

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Masalah Demografis dan Kebijakan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau
Anna Triningsih

Penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun di “Daerah Seribu Pesantren”:
Masalah Sosial-Ekonomi, Politik, dan Budaya
Makmuri Sukarno

Penduduk Pribumi dalam Politik Pertolongan Bencana Krakatau 1883
Erlita Tantri

Mobilitas Penduduk dan Risiko Penularan HIV & AIDS: Kasus di Provinsi Bali
Sri Sunarti Purwaningsih

Tantangan Sosial Ekonomi Pengangguran Usia Muda di Indonesia
Vanda Ningrum

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

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, gagasan konseptual, tinjauan buku, dan jenis tulisan ilmiah lainnya yang ditulis dalam bahasa Inggris atau bahasa Indonesia.

**Penanggung Jawab
Pemimpin Redaksi
Dewan Redaksi**

Haning Romdiati (Kepala PPK-LIPI/Director of PPK-LIPI)
Makmuri Sukarno
Titik Handayani
Widayatun
Rusli Cahyadi
Ade Latifa Soetrisno
Gutomo Bayu Aji
Ngadi
Vanda Ningrum
Zainal Fatoni
Deshinta Vibriyanti
Sutarno

Mitra Bestari

Gavin W. Jones, National University of Singapore-Singapore
Haruo Kuroyanagi, Sugiyama Jogakuen University-Japan
Djoko Hartono, Konsultan
Deny Hidayati, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Terence H. Hull, Australian National University- Australia
Sukamdi, Universitas Gadjah Mada
Semiarto Aji Purwanto, Universitas Indonesia

Alamat Redaksi

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

Jurnal KEPENDUDUKAN INDONESIA

Masalah Demografis dan Kebijakan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau

Anna Triningsih

Penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun di "Daerah Seribu Pesantren":
Masalah Sosial-Ekonomi, Politik, dan Budaya

Makmuri Sukarno

Penduduk Pribumi dalam Politik Pertolongan Bencana Krakatau 1883

Erlita Tantri

Mobilitas Penduduk dan Risiko Penularan HIV & AIDS: Kasus di Provinsi Bali

Sri Sunarti Purwaningsih

Tantangan Sosial Ekonomi Pengangguran Usia Muda di Indonesia

Vanda Ningrum



LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

DAFTAR ISI

Masalah Demografis dan Kebijakan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau <i>Anna Triningsih</i>	65-78
Penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun di “Daerah Seribu Pesantren”: Masalah Sosial-Ekonomi, Politik, dan Budaya <i>Makmuri Sukarno</i>	79-92
Penduduk Pribumi dalam Politik Pertolongan Bencana Krakatau 1883 <i>Erlita Tantri</i>	93-104
Mobilitas Penduduk dan Risiko Penularan HIV & AIDS: Kasus di Provinsi Bali <i>Sri Sunarti Purwaningsih</i>	105-116
Tantangan Sosial Ekonomi Pengangguran Usia Muda di Indonesia <i>Vanda Ningrum</i>	117-126

KATA PENGANTAR

Jurnal Kependudukan Indonesia (JKI) yang diterbitkan pada Volume 8 Nomor 2 Tahun 2013 ini memuat lima artikel yang ditulis oleh peneliti dari berbagai institusi. Tema artikel-artikel pada JKI edisi ini meliputi permasalahan demografis dan kebijakan, pencapaian pendidikan, politik kebencanaan, mobilitas penduduk, dan pengangguran usia muda. Seluruh artikel ilmiah tersebut mengambil kasus di Indonesia, baik secara agregat maupun studi kasus.

Artikel pertama membahas antisipasi kebijakan pemerintah daerah Provinsi Kepulauan Riau dalam menghadapi permasalahan kependudukan, seperti Keluarga Berencana (KB), penanggulangan penyebaran HIV/AIDS, dan pengendalian migrasi penduduk. Selanjutnya, artikel kedua menganalisis kondisi yang berubah pada penuntasan wajib belajar sembilan tahun dalam konteks otonomi daerah, pergulatan antara pendidikan umum dan pesantren, kesulitan ekonomi, serta prospek kesempatan kerja di Kabupaten Bangkalan.

Tema politik pertolongan kebencanaan diangkat pada artikel ketiga edisi ini. Melalui studi literatur dengan sumber laporan bantuan bencana Krakatau yang ditulis oleh Belanda dan syair dari penduduk lokal sebagai saksi mata, artikel ketiga ini ingin melihat politik bencana kolonial Belanda, terutama dalam peristiwa bencana Krakatau 1883 di Banten dan Lampung. Selanjutnya artikel keempat menganalisis beberapa masalah terkait migrasi dan fenomena HIV & AIDS. Cakupan yang dibahas antara lain hubungan antara mobilitas penduduk dan dampak negatif pada kehidupan manusia, seperti HIV & AIDS dan pengetahuan lokal, yang dapat digunakan untuk mencegah penularan dari HIV & AIDS tersebut.

Terakhir, artikel kelima membahas mengenai permasalahan pengangguran usia muda, khususnya dilihat dari tantangan sosial ekonomi. Tingginya pengangguran muda akan menyebabkan Indonesia menghadapi berbagai tantangan, termasuk: penurunan dalam hal modal manusia dan sosial, kesehatan mental dan fisik, serta pendapatan dan konsumsi; penurunan keterlibatan dalam demokratisasi berpolitik; serta peningkatan risiko bunuh diri dan kriminalitas di daerah perkotaan.

JKI kembali ditetapkan sebagai majalah ilmiah terakreditasi. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan Kepala LIPI Nomor 1001/E/2013 tanggal 7 Oktober 2013. Oleh karena itu, redaksi JKI mengucapkan terima kasih, terutama kepada para penulis atas kontribusi penulisan artikel pada setiap edisi JKI. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada mitra bestari yang telah meluangkan waktu dan pikiran untuk melakukan penilaian (*review*) artikel sekaligus menjadikannya artikel ilmiah yang tersaji dengan baik dalam edisi ini. Kepada tim pendukung JKI, redaksi mengucapkan terima kasih atas segala bantuannya, mulai dari proses penerimaan naskah sampai dengan penerbitan. Kami berharap artikel yang disajikan dapat berguna bagi para pembaca. Selamat membaca!

Salam hangat,

Redaksi JKI

MASALAH DEMOGRAFIS DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH PROVINSI KEPULAUAN RIAU

(THE DEMOGRAPHIC PROBLEMS AND THE GOVERNMENT POLICIES OF THE RIAU ISLANDS PROVINCE)

Anna Triningsih

Kandidat Peneliti Mahkamah Konstitusi RI
mkri_annatriningsih@yahoo.com

Abstrak

Laju pertumbuhan penduduk secara signifikan yang terjadi di Provinsi Kepulauan Riau tentunya akan membawa dampak yang kompleks terhadap permasalahan sosial dan ekonomi masyarakat, seperti tingginya angka pengangguran, dan kriminalitas. Terdapat tiga faktor demografis yang mempengaruhi laju pertumbuhan penduduk, yaitu fertilitas, mortalitas, dan migrasi. Langkah antisipatif sebaiknya diambil oleh pemerintah daerah Provinsi Kepulauan Riau guna mengantisipasi permasalahan kependudukan yang akan timbul melalui kebijakan yang harmonis, baik dari aspek kelembagaan yang menanganinya maupun dari aspek substansi kebijakan yang akan diterapkan. Tulisan ini disusun terutama berdasarkan hasil studi yang dilakukan di Provinsi Kepulauan Riau pada tahun 2010. Dengan pendekatan studi kuantitatif dan kualitatif, penggalan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penyebaran angket dan wawancara terhadap *stakeholder*, yang selanjutnya data terkumpul dianalisis menggunakan metode *content analysis*. Hasil penelitian ini merumuskan beberapa rekomendasi kebijakan dalam menangani masalah keluarga berencana, penanggulangan penyebaran HIV/AIDS, dan pengendalian migrasi penduduk yang bersifat harmonis.

Kata Kunci: Formulasi, Kebijakan, Pemerintah Daerah, Harmonis, Perkembangan Kependudukan, dan Pembangunan Keluarga.

Abstract

The rate of population growth that significantly transpires in the Riau Islands Province will certainly bring an impact that is quite complex on the social and economic problems, such as high unemployment, and criminality. There are three demographic factors that affect the rate of population growth; fertility, mortality and migration. Anticipatory measures should be taken by the local government of the Riau Islands province in order to anticipate problems that will arise through harmonized policies both of which deal with the institutional aspects as well as the substance of the policy that will be applied. This paper is based on the 2010 study in the Riau Islands Province. By using the approach of both quantitative and qualitative studies, the data excavation in the study is done by the distribution of questionnaires and the interview of stakeholders. Afterwards, the data collected will be analyzed using content analysis method. The results of this study formulate several recommendations for policies that address the issues of family planning, the prevention of the spread of HIV/AIDS and the harmonization of control of the migration population.

Key words: *Formulation, Policies, Local Government, Harmony, Population Development, and Family Development.*

PENDAHULUAN

Undang-Undang (UU) Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menyebutkan pentingnya pembangunan manusia Indonesia yang seutuhnya, meliputi semua dimensi dan aspek kehidupan, termasuk perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Upaya tersebut ditujukan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merupakan prinsip dasar pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembangunan dilakukan oleh penduduk dan untuk penduduk. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan harus didasarkan pada kondisi atau keadaan penduduk dan pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh penduduk bukan hanya oleh sebagian atau segolongan tertentu. Selain itu, dimensi perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus mendapatkan perhatian khusus dalam kerangka pembangunan nasional yang berkelanjutan. Perhatian khusus tersebut tidak hanya datang dari pemerintah pusat, tetapi juga dari pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari penerapan otonomi daerah. Pemerintah daerah dituntut untuk berkomitmen tinggi dalam merespons setiap permasalahan perkembangan kependudukan yang kemudian dituangkan dalam bentuk kebijakan yang harmonis. Pemerintah Pusat telah mengambil langkah dalam rangka memantapkan pembangunan penduduk sebagai sumber daya untuk membangun bangsa dan menangani persoalan pengelolaan penduduk dengan membentuk lembaga kependudukan, yaitu Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Lembaga ini memiliki tugas strategis menekan laju pertumbuhan penduduk melalui program Keluarga Berencana (KB) dan berorientasi pada penggunaan kontrasepsi modern. Sejarah membuktikan, tatkala persoalan penduduk dan keluarga menjadi prioritas pemerintah dan ditangani secara sinergis oleh Kementerian Kependudukan bersama BKKBN dan dipimpin oleh seorang Menteri Negara di era tahun 1990-an, permasalahan penduduk dan keluarga dengan segala karakteristiknya dapat dikondisikan sehingga tidak menghambat upaya pembangunan di segala bidang (<http://mardiya.wordpress.com/2009/08/19/harganas-momentum-strategis-membangun-keluarga-kecil-bahagia-sejahtera/>).

Namun, langkah tersebut belum dapat mengatasi permasalahan kependudukan yang muncul di era tahun 2000-an. Saat ini permasalahan kependudukan yang muncul hampir di setiap daerah di Indonesia

mengarah kepada masih rendahnya pembangunan kependudukan dan keluarga kecil berkualitas, masih tingginya laju pertumbuhan dan jumlah kuantitas penduduk, serta masih tingginya tingkat kelahiran penduduk. Masalah lain yang dihadapi termasuk masih kurangnya pengetahuan dan kesadaran pasangan usia subur dan remaja akan hak-hak reproduksi, masih rendahnya usia kawin pertama penduduk, rendahnya partisipasi laki-laki dalam ber-KB, serta masih lemahnya ekonomi dan ketahanan keluarga. Di tingkat yang lebih luas, berbagai kendala juga dihadapi, seperti masih lemahnya institusi daerah dalam pelaksanaan program KB dan belum serasinya kebijakan kependudukan dalam mendukung pembangunan berkelanjutan.

Permasalahan-permasalahan tersebut tidak jauh berbeda dengan yang dihadapi di Provinsi Kepulauan Riau. Di satu sisi, provinsi yang secara geografis terletak berbatasan dengan wilayah negara Singapura dan Malaysia tersebut merupakan daerah yang berpotensi sebagai pemicu peningkatan perekonomian dan pembangunan di Indonesia. Namun, di sisi lain, letak wilayah yang strategis tersebut sekaligus juga dapat menjadi ancaman bagi pembangunan di Kepulauan Riau dengan adanya peningkatan virus HIV/AIDS dan perdagangan orang, yang keduanya merupakan bagian dari permasalahan perkembangan kependudukan.

