeluaran makanan	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: Diolah dari Badan Pusat Statistik, 2007.

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.

ISSN 1907-2902

Jurnal
Vol. III No. 1, 2008

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Critical Issues on Forced Migration Studies and the Refugee
Crisis in Southeast Asia

Riwanto Tirtosudarmo

Relevansi Karya Penelitian Migrasi dalam Pembangunan
Suko Bandiyono

Mobilitas Penduduk Musiman di Kota Surabaya: Dampaknya
terhadap Lingkungan Permukiman Kumuh

Hanng Romdlati dan Mita Noverla

Penduduk, Otonomi Khusus, dan Fenomena Konflik di Tanah
Papua

La Pona

Kesiapsiagaan Masyarakat: Paradigma Baru Pengelolaan
Bencana Alam di Indonesia

Deny Hidayati



LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

ISSN 1907-2902



9 771907 290214

LIPI Press