Di era otonomi daerah, BKKBN Kepulauan Riau sejak tahun 2005 telah mengoptimalkan upaya penanggulangan permasalahan kependudukan dan pembangunan keluarga. Namun demikian, upaya tersebut belum mendapat respons dan dukungan sinergis dari pemerintah daerah, sehingga relatif belum ada kebijakan yang sejalan atau selaras dengan apa yang telah digariskan oleh BKKBN Kepulauan Riau. Bahkan, seluruh kabupaten/kota di provinsi ini belum memiliki kebijakan yang mendukung program perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Belum sinergisnya kebijakan tersebut, baik dalam kualitas, kuantitas, dan mobilitas, menjadi permasalahan utama yang didiskusikan dalam tulisan ini.

Tulisan ini difokuskan untuk: a) mengidentifikasi permasalahan kependudukan dan pembangunan keluarga di Kepulauan Riau; b) mengupayakan solusi-solusi terhadap permasalahan kependudukan dan pembangunan keluarga di Kepulauan Riau; c) merekomendasikan rancangan kebijakan pemerintah daerah di Kepulauan Riau tentang pengendalian kuantitas kependudukan yang harmonis melalui pengendalian kelahiran, penurunan angka kematian, dan pengendalian mobilitas penduduk; dan d)

mengupayakan rancangan kebijakan pemerintahan daerah di Kepulauan Riau berkaitan dengan pengembangan kualitas penduduk yang harmonis melalui pembinaan dan pemenuhan pelayanan penduduk.

Tulisan mengenai kebijakan yang berkaitan dengan kependudukan telah banyak dilakukan. Namun sejauh penelusuran, belum ada tulisan khusus mengenai formulasi kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau mengenai perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Dapat ditemukan beberapa tulisan kebijakan, antara lain tulisan mengenai kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan yang pernah dilakukan oleh Sujana Royat pada tahun 2008. Royat (2008) menyimpulkan bahwa kebijakan pemerintah dalam percepatan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran dilakukan dengan memfokuskan pada upaya: (1) menaikkan anggaran yang berkaitan (langsung/tidak langsung) melalui pendekatan pemberdayaan berbasis komunitas, (2) mendorong Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) provinsi dan kabupaten/kota untuk program terkait, serta (3) melakukan akselerasi pertumbuhan ekonomi dan stabilitas harga.

Tulisan mengenai Studi Identifikasi Kelompok Kegiatan Bina Keluarga Balita (Poktan BKB) Era Otonomi Daerah pernah dilakukan oleh Syahmida S Arsyad pada tahun 2008. Arsyad (2008) menunjukkan bahwa pelaksanaan Poktan BKB belum mencapai tujuan yang diharapkan. Sementara itu, tulisan lainnya tentang menunjukkan bahwa pola pengendalian sosial yang dituangkan dalam kebijakan pemerintah membawa implikasi sosial yang mengarah pada disparitas atau kesenjangan sosial. Hal ini disebabkan perumusan kebijakan yang tidak mengakomodir kepentingan masyarakat (Jayanti, 2008). Tulisan Gunawan (2007) mengenai evaluasi proses pembuatan kebijakan penanggulangan HIV/AIDS di Indonesia menunjukkan bahwa masih banyak pihak atau aktor penting yang tidak terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut, sehingga kebijakan yang dibuat tidak mengakomodir kepentingan yang seluas mungkin mewakili kelompok-kelompok yang terlibat. Dari semua tulisan telah dilakukan sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan kajian yang bersifat evaluasi kebijakan dan perumusan kebijakan namun tidak diarahkan pada harmonisasi. Yang menjadi perbedaan tulisan ini dengan tulisan-tulisan sebelumnya adalah bahwa tulisan tentang kebijakan ini lebih mengarah pada perumusan dan harmonisasi kebijakan.

Tulisan ini disusun terutama berdasarkan hasil studi pada tahun 2010 yang dilakukan di empat dari tujuh kabupaten/kota yang ada di wilayah Provinsi Kepulauan Riau, yakni Kabupaten Karimun, Kabupaten Bintan, Kota Batam, dan Kota Tanjung Pinang. Metode yang digunakan dalam studi tersebut adalah studi lapangan (*field research*) yang bersifat kualitatif, sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan sintesis terfokus, yaitu pendekatan penelitian kepustakaan terpilih yang diinterpretasikan secara kritis. Sumber data yang digunakan terdiri dari tiga sumber data (Soemitro:1994). Pertama, data primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat yang merupakan hasil wawancara terstruktur terhadap para *stakeholder* (para pejabat pemerintahan daerah yang terkait dengan masalah kependudukan dan pembangunan keluarga, beberapa dari pejabat DPRD di daerah Provinsi Kepulauan Riau, tokoh agama, tokoh adat, lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang fokus pada permasalahan kependudukan dan pembangunan keluarga, organisasi masyarakat, dan masyarakat pada umumnya di daerah Kepulauan Riau). Kedua, data sekunder, yaitu data kepustakaan yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, buku, jurnal ilmiah, artikel di media cetak maupun elektronik, makalah, dan literatur lainnya yang erat hubungannya dengan pokok permasalahan dalam studi ini, dan dapat membantu menganalisis dan memahami data primer. Ketiga, data tersier, yaitu bahan yang memberikan informasi tentang data primer dan data sekunder diantaranya adalah kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia. Secara umum, metode analisis yang digunakan dalam studi tersebut adalah metode *content analysis*, yaitu dengan cara menganalisis hasil wawancara terhadap para *stakeholder* dengan acuan pada peraturan perundang-undangan mengenai kewenangan pemerintah daerah, tugas pemerintah daerah, permasalahan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga serta solusinya. Selain itu, analisis data sekunder yang bersifat kualitatif juga dilakukan, yaitu analisis terhadap data-data yang telah diperoleh dari pihak lain dengan *setting* alami, deskriptif, menekankan pada proses, induktif, dan memberikan perhatian pada makna (Damin, 2005:175-201).

PROFIL KEPENDUDUKAN DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU

Perkembangan penduduk di daerah provinsi Kepulauan Riau bertambah padat. Secara kuantitatif, jumlah penduduk Provinsi Kepulauan Riau pada tahun 2009 sebanyak 1.515.294 jiwa (Tabel 1). Angka ini meningkat sebesar 62.211 jiwa (4,28 persen) dibandingkan tahun sebelumnya (2008).

Gambaran perkembangan jumlah penduduk di Kepulauan Riau tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah perlu mengambil langkah-langkah preventif yang dituangkan dalam kebijakan, baik regulasi maupun non-regulasi, guna menyikapi permasalahan perkembangan kependudukan. Jumlah penduduk yang besar akan menunjang pembangunan bila disertai dengan kualitas penduduk yang baik. Sebaliknya, jumlah penduduk yang semakin banyak secara kuantitas, namun tidak berkualitas, akan menghambat pembangunan.

949.775 orang, terdiri dari 486.404 laki-laki dan 463.371 perempuan. Wilayah dengan jumlah penduduk terbanyak selanjutnya adalah, secara berurutan, Kabupaten Karimun, Kota Tanjungpinang, Kabupaten Bintan, Kabupaten Lingga, dan Kabupaten Natuna. Sementara itu, Kabupaten Kepulauan Anambas tercatat sebagai wilayah dengan jumlah penduduk paling sedikit, yaitu 37.493 orang (BPS, 2010).

Tabel 1. Perkembangan penduduk menurut kabupaten/kota di Provinsi Kepulauan Riau, 2007-2009

<i>Kab./Kota</i>	2007	2008	2009	Pertumbuhan	
				Selisih	Pertumbuhan (%)
Karimun	216.221	228.878	231.658	7.657	3,54
Bintan	122.677	125.058	127.504	2.381	1,94
Natuna	93.424	95.531	61.978	2.107	2,26
Lingga	86.894	88.332	89.737	1.438	1,65
Kepulauan Anambas	-	-	35.646	-	-
Batam	695.739	737.533	781.342	41.794	6,01
Tanjung Pinang	177.963	182.741	187.529	4.778	2,68
Total	1.392.918	1.453.073	1.515.294	60.155	4,32

Sumber: BPS Prov. Kepri, 2010.

Konsentrasi penduduk di suatu daerah adalah suatu fenomena yang wajar, namun efek negatif yang ditimbulkan dari akumulasi penduduk dari segi sosial, ekonomi, maupun lingkungan merupakan suatu masalah yang mendesak untuk diatasi. Konsentrasi penduduk biasanya berasosiasi dengan keberadaan potensi status ekonomi atau pusat-pusat kegiatan ekonomi lainnya. Bertolak dari hal tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa Kepulauan Riau, yang wilayah geografisnya lebih didominasi oleh perairan daripada daratan, merupakan salah satu provinsi yang menjadi akumulasi konsentrasi penduduk yang begitu besar, terutama di Kota Batam.

Hasil Sensus Penduduk (SP) 2010 menunjukkan bahwa penyebaran penduduk di Provinsi Kepulauan Riau masih belum merata. Bila dibandingkan dengan wilayah di kepulauan, perkembangan jumlah penduduk di Kota Batam jauh lebih banyak. Berdasarkan hasil pencacahan SP 2010, jumlah penduduk Kepulauan Riau agregat per kabupaten/kota adalah 1.685.698 orang, terdiri dari 864.333 laki-laki dan 821.365 perempuan (BPS, 2010). Jumlah tersebut setara dengan 0,7 persen jumlah penduduk Indonesia (237.556.363 orang). Penduduk provinsi ini masih terpusat di Kota Batam, yaitu sebesar 56,34 persen, sedangkan sisanya tersebar di kabupaten/kota lainnya dengan persentase kurang dari 13 persen. Kota Batam memiliki penduduk terbanyak, yaitu berjumlah

Provinsi Kepulauan Riau, dengan luas wilayah (daratan) sekitar 8.256,1 kilometer persegi (berdasarkan Permendagri Tahun 2008), didiami oleh 1.685.698 orang, sehingga rata-rata tingkat kepadatan penduduk di provinsi ini adalah sekitar 205 orang per kilometer persegi. Angka tersebut lebih padat jika dibandingkan dengan rata-rata tingkat kepadatan penduduk Indonesia yang mencapai 124 orang per kilometer persegi. Kabupaten/kota yang paling padat penduduknya adalah Kota Tanjungpinang, yakni sebanyak 1.222 orang per kilometer persegi, sedangkan yang paling jarang penduduknya adalah Kabupaten Natuna, yakni sebanyak 35 orang per kilometer persegi (BPS, 2010).

Provinsi Kepulauan Riau terdiri dari wilayah kabupaten/kota yang terletak di wilayah pengembangan segitiga Singapura-Johor-Riau (SIJORI) yang merupakan kawasan yang secara khusus dikembangkan untuk industri, alih kapal, dan pariwisata. Sebagai contoh, Kota Batam sedikitnya memiliki 26 kawasan industri. Artinya, Batam menjadi pusat-pusat kegiatan ekonomi yang potensial. Daerah industri di Pulau Batam ini tersebar dibeberapa wilayah, yakni Sekupang, Kabil, Batu Ampar, dan Muka Kuning. Wilayah Kabil diperuntukan bagi industri berat, wilayah Batu Ampar diperuntukan bagi industri yang berhubungan dengan perminyakan, sedangkan Muka Kuning diperuntukan

bagi industri dengan tingkat pencemaran sangat rendah.

Berdasarkan uraian di atas, diasumsikan bahwa kondisi jumlah penduduk Kota Batam yang lebih banyak ini muncul karena perkembangan kegiatan budaya perkotaan di wilayah Pulau Batam yang menyerap lapangan pekerjaan, sehingga memiliki daya tarik penduduk untuk tinggal di pulau Batam. Atau dengan kata lain, dimungkinkan terjadinya ledakan jumlah pendatang atau migrasi masuk ke wilayah Provinsi Kepulauan Riau, khususnya di kabupaten/kota yang strategis, seperti Kota Batam.

Namun demikian, bila mengacu pada hasil olah data dalam tulisan ini sebagaimana di uraikan di atas, angka migrasi masuk di Provinsi Kepulauan Riau adalah 77 migran dari 1000 penduduk di Kepulauan Riau. Artinya, bila jumlah penduduk di Kepulauan Riau saat ini adalah 1.685.698, maka terdapat 129.799 penduduk luar yang masuk ke Provinsi Kepulauan Riau pada tahun 2010. Dengan kata lain, 7,7 persen penduduk Kepulauan Riau di tahun 2010 merupakan pendatang. Artinya, angka migrasi masuk ini pun bukan menjadi faktor utama yang mempengaruhi lajunya pertumbuhan penduduk di Kepulauan Riau. Hal ini mungkin juga dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi yang ada di Provinsi Kepulauan Riau. Meskipun demikian, bukan berarti permasalahan migrasi ini tidak menjadi penting untuk disoroti oleh pemerintah daerah di Provinsi Kepulauan Riau. Tindakan preventif yang dituangkan dalam suatu kebijakan masalah migrasi yang proaktif dan responsif terhadap masalah kependudukan tetap menjadi prioritas bagi pemerintah daerah di Kepulauan Riau.

PENGETAHUAN KB DI KEPULAUAN RIAU

Dalam kajian mengenai demografi, pengetahuan, sikap, dan perilaku KB, baik pada tingkat wilayah maupun individu, merupakan salah satu faktor penting yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh kondisi berbagai aspek pembangunan yang melekat pada wilayah atau individu. Selain itu, KB merupakan salah satu dari lima aspek kesehatan reproduksi: kesehatan ibu, kesehatan anak balita, kesehatan reproduksi remaja dan infeksi menular seksual (IMS) termasuk HIV/AIDS.

Program KB diyakini telah berkontribusi terhadap penurunan tingkat kelahiran dan kematian, yang selanjutnya mengakibatkan penurunan tingkat pertumbuhan penduduk, terutama di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Selanjutnya, di negara-negara dengan tingkat kelahiran dan tingkat

kematian tinggi, akses terhadap informasi dan pelayanan keluarga berencana dianggap penting, dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan milenium (*millennium development goals* atau MDGs), terutama tujuan penurunan kemiskinan dan penurunan tingkat kematian ibu dan anak usia balita. Laju pertumbuhan penduduk di Kepulauan Riau menunjukkan kecenderungan meningkat setiap tahunnya. Hasil SP 2010 menunjukkan bahwa provinsi ini mengalami laju pertumbuhan penduduk tertinggi di Sumatra, yaitu sebesar 4,99 per tahun, sekaligus menjadi yang kedua di Indonesia setelah Provinsi Papua. (BPS, 2010). Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan kependudukan yang muncul di Kepulauan Riau akan semakin kompleks. Hal ini menjadi perlu dan penting untuk diperhatikan secara bersama-sama oleh semua elemen masyarakat. Salah satu upaya meredam tingginya laju perkembangan penduduk adalah dengan menerapkan program KB. Program KB di Kepulauan Riau telah berjalan melalui BKKBN Kepulauan Riau, sejak tahun 2006, dengan berbagai pencapaian dan hambatan.

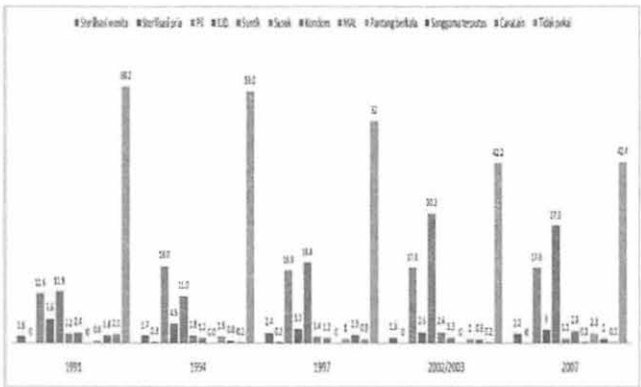
Tingkat pengetahuan KB-wanita dan KB-pria di Kepulauan Riau dapat digolongkan dalam kategori sedang. Namun demikian, bila ditinjau dari data SDKI 2007, terlihat bahwa lebih dari setengah (54,37 persen) jumlah total wanita pernah menikah di Provinsi Kepulauan Riau mengaku menggunakan kontrasepsi. Angka ini relatif lebih rendah dibandingkan rata-rata penggunaan kontrasepsi oleh wanita pernah menikah secara nasional (61,4 persen). Namun, bila dibandingkan dengan rata-rata per provinsi, maka angka rata-rata penggunaan kontrasepsi di Kepulauan Riau termasuk dalam kategori atau level menengah.

Pada kurun waktu 1991–2007, kecenderungan penggunaan kontrasepsi oleh wanita pernah menikah di Kepulauan Riau menunjukkan grafik yang bersifat fluktuatif. Ada peningkatan angka rata-rata pengguna kontrasepsi dari tahun 1991 hingga 2002/2003, dengan besaran angka rata-rata peningkatan per tahun adalah 1 persen pada tahun 1991-1994 dan 7 persen pada tahun 1994-2002/2003. Namun, kecenderungan penggunaan kontrasepsi di Kepulauan Riau dari tahun 2002/2003 hingga 2007 menunjukkan grafik penurunan sebesar 1,4 persen, yaitu dari 59 persen pada tahun 2002/2003 menjadi 57,6 persen pada tahun 2007.

Tinggi rendahnya pemakaian kontrasepsi dapat dipengaruhi oleh lingkungan dan pendidikan. Data SDKI 2007 menunjukkan bahwa persentase wanita pernah menikah pengguna kontrasepsi di Kepulauan Riau yang menetap di lingkungan perkotaan lebih

dominan dibandingkan mereka yang tinggal di pedesaan. Data dari sumber yang sama juga menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan wanita di Kepulauan Riau, semakin tinggi tingkat penggunaan kontrasepsi. Namun, jika dikorelasikan antara tingkat penggunaan kontrasepsi tingkat kesejahteraan (kekayaan) rumah tangga, maka tidak ditemukan pola hubungan atau pengaruh yang jelas. Gambaran atau pola korelasi data tersebut terjadi juga pada tingkat nasional.

Bila ditinjau dari metode penggunaan alat dan obat kontrasepsi (alokon), maka suntik dan pil merupakan metode yang paling banyak digunakan oleh wanita pernah menikah di Provinsi Kepulauan Riau (Gambar 1). Pemakaian suntik meningkat dari 11,9 persen (1991) menjadi 27,3 persen (2007), sedangkan pemakaian pil meningkat dari 11,6 persen (1991) menjadi 17,6 persen (2007). Sementara itu, persentase mereka yang tidak memakai alokon cukup besar, yakni sebesar 42,4 persen. Hal ini menunjukkan tingkat kesadaran pemakaian alokon di Provinsi Kepulauan Riau masih rendah. Di tingkat nasional, metode suntik (32 persen) dan pil (13 persen) juga merupakan metode yang paling banyak dipakai. Sementara itu, metode KB tradisional, yaitu pantang berkala, sanggama terputus, dan metode tradisional lainnya, tidak banyak digunakan, baik di Kepulauan Riau maupun di tingkat nasional.



Sumber: SDKI, 2007

Gambar 1. Kecenderungan Pemakaian Alat KB Provinsi Kepulauan Riau, 1991-2007

Bila dilihat dari akses penduduk terhadap pelayanan KB, maka terdapat sekitar 12 persen kebutuhan KB yang tidak terpenuhi (*unmet need*) di Kepulauan Riau. Angka di tingkat provinsi tersebut berada di atas angka rata-rata nasional, yaitu 9 persen. Adapun alasan yang memengaruhi kebutuhan KB yang tidak terpenuhi tersebut adalah penjarangan dan pembatasan. Persentase kebutuhan KB yang tidak terpenuhi dengan alasan pembatasan kelahiran lebih tinggi daripada persentase dengan alasan penjarangan.

Wanita yang memiliki kebutuhan KB tidak terpenuhi untuk menjarangkan adalah wanita yang menginginkan untuk menunggu dalam waktu 2 (dua) tahun atau lebih untuk hamil, tapi tidak menggunakan kontrasepsi. Sementara itu, wanita yang memiliki kebutuhan KB tidak terpenuhi untuk membatasi adalah wanita yang tidak ingin punya anak tapi tidak menggunakan kontrasepsi.

Gambar 2 menunjukkan kecenderungan angka penjarangan KB di Provinsi Kepulauan Riau dibandingkan dengan rata-rata nasional pada kurun waktu 1991-2007. Angka penjarangan di Kepulauan Riau mengalami kecenderungan penurunan sejak tahun 1991 (9,7 persen) hingga tahun 2002/2003 (4,9 persen), dan selanjutnya mengalami peningkatan dari tahun 2002/2003 hingga tahun 2007 (5,3 persen) meskipun tidak terlalu signifikan. Gambaran tersebut juga sama dengan kecenderungan di tingkat nasional, di mana angka penjarangan KB pada tahun 1991, 2002/2003 dan 2007 berturut-turut adalah 6,3 persen, 4 persen, dan 4,3 persen.



Sumber: SDKI, 2007

Gambar 2. Kecenderungan angka penjarangan KB di Provinsi Kepulauan Riau dan di tingkat nasional, 1991-2007

PENGETAHUAN HIV/AIDS DI KEPULAUAN RIAU

Peningkatan jumlah kasus HIV/AIDS setiap tahunnya semakin banyak. Pada 10 tahun pertama periode ini peningkatan jumlah kasus HIV/AIDS masih rendah. Pada akhir 1997, jumlah kasus AIDS kumulatif 153 kasus dan HIV positif baru 486 orang yang diperoleh dari serosurvei di daerah sentinel. Sebanyak 70 persen penularan HIV/AIDS melalui hubungan seksual berisiko. Pada akhir abad ke 20, terlihat kenaikan jumlah kasus AIDS yang sangat berarti, dan di beberapa daerah pada sub-populasi tertentu, angka prevalensi sudah mencapai 5 persen, sehingga sejak itu Indonesia dimasukkan ke dalam kelompok negara dengan epidemi terkonsentrasi. Jumlah kasus AIDS

pada tahun 2002 menjadi 1.016 kasus dan HIV positif 2.552 kasus. Jumlah ini masih sangat rendah bila dibandingkan dengan estimasi Kementerian Kesehatan bahwa pada tahun 2002 terdapat 90.000-120.000 kasus HIV/AIDS. Peningkatan yang cukup tajam disebabkan penularan melalui penggunaan jarum suntik tidak steril di sub-populasi pengguna napza suntik (penasun) meningkat pesat, sementara penularan melalui hubungan seksual berisiko masih tetap berlangsung.

Sejak awal abad ke-21, peningkatan jumlah kasus HIV/AIDS semakin mencemaskan. Jumlah kasus AIDS yang dilaporkan pada akhir tahun 2003 bertambah 355 kasus sehingga berjumlah 1.371 kasus, sedangkan jumlah kasus HIV positif menjadi 2.720 kasus. Pada akhir tahun 2003 ini pula, 25 provinsi telah melaporkan adanya kasus AIDS. Penularan di sub-populasi penasun meningkat menjadi 26,26 persen. Peningkatan jumlah kasus AIDS terus terjadi, di mana pada akhir Desember 2004 berjumlah 2.682 kasus, sedangkan pada akhir Desember 2005 naik hampir dua kali lipat menjadi 5.321 kasus dan pada akhir September 2006 sudah menjadi 6.871 kasus dan dilaporkan oleh 32 dari 33 provinsi. Sementara itu, estimasi pada tahun 2006 menunjukkan jumlah orang yang terinfeksi diperkirakan berkisar 169.000-216.000 orang.

Data hasil surveilans sentinel Kementerian Kesehatan menunjukkan terjadinya peningkatan prevalensi HIV positif pada sub-populasi berperilaku berisiko. Prevalensi HIV pada sub-populasi tersebut ditemukan tertinggi di kalangan penaja seks (22,8 persen), penasun (48 persen), dan penghuni lembaga pemasyarakatan (lapas) sebesar 68 persen. Peningkatan prevalensi HIV positif terjadi di kota-kota besar, sementara peningkatan prevalensi di kalangan penaja seks terjadi, baik di kota maupun di kota kecil, bahkan di pedesaan, terutama di Provinsi Papua dan Papua Barat. Di kedua provinsi ini, epidemi sudah cenderung memasuki populasi umum (*generalized epidemic*).

Distribusi umur penderita HIV/AIDS pada tahun 2006 memperlihatkan tingginya persentase jumlah usia muda dan jumlah usia anak. Penderita dari golongan umur 20-29 tahun mencapai 54,77 persen, dan bila digabung dengan golongan umur sampai dengan 49 tahun, maka angkanya menjadi 89,37 persen. Sementara itu, persentase penderita dari kelompok anak 5 tahun ke bawah mencapai 1,22 persen. Laporan lain memperkirakan pada tahun 2006 sebanyak 4.360 anak tertular HIV dan separuhnya telah meninggal (KPA, 2007). Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, khusus untuk daerah Provinsi

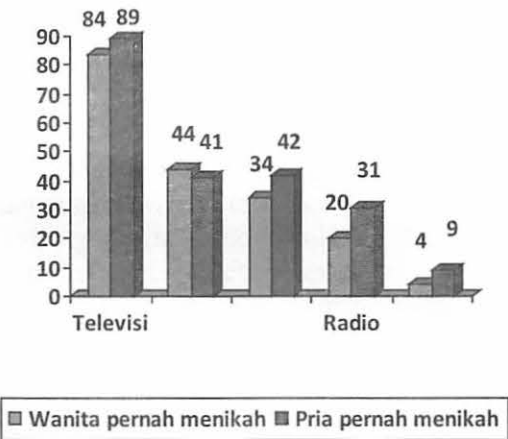
Kepulauan Riau, tingkat penderita HIV/AIDS digolongkan sebagai provinsi ke-4 terbanyak di Indonesia (BKKBN, 2008:13).

Deskripsi data di atas menunjukkan perlunya melakukan langkah penanggulangan yang bersifat segera, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Belajar dari pengalaman beberapa negara yang mengalami epidemi HIV/AIDS secara luas lebih dulu, kondisi ini telah menimbulkan berbagai dampak sosial-ekonomi yang sangat buruk. Oleh karena itu, pemerintah telah melakukan beberapa upaya yang intensif dalam rangka penanggulangan epidemi tersebut, seperti merespons melalui instrumen yuridis dengan menerbitkan beberapa peraturan perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan terkait. Respons pemerintah juga dapat dilihat melalui instrumen non-yuridis dengan membangun infrastruktur atau sarana prasarana penanggulangan HIV/AIDS, misalnya laboratorium dan 'ATM' alat kontrasepsi kondom.

Berdasarkan data SDKI 2007, dapat diketahui bahwa pengetahuan mengenai HIV/AIDS di Kepulauan Riau tergolong tinggi, yaitu di atas rata-rata angka nasional. Di Provinsi Kepulauan Riau, sebanyak 89,2 persen wanita pernah menikah mengaku pernah mendengar tentang HIV/AIDS. Sementara di tingkat nasional, 61,2 persen wanita Indonesia pernah menikah mengaku pernah mendengar tentang HIV/AIDS. Kesadaran terhadap HIV/AIDS pada wanita pernah menikah bervariasi menurut provinsi. Persentase tertinggi terdapat di Provinsi DI Yogyakarta (97,3 persen), sedangkan persentase terendah dijumpai di Provinsi Nusa Tenggara Timur (55,7 persen). Sementara itu, sebanyak 69,8 persen pria pernah menikah di Indonesia mengaku pernah mendengar tentang HIV/AIDS. Kesadaran terhadap HIV/AIDS pada pria pernah menikah juga bervariasi menurut provinsi. Persentase tertinggi terdapat di Provinsi DI Yogyakarta (98,8 persen) dan terendah di Provinsi Bengkulu (55,3 persen). Di Kepulauan Riau, persentase pria pernah menikah yang mengaku pernah mendengar tentang HIV/AIDS juga lebih tinggi dari rata-rata nasional, yakni sebesar 86,4 persen.

Media televisi menjadi sumber informasi utama bagi wanita dan pria yang pernah kawin di Kepulauan Riau untuk mengetahui ataupun mendengar tentang HIV/AIDS (Gambar 3). Sebanyak 84 persen wanita dan 89 persen pria di Kepulauan Riau mengetahui tentang HIV/AIDS melalui media televisi. Sumber informasi HIV/AIDS lainnya termasuk surat kabar atau majalah, teman atau keluarga, dan radio. Sementara itu, tempat kerja belum menjadi sumber informasi utama HIV/AIDS. Hanya 9 persen pria dan

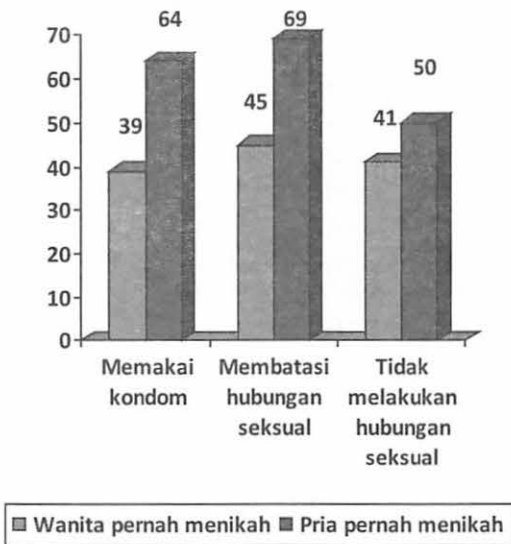
4 persen wanita di Kepulauan Riau yang mengaku mengetahui ataupun mendengar tentang HIV/AIDS dari tempat kerja mereka.



Sumber: SDKI, 2007

Gambar 3. Persentase wanita dan pria pernah menikah di Provinsi Kepulauan Riau yang pernah mendengar tentang HIV/AIDS, 2007

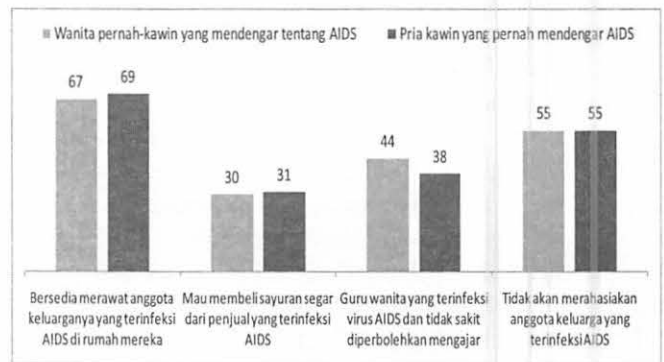
Baik di tingkat nasional maupun Provinsi Kepulauan Riau, pada umumnya pria memiliki pengetahuan yang lebih tinggi mengenai pencegahan HIV/AIDS dibandingkan wanita. Di Provinsi Kepulauan Riau, sebagaimana terlihat pada Gambar 4, lebih tingginya persentase pria pernah menikah dibandingkan wanita pernah menikah terlihat dari ketiga aspek, yakni pemakaian kondom, pembatasan hubungan seksual, dan tidak melakukan hubungan seksual.



Sumber: SDKI, 2007

Gambar 4. Pengetahuan wanita dan pria pernah menikah di Provinsi Kepulauan Riau tentang pencegahan HIV/AIDS, 2007

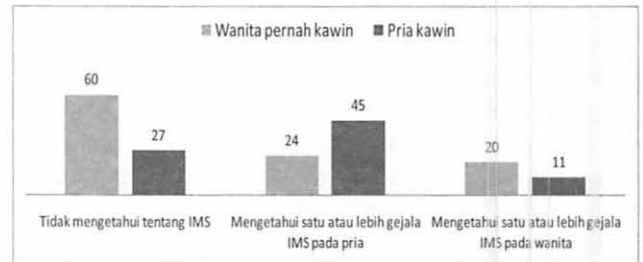
Di Kepulauan Riau, stigma tentang HIV/AIDS masih tinggi. Hanya 18 persen wanita pernah menikah dan 19 persen pria pernah menikah yang menyatakan sikap mau menerima terhadap orang yang terjangkit HIV dan AIDS. Gambar 5 menunjukkan perbedaan persentase yang kecil antara wanita dan pria pernah menikah di Provinsi Kepulauan Riau, terkait: kesediaan mereka merawat anggota keluarga yang terinfeksi AIDS di rumah, kesediaan membeli sayuran segar dari penjual yang terinfeksi AIDS, pendapat bahwa guru wanita yang terinfeksi AIDS dan tidak sakit diperbolehkan mengajar, serta tidak merahasiakan anggota keluarganya yang terinfeksi AIDS.



Sumber: SDKI, 2007

Gambar 5. Stigma wanita dan pria pernah menikah di Provinsi Kepulauan Riau terhadap orang yang terinfeksi AIDS, 2007

Bila ditinjau dari angka pengetahuan mengenai infeksi menular seksual (IMS) di Kepulauan Riau, maka dapat diketahui bahwa wanita lebih cenderung tidak memiliki pengetahuan tentang IMS dibandingkan pria (Gambar 6). Baik pria ataupun wanita di Kepulauan Riau, masing-masing memiliki kecenderungan yang tinggi terhadap pengetahuan gejala-gelaja IMS yang menimpa masing-masing. Namun, baik pria maupun wanita lebih cenderung mengetahui gejala IMS yang dialami pria dibandingkan gejala IMS yang dialami oleh wanita.



Gambar 6. Pengetahuan wanita dan pria pernah menikah di Provinsi Kepulauan Riau terkait infeksi menular seksual (IMS), 2007

KEBIJAKAN KEPENDUDUKAN DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU

Sebagaimana telah dijelaskan pada uraian sebelumnya, terdapat dua masalah faktor utama yang memengaruhi masalah kependudukan yaitu: tingkat fertilitas dan mobilitas (migrasi). Tingkat fertilitas dapat dikontrol melalui kebijakan KB, sedangkan fenomena mobilitas (migrasi) dapat dikontrol melalui kebijakan pengendalian kependudukan yang proporsional dan tidak melanggar hak asasi manusia (HAM). Baik kebijakan program KB ataupun kebijakan pengendalian kependudukan tentunya bermuara akhir atau bertujuan mewujudkan pembangunan nasional yang berkelanjutan dan berwawasan kependudukan, dalam arti penduduk tumbuh seimbang. Dalam hal ini, 'seimbang' dalam artian laju pertumbuhan penduduk tinggi harus diimbangi dengan kualitas penduduk yang tinggi juga. Hal inipun diatur dalam UU No. 52 Tahun 2009 dan menjadi amanat bagi pemerintah untuk melaksanakannya.

• Kebijakan Program Keluarga Berencana (KB)

Kebijakan tentang kelembagaan keluarga berencana berubah secara signifikan pada era desentralisasi. Semula, BKKBN sebagai lembaga yang menaungi pengembangan program KB tersebar di seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Namun, saat ini status lembaga ini berbeda-beda pada setiap kabupaten/kota dan sangat bergantung pada kebijakan pemerintah daerah setempat. Pada tahun 2007, melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi dan Perangkat Daerah, kelembagaan KB diatur lebih spesifik. Pada pasal 22 ayat 5 yang membahas tentang Perumpunan Urusan Pemerintahan, telah disebutkan bidang Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana pada bagian (i) PP tersebut. Hal ini berarti, lembaga-lembaga yang bertanggungjawab atas pengembangan dan pelaksanaan program KB yang sudah ada saat ini akan berubah lagi menjadi sebuah Badan atau Kantor bersatu (*merger*) dengan bidang Pemberdayaan Perempuan.

Keberadaan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau, yang terbentuk sejak tahun 2005 berdasarkan Surat Keputusan Kepala BKKBN No. 182/HK-010/S5/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja BKKBN Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Sulawesi Barat, masih relatif muda. Hal ini dapat berdampak pada efektifitas kinerja kelembagaan dan implementasi kebijakannya. Sejak resmi terbentuk pada tahun 2005 tersebut, BKKBN Provinsi Kepulauan Riau baru berjalan efektif secara kelembagaan di tahun berikutnya

(2006). Keberadaan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau yang tergolong baru berdiri dalam waktu singkat ini pada kenyataannya dihadapkan pada permasalahan kependudukan dan pembangunan keluarga yang begitu kompleks di daerah tersebut. Daerah Provinsi Kepulauan Riau, misalnya, merupakan provinsi ke-4 terbanyak dengan kasus HIV/AIDS di Indonesia (BKKBN, 2008:13). Selain itu, jumlah penduduk dengan usia produktif (remaja) lebih dominan menjadi rentan, mengingat saat ini perilaku kehidupan seks bebas dan peredaran obat-obatan terlarang (NAPZA) semakin gencar. Situasi ini memaksa BKKBN Kepulauan Riau untuk bekerja ekstra keras dalam menyikapi permasalahan tersebut.

Terbitnya UU No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga mengisyaratkan bahwa permasalahan kependudukan dan pembangunan keluarga menjadi penting untuk diperhatikan oleh pemerintah pusat dan daerah. Selain itu, diterbitkannya UU tersebut mendatangkan beberapa implikasi perubahan dalam kelembagaan BKKBN, antara lain, BKKBN yang dulunya merupakan singkatan dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, kini berubah menjadi Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional. Kemudian, UU tersebut juga mengatur mengenai peleburan kelembagaan, artinya setelah terbitnya UU No. 52 Tahun 2009 ini, secara kelembagaan BKKBN akan melebur (*merger*) dengan pemerintah daerah dan menjadi BKKBD (Laporan Singkat DPR RI, 2010). Meskipun demikian, pengaturan teknis *merger* tersebut akan dipandu melalui PP yang sampai saat ini belum diterbitkan.

Nomenklatur kelembagaan KB di empat kabupaten/kota di wilayah Provinsi Kepulauan Riau beragam coraknya, ada yang tergabung dalam masalah pemberdayaan perempuan, ada yang menjadi bagian dalam lingkup pemberdayaan masyarakat. Bahkan di tingkat provinsi, permasalahan KB termasuk dalam tanggung jawab Badan Pemberdayaan Perempuan. Bentuk nomenklatur kelembagaan seperti ini secara langsung berpengaruh terhadap mekanisme koordinasi, mulai dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota. Perubahan status kelembagaan ini juga berpengaruh terhadap jumlah dan kompetensi staf yang mengelola program KB. Sejak menjadi bagian dari pemerintah daerah kabupaten/kota, staf BKKBN dapat ditempatkan di berbagai instansi sesuai dengan kebutuhan pemerintah setempat, demikian juga sebaliknya. Bila pejabat pengelola KB tidak berasal dari BKKBN, maka terdapat kecenderungan bahwa program KB tidak berkembang sesuai dengan kebutuhan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa konsekuensi dari penerapan otonomi daerah di Provinsi Kepulauan Riau adalah memunculkan pemecahan konsentrasi atau fokus penanganan KB. Sebelum era otonomi, setiap daerah memiliki perangkat (*instrument*) kelembagaan BKKBN hingga tingkat desa yang fokus menangani permasalahan KB. Oleh karena itu, pemerintah daerah saat ini perlu menunjukkan komitmen kepentingan (*political will*) dengan cara memprioritaskan penanganan permasalahan KB melalui pendekatan institusional (kelembagaan) yang proporsional dan harmonis.

Salah satu bentuk komitmen kepentingan dan dukungan pemerintah daerah terhadap kebijakan tersebut dapat dilihat dari ketersediaan anggaran. Berdasarkan hasil FGD yang dilakukan, dukungan dari pemerintah daerah masih relatif kurang, sementara anggaran pengembangan program sebagian besar masih berasal dari pemerintah pusat melalui APBD dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Di masing-masing kabupaten/kota, anggaran tidak tersedia secara berkelanjutan. Hal ini menunjukkan bahwa program KB belum merupakan prioritas bagi pemerintah daerah.

Idealnya, nomenklatur yang terkait dengan KB berdiri sendiri, tidak menjadi bagian dari satu badan atau kantor tertentu secara struktural. Alasannya adalah, bahwa masalah KB merupakan masalah kependudukan yang sangat komprehensif. Beban tanggung jawab untuk mengatasi permasalahan tersebut juga menjadi berat, artinya membutuhkan dukungan dan fokus kerja yang khusus, baik terkait sumber daya manusia ataupun sumber daya finansialnya. Sejauh nomenklatur kelembagaan terkait bidang KB masih diwujudkan dalam bentuk penyisipan kelembagaan (*embedded* dalam satu wadah) atau tidak berdiri sendiri, maka selama itu juga permasalahan KB tidak menjadi prioritas kebijakan pemerintah.

Sejauh ini, keragaman nomenklatur bidang KB masih berpola kerja menggunakan pendekatan sektoral. Artinya, masing-masing nomenklatur bidang KB memiliki program-program tersendiri secara sektoral dan tidak jarang terkadang tumpang tindih dan tidak terkoordinasikan sehingga implementasinya tidak tepat sasaran dan tidak efisien. Selain bentuk nomenklatur yang beragam, pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga tidak tersedia dokumen tertulis yang mengatur peran BKKBN, Dinas Kesehatan, lembaga kemasyarakatan dan swasta dalam mengatasi masalah KB. Berdasarkan hasil FGD yang dilakukan di empat kabupaten/kota, BKKBN lebih fokus pada promosi, advokasi, penyediaan dan distribusi alokon,

sementara Dinas Kesehatan lebih fokus pada aspek pelayanannya. Sampai saat ini, Dinas Kesehatan di keempat kabupaten/kota tersebut belum memiliki kebijakan dan strategi khusus tentang program KB. Sementara itu, peran lembaga kemasyarakatan dan swasta diharapkan dapat berperan dalam menjaga kualitas layanan program KB dengan mengembangkan jejaring layanan.

Berkaitan dengan struktur layanan, pelayanan KB di Provinsi Kepulauan Riau diberikan di berbagai pusat layanan kesehatan, baik pemerintah maupun swasta. Layanan KB dapat ditemukan di rumah sakit di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Selain di sebagian besar pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) di yang tersebar di seluruh kecamatan di tingkat kabupaten/kota, pelayanan juga diberikan di pos bersalin desa (polindes), dokter swasta dan bidan swasta.

Penyediaan alokon di tingkat kabupaten/kota hampir seluruhnya memanfaatkan distribusi dari pemerintah pusat melalui BKKBN provinsi. Hanya di sebagian kabupaten/kota terdapat penyediaan alokon yang berasal dari APBD. Alokon tersedia secara memadai mulai dari tingkat provinsi hingga kabupaten/kota. Pada tingkat provinsi, BKKBN memiliki gudang alokon yang memadai dengan sistem pengamanan yang baik, tetapi pencatatan melalui kartu persediaan hanya dilakukan oleh BKKBN Provinsi Kepulauan Riau. Sementara itu, tidak semua kabupaten/kota memiliki gudang penyimpanan alokon yang memadai. Pada tingkat kabupaten/kota, distribusi alokon sampai ke tingkat pelayanan, dalam hal ini puskesmas, tidak dapat berjalan secara merata ke seluruh puskesmas dikarenakan kendala geografis, ketersediaan dana, dan petugas pelaksana distribusi. Pada saat keberadaan Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) atau Petugas Keluarga Berencana (PKB) merata di setiap kecamatan, distribusi dapat dilakukan melalui PLKB/PKB. Sementara itu, keberadaan PLKB/PKB di empat kabupaten/kota belum memadai. Kota Tanjung Pinang memiliki sumberdaya PLKB/PKB relatif lebih memadai dibandingkan tiga kabupaten/kota lainnya di Provinsi Kepulauan Riau.

Uraian diatas menggambarkan problematika kelembagaan KB yang rentan pada ketidakharmonisan pelaksanaan program dan kebijakan. Oleh karena itu, dengan diterbitkannya UU No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, harmonisasi, baik secara kelembagaan maupun secara substansi program dan kebijakan, upaya harmonisasi program dan kebijakan menjadi tuntutan dan kebutuhan yang mendesak untuk dilakukan.

Langkah-langkah untuk mengarah pada harmonisasi tersebut dapat dilakukan dengan berbagai cara. Pertama, guna meningkatkan kualitas koordinasi, khususnya antara BKKBN dan/atau dinas/instansi yang menangani program KB dan Dinas Kesehatan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, perlu diaktifkan kembali program kerja atau tim pengendali mutu dengan melakukan pertemuan koordinasi secara rutin. Koordinasi rutin ini penting dilakukan dalam rangka penyesuaian program yang dilakukan atau yang akan dilakukan oleh masing-masing pihak, agar tidak timbul tumpang tindih dan ketidaksesuaian kebijakan atau program KB. Kedua, advokasi program dan kebijakan KB perlu ditingkatkan kualitas dan frekuensinya serta difokuskan pada ketersediaan alokasi anggaran, khususnya tingkat kabupaten/kota.

Ketiga, distribusi alokasi dapat dilakukan dengan meningkatkan kerjasama yang lebih intensif antara BKKBN dan Dinas Kesehatan di semua tingkatan, salah satunya dalam hal penyimpanan alokasi tersebut. Keempat, guna meningkatkan apresiasi masyarakat terhadap program KB, diperlukan adanya media dan saluran informasi yang memperhatikan kebutuhan lokal masyarakat di Kepulauan Riau, khususnya yang berkaitan dengan KB. Hal ini perlu dilakukan dalam rangka peningkatan kesadaran dan pemahaman masyarakat di provinsi ini terhadap pentingnya program KB. Kelima, peningkatan kualitas layanan KB dalam bentuk pemerataan dan pengadaan tenaga PLKB/PKB di setiap kabupaten/kota di Kepulauan Riau yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing. Hal ini perlu dilakukan mengingat, secara geografis, keterjangkauan pelayanan KB masih terkendala dalam distribusi dan implementasinya. Dengan adanya petugas PLKB/PKB yang merata dan memadai, akan memudahkan proses pelayanan KB. Pengadaan dan pemerataan tenaga PLKB/PKB ini tentunya perlu juga dibarengi dengan peningkatan kapasitas pemahaman melalui pelatihan yang rutin.

• Kebijakan terkait Migrasi

Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau juga perlu menyikapi tingginya laju pertumbuhan penduduk di wilayahnya. Hal ini perlu dilakukan sedini mungkin, meskipun data hasil penelitian yang dilakukan tahun 2010 ini belum menunjukkan indikasi bahwa angka migrasi di Kepulauan Riau berkontribusi besar terhadap pertambahan jumlah penduduk. Sikap responsif tersebut harus dilakukan dalam rangka mewujudkan pembangunan Kepulauan Riau yang berkelanjutan dengan jumlah penduduk tumbuh seimbang.

Sejauh ini, beberapa pemerintah daerah di Kepulauan Riau belum menyikapi persoalan migrasi ini dengan responsif, kecuali Pemerintah Kota Batam, yaitu dengan menerbitkan Peraturan Daerah Kota Batam No. 8 Tahun 2009 tentang Administrasi Penduduk dan Pencegahan Penduduk. Meskipun demikian, kebijakan perda tersebut masih dinilai 'setengah hati' dan belum memadai untuk dijadikan instrumen pengendalian migrasi penduduk. Kebijakan ini diterbitkan lebih karena tujuan untuk menciptakan tertib administrasi dalam menerbitkan dan mencatat identitas penduduk di Kota Batam, belum diarahkan pada upaya mengendalikan migrasi penduduk.

• Kebijakan terkait Pencegahan HIV/AIDS

Kepulauan Riau merupakan salah satu daerah di Indonesia dengan tingkat penderita infeksi HIV/AIDS tertinggi ke-4 dengan jumlah kasus kurang lebih 20 kasus pada tahun 2010. Hal ini sudah direspons oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau dengan menerbitkan sebuah kebijakan berupa peraturan daerah mengenai pencegahan penyebaran HIV/AIDS. Namun demikian, kebijakan/peraturan tersebut dianggap belum cukup, mengingat Kepulauan Riau merupakan wilayah perbatasan yang identik dengan tempat transit atau persinggahan dalam tujuan perjalanan dari dan/atau ke luar negeri. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu meningkatkan kerjasama dan sinergi kinerja dan program dengan BKKBN Provinsi dalam rangka penanggulangan penyebaran HIV/AIDS. Sinergi tersebut dapat dilakukan dalam bentuk program pencegahan penyebaran yang ditujukan terutama pada kelompok risiko tinggi, seperti kelompok pekerja seks komersial dan pelanggannya, orang yang telah terinfeksi dan pasangannya, para pengguna narkoba suntik, serta pekerja kesehatan yang mudah terpapar oleh infeksi HIV/AIDS. Selain itu, peningkatan kualitas dan akses pelayanan kesehatan reproduksi dan pemahaman akan hak-hak reproduksi; pengobatan, dukungan dan perawatan bagi orang yang hidup dengan HIV/AIDS; serta surveilans juga menjadi penting ditingkatkan dan disinergikan oleh pemerintah daerah dan BKKBN bersama-sama para *stakeholders* lainnya.

Sejauh ini, salah satu program yang telah dilakukan oleh BKKBN Kepulauan Riau terkait dengan penanggulangan penyebaran epidemi HIV/AIDS adalah menjalin kerjasama kemitraan dengan Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Provinsi serta lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang fokus pada bidang penanggulangan HIV/AIDS. Program kemitraan tersebut dituangkan dalam bentuk kegiatan-kegiatan, seperti peningkatan pemahaman dan pengetahuan masyarakat mengenai HIV/AIDS serta penyebaran

alokon (kondom) ke perusahaan galangan kapal dan lokalisasi. Selain itu, BKKBN Kepulauan Riau juga melakukan kerjasama kemitraan dengan lembaga pendidikan, di mana salah satu dari wujud realisasi kerjasama tersebut adalah membentuk wadah kegiatan ekstra kurikuler dengan nama Pusat Informasi dan Konsultasi Kesehatan Reproduksi Remaja (PIK-KRR). Keberlanjutan program yang telah dilakukan ini tentunya membutuhkan respons sinergis dari berbagai kalangan ataupun elemen masyarakat. Intensitas koordinasi antarlembaga mitra dan interaksi peran masyarakat menjadi komponen penting dalam menunjang pencapaian program penanggulangan penyebaran epidemi HIV/AIDS di Kepulauan Riau.

KESIMPULAN

Meskipun permasalahan fertilitas dan mobilitas (migrasi) di Kepulauan Riau belum mengindikasikan kerawanannya pada tahun 2010, dan dianggap bukan sebagai faktor utama meningkatnya laju pertumbuhan penduduk di wilayah ini, Pemerintah Daerah di wilayah Provinsi Kepulauan Riau tetap harus mengantisipasinya. Mengingat instrumen kelembagaan yang ada dalam menangani masalah kependudukan, khususnya KB, HIV/AIDS dan migrasi belum memadai dan masih tumpang tindih, Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau dan juga pemerintah daerah di tiap kabupaten/kota di provinsi tersebut harus menunjukkan komitmen kepentingan (*political will*) dan menjadikan permasalahan kependudukan ini sebagai masalah prioritas yang harus ditangani.

Dengan terbitnya UU No. 52 Tahun 2009, BKKBN yang berubah menjadi Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional berperan sebagai lokomotif utama dalam mengemban masalah kependudukan. Perkembangan ini tentunya membutuhkan dukungan sinergis dari berbagai pihak dan pemangku kepentingan yang terkait dengan permasalahan kependudukan. Oleh karena itu, BKKBN perlu meningkatkan kerjasama dengan para pemangku kepentingan, dan juga memaksimalkan kerjasama yang telah dibangun guna mendukung implementasi kebijakan kependudukan yang harmonis dan tepat sasaran.

DAFTAR PUSTAKA

Arsyad, S. A. 2008. "Studi Identifikasi Kelompok Kegiatan Bina Keluarga Balita Era Otonomi Daerah". *Jurnal Ilmiah Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi*, Tahun II, No. 2, Tahun 2008.

Badan Pusat Statistik. 2010. *Data Agregat Hasil Sensus Penduduk 2010 Provinsi Kepulauan Riau Perkota/kabupaten*, Jakarta: Badan Pusat Statistik.

BKKBN. 2008. *Informasi Dasar Penanggulangan Masalah Kesehatan Reproduksi*, Jakarta: BKKBN.

BKKBN. 2010. *Laporan Survei Perilaku Kehidupan Sehat Remaja*, Jakarta: Direktorat Remaja dan Perlindungan Hak-hak Reproduksi BKKBN.

Damin, Sudaman. 2005. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Jakarta: Bina Aksara.

Gunawan, Achmad. 2007. *Evaluasi Proses Pembuatan Kebijakan Penanggulangan HIV/AIDS di Indonesia*, Tesis Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, tidak dipublikasikan.

<http://mardiya.wordpress.com/2009/08/19/harganas-momentum-strategis-membangun-keluarga-kecil-bahagia-sejahtera/>

Jayanti, I Gusti Ngr. 2008. *Kebijakan Pemerintah Sebagai Pola Pengendalian Sosial*, Tesis Program Pascasarjana Kajian Budaya Universitas Udayana Bali, tidak dipublikasikan.

Komisi Penanggulangan AIDS Nasional. 2010. *Strategi Nasional Penanggulangan HIV dan AIDS 2007-2010*, Jakarta: Komisi Penanggulangan AIDS Nasional.

Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Komisi IX DPR RI Tahun Sidang 2009-2010 Masa Persidangan II dengan Kepala BKKBN, Kamis 28 Januari 2010 di Ruang Rapat Komisi IX DPR RI Gedung Nusantara I Jalan Gatot Subroto Jakarta.

Pemerintah Republik Indonesia. 2009. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.

Sanapiah, Faisal. 1999. *Format Penelitian Sosial*, Bandung: Raja Grafindo.

Soemitro, Ronny Haritijo. 1994. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Surat Keputusan Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Nomor: 182/HK-010/S5/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Koordinasi dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Sulawesi Barat.

Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

**PENUNTASAN WAJIB BELAJAR SEMBILAN TAHUN
DI “DAERAH SERIBU PESANTREN”:
MASALAH SOSIAL-EKONOMI, POLITIK, DAN BUDAYA**

***(THE COMPLETION OF NINE YEARS COMPULSARY EDUCATION IN
“A THOUSAND PESANTREN REGION”: THE SOCIO-ECONOMICS, POLITICS,
AND CULTURE PROBLEMS)***

Makmuri Sukarno

Peneliti Pusat Kependudukan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
murikarno@yahoo.com

Abstrak

Tulisan ini menggambarkan kondisi yang berubah untuk penuntasan wajib belajar sembilan tahun di tengah konteks otonomi daerah, pergulatan antara pendidikan umum dan pendidikan pesantren, kesulitan ekonomi, serta prospek kesempatan kerja di Kabupaten Bangkalan. Masyarakat Bangkalan pada umumnya menempatkan pendidikan agama, yang banyak dilayani pesantren, sebagai primer karena menyangkut makna hidup, sedangkan pendidikan “umum” yang dilayani sekolah bahkan madrasah (standar Kemenag) sebagai sekunder karena lebih menekankan pembelajaran tentang cara atau alat untuk hidup. Akibatnya, APK pada wajib belajar rendah. Catatan prestasi ini berubah membaik antara lain karena Paket B (setara SMP/MTs) masuk dan diterima pesantren dan madrasah diniyah, pelaksanaan program bantuan BOS di sekolah dan madrasah, serta kepercayaan terhadap sekolah/madrasah yang meningkat. Berbeda dengan jaman sebelum otonomi, program pendidikan di daerah ini sekarang lebih dipercaya tidak akan “melupakan agama di sekolah” karena banyak diantara eksekutif dan legislatif di daerah berasal dari kalangan pesantren sendiri. Di samping itu, kepercayaan pada jalur (*trajectory*) “pesantren-SD-kerja wiraswasta-kaya” telah melemah akibat merosotnya perdagangan kayu dan pelayaran yang selama ini diandalkan, sementara di pihak lain, muncul ekspektasi di masyarakat bahwa kesempatan kerja yang akan terbuka akibat relokasi industri dari sekitar Surabaya ke Bangkalan kelak akan lebih menerima lulusan sekolah/madrasah daripada lulusan pesantren. Catatan prestasi APK diharapkan akan lebih baik ke depan jika birokrasi daerah dapat mengakhiri diskriminasi dengan menempatkan secara serius pesantren umumnya dan madrasah khususnya sebagai mitra dalam upaya penuntasan.

Kata Kunci: Penuntasan Wajib Belajar, Pesantren, Madrasah, APK, Kabupaten Bangkalan.

Abstract

*This paper illustrates the changing conditions for the completion of the nine years compulsory education in the context of regional autonomy, the struggle between general education and pesantren education, economic hardship, and the prospect of employment opportunity in Bangkalan. The Bangkalan society in general put religious education which mostly served by pesantren as a primary education because it involves learning (religious study) about the meaning of life, in the meantime, “public” schools education, even madrasah is seen as secondary because it emphasizes more on learning about ways or means to live. As a result, the record of gross enrollment rate in primary school was low. The record of achievement improved partly after these factors: the entrance of Package B (equivalent of SMP/MTs) was accepted by the pesantren and Islamic schools diniyah, the implementation of BOS assistance in schools and madrasah, as well as the increasing confidence in public school/madrasah. In contrast to the era before the autonomy, the educational programs in this region is now believed to not to “forget about religion in school” because many of the executives and legislators in the region come from pesantren themselves. In addition, the confidence in the path (*trajectory*) of “pesantren-elementary schools-working entrepreneur-rich” has been weakened by the declining of the timber trade and shipping that have been relied upon. On the other hand, an expectation in the community raises that employment opportunities will open up as a result of the relocation of industry from around Surabaya to Bangkalan which will soon be receiving more graduates from public school/madrasah than graduates from pesantren. The APK achievement record will hopefully be better in the future if the local bureaucracy can end the discrimination by seriously placing pesantren in general and madrasah in particular as partners in order to complete the compulsory education.*

Key words: Compulsory Education, Pesantren, Madrasah, APK, Bangkalan Region.

PENDAHULUAN

Penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun (Wajar 9 Tahun) merupakan salah satu kewajiban pemerintah dan masyarakat untuk menunaikan hak-hak pendidikan warga negara. Namun demikian, di daerah yang mempunyai begitu banyak pesantren dengan sub-budaya, sosial-ekonomi dan politiknya, yang sejak sebelum kemerdekaan cenderung resistan terhadap sistem pendidikan umum yang 'modern', upaya penuntasan Wajar 9 Tahun melalui penyelenggaraan pendidikan dengan kurikulum nasional, yaitu Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah (SD/MI), Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah (SMP/MTs) dan program Kesetaraan (*equivalence*) Paket A dan B melalui PKBM (Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat), menjadi fenomena yang khas sekaligus penting untuk dikaji. Hal ini karena baik persekolahan maupun pesantren secara nasional dan lokal (Bangkalan) tumbuh pesat; namun demikian, wilayah ber-APK rendah biasanya juga merupakan kantong-kantong pesantren.

Tulisan yang bersifat analisis-deskriptif ini boleh jadi menjadi salah satu potret lapangan dari dinamika dua kebijakan nasional sekaligus: upaya mengembangkan pendidikan nasional sebagai suatu sistem yang sejak lama mencari konvergensi atas dikotomi pendidikan ('umum' versus 'agama') dan upaya mengembangkan kemitraan negara dengan masyarakat (*public-private partnership*) pada pelayanan publik pendidikan. Potret lapangan ini diambil dari perspektif dinamika penuntasan Wajar 9 Tahun akibat faktor sosial-ekonomi, politik dan budaya di Bangkalan, baik yang menghambat maupun yang mendorong peningkatan partisipasi anak pada pendidikan tersebut. Secara teoretis, partisipasi pada pendidikan (ketuntasan wajib belajar) akan meningkat apabila terdapat kecocokan antara keinginan dan kemampuan antara negara, masyarakat dan dunia kerja menyangkut antara lain makna pendidikan atau nilai budaya masyarakat terhadap pendidikan formal, biaya pendidikan, jarak tempuh, dan layanan pembelajaran serta ekspektasi terhadap nilai balik ekonomi dan kesempatan kerja lulusan (Boudon, 1974:56). Data primer tulisan ini diperoleh dengan metode fenomenologi melalui wawancara mendalam dengan tokoh *stakeholders* pendidikan setempat pada tahun 2006 dan pendalamannya pada tahun 2010. Sementara itu, data sekunder diperoleh dengan metode analisis isi terhadap kepustakaan yang relevan.

DIKOTOMI PENDIDIKAN UMUM VERSUS AGAMA DAN REPRODUKSI MASYARAKAT SANTRI

Kabupaten Bangkalan mempunyai banyak pesantren (631 buah di tahun 2011)¹, sehingga sering dijuluki "Daerah Seribu Pesantren", berbatasan dengan wilayah kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia, yaitu Surabaya, tetapi dikenal sebagai daerah yang tingkat pendidikan masyarakatnya rendah. Parameternya adalah Angka Partisipasi Kasar (APK) di tingkat pendidikan dasar (sekolah/madrasah) Wajar 9 Tahun. APK Bangkalan hanya 36 persen dan di Jawa Timur rata-rata mencapai kurang dari 50 persen (2006). Kondisi ini cukup mengherankan. Namun demikian, apabila diselami lebih dalam, di daerah itu memang terdapat berbagai masalah yang kompleks yang menyebabkan tingkat pendidikan formal dari masyarakatnya begitu rendah. Penyebabnya terbentang dari faktor parameternya sendiri, faktor ekonomi, budaya-agama, politik, sosial, ketenagakerjaan, sarana-prasarana, guru sampai ke faktor psiko-sosial.

Salah satu parameter yang digunakan Pemerintah untuk mengukur keterdidikan, khususnya APK, adalah proporsi anak yang mengikuti pendidikan formal, yaitu sekolah dan madrasah (dengan standar kurikulum nasional), sampai dengan kelas terakhir dari program Wajar 9 Tahun terhadap jumlah anak usia sekolah untuk tingkat tersebut. Ini merupakan parameter yang diturunkan dari sistem yang tidak sepenuhnya cocok untuk mengukur keterdidikan kelompok usia tersebut di Bangkalan. Hal ini karena cukup banyak anak-anak dari kelompok usia itu di Bangkalan yang mengikuti pendidikan tetapi dalam jalur pendidikan non-formal, seperti di madrasah diniyah -selanjutnya disebut madin- (terdapat sekitar 1.398 buah) atau pesantren (631 buah, tahun 2010). Jika para santri atau siswa madin itu tidak mengikuti paket Kesetaraan, maka mereka tidak tercatat berpartisipasi dalam pendidikan menurut parameter "pendidikan formal" yang digunakan pemerintah. Oleh karena itu, keikutsertaan dalam pendidikan sekolah dan madrasah berkurikulum pendidikan nasional (dikenal sebagai madrasah standar Kementerian Agama atau Kemenag) sebagai parameter untuk mengukur tingkat pendidikan di

¹ Pertumbuhan pesantren di Bangkalan sangat pesat. Pada tahun 1995 baru terdapat 145 buah dengan santri sebanyak 26.025 orang, menjadi 165 pesantren dengan santri sebanyak 41.144 di tahun 2000 (Bangkalan Dalam Angka 2000:83) dan 305 pesantren dengan santri sebanyak 64.026 orang di tahun 2006 (Bangkalan Dalam Angka 2007:146). Di tahun 2011 terdapat 631 buah pesantren dan 1.398 madin yang menerima bantuan pemerintah (AntaraNews, 27 Desember 2011). Data tahun 2011 tentang jumlah seluruh pesantren berikut santrinya belum diperoleh.

daerah ini terkesan ‘bias’ mengikuti ukuran yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat (Badan Pusat Statistik atau BPS), sehingga hasil APKnya ‘rendah’. Pemerintah berupaya meningkatkannya dengan melaksanakan pendidikan Kesetaraan Paket A (setara SD/MI) dan Paket B (setara SMP/MTs) melalui penyelenggaraan PKBM di pesantren dan madin sebagai bentuk kemitraan antara negara dan masyarakat.

Pandangan masyarakat Bangkalan saat sekarang terhadap dua sistem pendidikan yang berbeda, yaitu sistem pendidikan pesantren dan madin di satu pihak serta sistem pendidikan umum (sekolah) dan sistem madrasah (MI, MTs dan Madrasah Aliyah atau MA standar Kemenag, selanjutnya disebut madrasah) di lain pihak, merupakan faktor penting yang menimbulkan rendahnya APK. Di bawah pengaruh hubungan *patron-client* yang kuat (Saxebol, 2002:39) dan kiai sebagai “*cultural brokers*” yaitu orang yang menghubungkan sistem lokal dengan sistem yang lebih besar dan memilihkan yang cocok bagi masyarakat lokal (Wolf, 1956 dikutip Pribadi, ref 50), masyarakat umumnya cenderung mengikuti pandangan kiai bahwa pesantren dan madin lebih menyangkut kebutuhan primer dan mendasar dibandingkan sistem persekolahan/madrasah. Hal ini karena sistem pendidikan pesantren dan madin memberikan pemahaman agama yang dapat menentukan tujuan hidup, sedangkan sistem pendidikan umum (sekolah) dan madrasah lebih memberikan sebagian alat untuk mencapai tujuan hidup itu. Oleh karena pendidikan agama demikian penting, maka tidak dapat diserahkan kepada pihak lain, termasuk pemerintah, melainkan diserahkan kepada pihak yang memiliki otoritas, yaitu kiai/ulama atau ustad, melalui sistem pesantren dan madinnya. Ini bermula dari sejarah politik (pendidikan dan budaya) yang telah melatarbelakangnya sejak jaman penjajahan dulu. Pada jaman penjajahan dahulu, sekolah dikenal sebagai lembaga untuk mengkafirkan orang Madura atau sekurang-kurangnya mendangkalkan penghayatan agama. Gurauan bahwa orang Madura mengatakan “jangan sekolah (tinggi-tinggi), nanti kamu jadi Muhammadiyah”, pada dasarnya dilandasi oleh kecurigaan yang dalam dari kebanyakan orang Madura jaman dulu terhadap sistem sekolah, yang dianggap mencoba mengkafirkan atau mendangkalkan agama mereka, tetapi pada jaman penjajahan dulu (tahun 20-an) sistem sekolah tersebut justru diterima oleh pendiri Muhammadiyah yang kooperatif.

Sistem pendidikan madrasah yang mencoba mengambil ‘bentuk tengah’ pun kurang memenuhi kebutuhan primer itu secara maksimal karena

dianggap hanya memberikan pendidikan agama secara terbatas dan dangkal. Di samping itu, sistem klasikal madrasah lebih memberikan pengajaran, bukan pendidikan, karena tidak adanya kiai/ustad yang terus mendampingi dan memberikan teladan dalam menginternalisasi nilai-nilai *-panggulowentah* dalam istilah Ki Hadjar Dewantara- (Dewantara, 1962:30) secara mendalam dan aktual. Oleh karena itu, sistem persekolahan sebagai sistem pewarisan nilai (*values*) tidak pernah diterima sebagai sistem pendidikan dengan metode pembelajaran yang mencukupi. Pandangan seperti itu lebih terasa sekarang dengan meningkatnya jumlah anak-anak yang dikirim ke pesantren dan madin sejalan dengan menguatnya penghayatan keagamaan di masyarakat, sehingga banyak Sekolah Dasar yang menyusut atau bahkan ‘kekurangan’ murid.

Pesantren dipandang oleh orang Bangkalan sebagai sistem pertahanan nilai sekaligus sebagai identitas lokal. Kitab Kuning sebagai referensi pandangan hidup kebanyakan orang Bangkalan berisi empat hal: *thoharoh* (bersuci), *ibadah* (penghambaan diri kepada Alloh), *muamalah* (mengikuti aturan yang mengatur hubungan antar sesama, termasuk dalam berusaha) dan *jinayat* (hukum pidana dan perdata). Secara normatif, sebenarnya keempat hal itu memberikan peluang untuk mengembangkan empat lembaga pendidikan (lembaga pendidikan pesantren, madrasah, sekolah dan pendidikan ketrampilan) sebagai hal integral yang saling melengkapi (komplementer). Di jaman penjajahan dulu, seperti terungkap dalam wawancara, ketika sistem persekolahan belum melakukan ekspansi yang luas, banyak pondok pesantren sebagai suatu kampus telah mengembangkan baik pendidikan keagamaan (*values*), pendidikan umum seperti ilmu logika (Mantiq) dan ilmu falak, ilmu hitung (*knowledge*) dan ilmu keterampilan (*knowhow*) sekaligus. Ketika sistem persekolahan yang dikembangkan pemerintah Belanda dan kemudian oleh pemerintah RI menurut para kiai cenderung secara politis dimaksudkan untuk menggantikan (substitusi) pesantren, bukan komplementer terhadap pesantren, penolakan terhadap sekolah terus dilakukan. Karena sistem sekolah terbukti pada umumnya unggul dalam melayani ilmu-ilmu umum dan kejuruan, ‘domain’ pendidikan di pondok pesantren yang tersisa tinggalah pendidikan agama saja. Pesantren seperti ini disebut *pesantren salaf*. Ini terbentuk akibat proses reduksi ideologis yang dipaksakan oleh pihak luar melalui ekspansi sekolah, yaitu bahwa domain pesantren hanya pendidikan agama saja: suatu hal yang disadari oleh para ulama sebagai bertentangan dengan tuntutan yang terkandung dalam Kitab Kuning sendiri. Namun karena keterpaksaan yang demikian,

pesantren sebagai sistem pewarisan nilai menjadi *the last resort, garis pertahanan terakhir* bagi para ulama dan umat untuk mewariskan agama kepada generasi penerusnya. Oleh karena itu, pesantren menjadi identitas kultural setempat, sedangkan sekolah sebagai hal yang juga perlu sebagai *salah satu alat* bagi anak untuk mencari nafkah kelak. Manifestasinya yang terlihat sampai sekarang adalah anak-anak pergi sekolah ke SD atau MI pada pagi hari, pulang jam sebelas siang untuk kemudian sore hari atau malamnya belajar di madin atau di pesantren.

Pesantren sebagai identitas kultural masyarakat Bangkalan sebagian tampak mengalami “*reframing*” akibat perubahan iklim politik yang lebih menerima agama (Orde Baru) dan akibat tumbuhnya paham reformis-modernis dalam agama Islam. *Reframing* itu dilakukan dengan kembali ke bentuk yang sesuai dengan tuntutan Kitab Kuning secara ideal yang selama ini tersingkirkan oleh desakan politik pihak luar (kolonial). Pesantren jenis ini (pesantren *akhriyah*, kontemporer atau modern) mencoba mengembangkan ketiga aspek (*values, knowledge dan knowhow*) itu secara integral, sekaligus agar dapat melayani siswa yang beragam keperluannya (nilai-nilai agama, pengetahuan umum dan ketrampilan) dalam satu tempat. Pesantren sebagai identitas kultural masyarakat juga tampak dipandang masyarakat Bangkalan sebagai “*public good*” yang berbasis dan terbuka bagi umat, serta biayanya relatif terjangkau, namun cukup menjanjikan jalur mobilitas vertikal untuk mencapai status sosial yang tinggi, jika santri tersebut berhasil menjadi tokoh agama². Bagi masyarakat miskin (Kabupaten Bangkalan di samping Sampang dan Pasuruan, termasuk kabupaten miskin di Jawa Timur), apalagi ketika krisis ekonomi melanda, maka belajar di pesantren atau madin, yang murah biayanya tetapi menjanjikan jalur mobilitas yang tinggi, tampak rasional. Di salah satu pondok pesantren di kota Bangkalan, misalnya, dengan memasak sendiri, biaya belajar dan tinggal yang dikenakan pondok pesantren kepada setiap santri di sana hanya Rp. 30.000 per bulan (kondisi pada tahun 2006).

Madrasah sebagai ‘bentuk tengah’ antara sekolah dan pesantren, sejak tahun 1994 juga dianggap lebih mirip sekolah yang akan mensubstitusi pesantren karena komposisi pelajaran agamanya kecil (30 persen) dan

lebih kecil lagi dengan kurikulum 2004 yang kurang-lebih ‘sama’ dengan kurikulum Diknas. Demikian pula upaya Al-Ma’arif untuk mengadopsi lebih banyak kurikulum agama dianggap kurang memadai secara metodik-didaktik karena tidak adanya figur kiai yang dapat menjadi panutan (*role model*) dalam pembelajaran di madrasah. Upaya model Al-Ma’arif untuk melakukan standarisasi madrasah-madrasah di kalangan pesantren agar setara juga tampak kurang berhasil, karena sejarah sistem pesantren dalam menahan ekspansi sistem pendidikan di luarnya menjadi terlembagakan sedemikian rupa membentuk tradisi yang relatif tertutup dengan menggunakan sistem kepemimpinan masing-masing sebagai “*the guardian of change*”. Di samping itu, kendati pihak pesantren pada umumnya lebih percaya kepada pihak-pihak Al-Ma’arif dan Kemenag daripada kepada Kemendiknas, tetapi dengan anggaran yang terbatas, kurang terjadi transaksi atau *trade-off* yang memadai yang dapat diberikan oleh Kemenag maupun Al-Ma’arif kepada pesantren-pesantren. Akibatnya, kurang terjadi transformasi menuju standarisasi di antara pesantren, masing-masing tetap mempunyai kiblatnya sendiri-sendiri, sehingga di antara pesantren sendiri sulit “dibina” kesatuan sistem pengajarannya, apalagi karena pesantren sebagai pengabdian pribadi ulama, kelanjutannya dilakukan melalui sistem pewarisan, biasanya kepada anak lelaki tertua. Kegagalan madrasah ala Kemenag dan Al-Ma’arif untuk memasuki dan melakukan standarisasi madrasah di pesantren menyisakan begitu banyak anak yang belajar di tempat itu tetapi tetap tidak tercatat sebagai pihak yang berpartisipasi (APK) dalam pendidikan formal (sekolah/madrasah standar Kementerian Agama dan Kemendiknas).

Demikian pula upaya politik pemerintah (Golkar) untuk mendobrak ‘pertahanan’ pesantren dengan terlebih dulu ‘meng-Golkarkan’ tokohnya di jaman Orde Baru, baik dengan transaksi politik “ayat kursi legislatif”, maupun dengan dana dan gedung serta layanan pendidikan kejuruan, ternyata juga kurang berhasil. Sikap oposisi (hampir semua kiai atau tokoh pesantren memilih partai PPP daripada Golkar di jaman Orba dan PKB sejak Reformasi) telah menjadi bagian dari upaya pertahanan diri komunitas akibat kurangpercayaan mereka terhadap pemerintah sebagai (agen) sekolah yang di lapangan menjadi saingannya. Ketidakpercayaan (*distrust*) dalam tawar menawar dan sedikitnya konsesi politik ini menjadi determinan.

Oleh karena itu, dapat dipahami mengapa sedikit sekali putra mahkota pesantren yang belajar di universitas, sehingga di dalam lingkungan pesantren kecil sekali potensi yang dapat mendorong

² Dalam berbagai indeks status sosial-ekonomi, antara lain indeks SIOPS dan ISEI, posisi profesional dalam agama berada di atas posisi 60 dan 53, lebih tinggi daripada teknisi pada peneliti ilmu fisika dan engineering (masing-masing 47 dan 49), sementara tenaga terampil pertanian dan perikanan berada pada posisi 37 dan 23 (Ganzeboom & Treiman, 1996:224 dan 230).

'keterbukaan' dan percaya diri untuk memasukkan persekolahan ke dalam. Kecilnya potensi keterbukaan di pesantren menyebabkan masyarakat Bangkalan justru cenderung menempatkan 'seribu pesantren'-nya sebagai pertahanan kultural dan identitas lokal, bukan panutan untuk perubahan. Berbeda dengan di Sumenep dan Pamekasan yang putra mahkotanya banyak juga berorientasi ke universitas-universitas, putra mahkota (generasi pengganti pemangku) pesantren di Bangkalan dan juga Sampang berorientasi ke pesantren Sidogiri Pasuruan atau ke madrasah atau universitas agama di Mesir dan Arab Saudi, sedikit saja jumlahnya yang kuliah atau lulusan perguruan tinggi umum. Sejauh ini sarjana (bahkan S3) yang berasal dari Bangkalan dan namanya telah 'menasional' pun tidak banyak dikenal publik Bangkalan. Kecilnya jumlah putra mahkota pesantren yang berpendidikan universitas juga berakibat pada lemahnya pijakan bagi pihak pemerintah untuk melakukan komunikasi politik dan lambatnya pesantren dalam manajemen dan cara merespon modernisasi, termasuk dalam menanggapi tawaran pemerintah, seperti untuk memasukkan sistem sekolah, madrasah (standar Kemenag) dan pendidikan kejuruan/ketrampilan ke pondok pesantrennya.

Pada masa Orde Baru, kendati konteks politiknya menjepit pesantren untuk mengubah diri menjadi madrasah (standar Kemenag), tokoh lingkungan sosial pendidikannya, demikian pula jaringan ekonominya masih menyisakan ruang yang cukup untuk pesantren tetap dapat melakukan reproduksi. Anak-anak lulusan pesantren di Bangkalan dapat melanjutkan ke pesantren di Jawa Timur, misalnya ke Sidogiri (Pasuruan) atau ke tempat lain, seperti ke Mesir atau Arab Saudi, tanpa lebih dulu mengikuti ujian persamaan, sementara untuk melanjutkan ke pendidikan tinggi agama di Indonesia seperti IAIN, mereka lebih dulu dituntut ujian persamaan. Di samping terdapat jalur mobilitas vertikal pendidikan, pesantren mempunyai cara reproduksi sosial melalui lulusannya yang merantau (sebagai santri atau bekerja) yang dapat pulang untuk mengajar di pesantren almamaternya atau pesantren yang satu 'kiblat', mendirikan pesantren "cabang" atau alirannya di kampung halamannya atau bekerja sebagai petani atau wiraswasta yang kemudian menjadi "donatur" pesantren.

'*Role model*' yang tercipta oleh lulusan pesantren lokal yang berhasil menjadi tokoh atau menjadi kaya-raya juga terus mendorong para orang tua untuk mengirimkan anak-anak mereka ke pesantren. Santri yang berhasil seperti di desa Arosbaya, Kelampis, dan Sepulu karena bekerja di pelayaran (berlayar) atau menjadi pengusaha, seperti pedagang kayu,

pengumpul barang bekas terutama di kota-kota besar, atau menjadi TKI yang sukses, telah mengukuhkan pesantren sebagai pilihan luhur sekaligus praktis dan ekonomis bagi pendidikan anak-anak mereka. Bahkan, sejak jaman reformasi, lulusan pesantren tanpa sekolah tinggi-tinggi juga banyak yang menjadi anggota legislatif, seorang di antaranya bahkan menjadi bupati. Bagaimanapun hal ini telah menjadi *role model* yang menciptakan '*expected trajectory*' bagi banyak anggota masyarakat Madura: bahwa dengan biaya pendidikan murah di pesantren, diharapkan terjadi rute santri-pengusaha, dan sebagian orang dengan ujian Paket B atau C *dadakan* (lalu) jadilah ia anggota DPRD, bahkan Bupati.

Bahkan, oleh karena ijazah sekolah/madrasah tidak menjadi persyaratan rekrutmen bagi kebanyakan orang Madura untuk bekerja di hampir semua lini kehidupan mereka dan terbukti membawa kesuksesan, di luar pegawai negeri tentunya, maka lembaga pendidikan formal, sekolah terutama, menjadi semacam lembaga yang oleh banyak pihak bisa diabaikan. Apalagi, dengan biaya sekolah yang relatif mahal, terlihat oleh masyarakat Bangkalan bahwa banyak lulusan sekolah di samping kurang mengerti agama, juga menganggur. Ungkapan seperti "Lulusan sekolah dan pesantren sama-sama menganggur; tetapi, kalau orang tuanya mati, lulusan pesantren bisa baca tahlil mendoakan almarhum orangtuanya", menunjukkan keunggulan pesantren daripada sekolah. Tumpuhnya sekolah sebagai alat hidup tetapi memerlukan biaya mahal disadari oleh banyak kalangan orangtua di Bangkalan, sehingga upaya mengirimkan anak untuk mencapai sekolah yang tinggi dianggap kurang rasional secara ekonomis. Dengan dialek Madura yang khas, ungkapan "Bekerja, uang masuk. Sekolah, uang keluar! SD cukup" terdengar bermakna taktis.

Ungkapan itu juga tampak sangat relevan dengan konteks kehidupan sebagian besar masyarakat Bangkalan yang menggantungkan hidupnya pada pertanian pangan, nelayan dan perdagangan serta industri kecil yang memang kurang menuntut pendidikan formal yang tinggi. Dengan panen padi setahun sekali dan hasil dari tangkapan ikan yang kurang menentu setelah kenaikan harga saprodi dan solar sejak krisis ekonomi 1997 sampai sekarang, maka terdapat kecenderungan yang menguat dari anak petani/nelayan dan pedagang dan pelaku industri kecil memilih pesantren atau madin untuk tempat pendidikan anak-anak mereka. Diperkirakan oleh sebagian narasumber bahwa jumlah penduduk usia sekolah yang memasuki pesantren meningkat sejalan dengan krisis ekonomi, karena pada kenyataannya pesantren merupakan lembaga jaring-penyelamatan

sosial (*social safety net institution*) di bidang pendidikan. Anak-anak kelompok mampu dan pegawailah yang cenderung bertahan dan mampu memasuki sekolah lanjutan yang relatif mahal.

Di samping itu, di pesantren yang telah mengembangkan sistem madrasah (standar Kemenag), sekolah atau kejuruan ke dalam kampusnya, ternyata dukungan finansial masyarakat serta pemerintah kurang menggembirakan. Di Bangkalan terdapat dua pesantren seperti itu. Masyarakat Bangkalan pada umumnya masih melihat bahwa sumbangan kepada lembaga pendidikan ‘umum’ dan kejuruan, termasuk yang berada di lingkungan pesantren sekalipun, tidaklah begitu tinggi nilai akhiratnya dan hanya bermakna profan dibandingkan bila sumbangan itu diberikan sebagai wakaf yang bermakna sakral untuk pembangunan masjid atau pesantren. Oleh karena itu, upaya untuk mengubah pesantren yang semula semata-mata mengajarkan ilmu agama ke bentuk pesantren yang juga menyelenggarakan pendidikan umum/kejuruan kurang begitu berkembang.

Sebagian besar pesantren dan madin ditempati remaja putri. Hal ini disebabkan masih kuatnya tradisi kawin muda atau pinangan nikah dini (usia Wajar) bagi perempuan. Pesantren, bukan sekolah umum, dianggap tempat yang lebih ideal untuk mengurangi resiko pencemaran nilai dan kepribadian oleh lingkungan ‘sekolah’ dan pergaulan ‘bebas’, sekaligus untuk menyediakan semacam ‘*passage*’ atau ‘karantina’ pendidikan nilai bagi mereka yang telah dipinang maupun bagi remaja putri umumnya guna menyongsong perannya sebagai ibu rumah tangga dalam membangun rumah tangga sakinah. Di samping itu, karena perempuan Madura masih banyak yang terjebak oleh patriarkat yang menempatkan mereka seputar “sumur, dapur dan kasur”, maka tidak banyak tuntutan bagi masyarakat kepada remaja putri untuk melanjutkan pendidikan, terutama ke sekolah lanjutan.

Faktor lain yang juga menyebabkan rendahnya APK adalah krisis ekonomi yang mengurangi daya beli masyarakat terhadap pendidikan, dan menimbulkan penundaan proyek jembatan Suramadu dari 2001 menjadi 2008 serta penundaan relokasi industri ke Madura. Dampak dari kedua hal terakhir tadi, antara lain adalah melemahnya tekanan terhadap masyarakat dan pesantren untuk segera mengubah orientasi pendidikan bagi generasi mudanya ke arah pendidikan sekolah dan jurusan umum yang sesuai untuk menyongsong kesempatan kerja di pabrik atau kantor yang bakal terbuka. Sebelum krisis ekonomi, ketika isu penyiapan pendidikan generasi muda Madura agar

menjadi ‘tuan’ di tanah mereka sendiri menguat seiring dengan mendekatnya waktu peresmian Suramadu yang direncanakan terjadi 2001 waktu itu, terlihat dengan jelas bahwa pesantren, masyarakat dan pemerintah didesak oleh wacana mencari model pendidikan ‘baru’. Sebelum penyelesaian Suramadu ditunda, pesantren dan orientasi investasi pendidikan oleh para orangtua pada umumnya didesak agar relevan dengan lapangan kerja pada industri yang bakal dibuka sekaligus tetap menjadi benteng moral bagi masyarakat baru yang akan tercipta. Dengan penundaan penyelesaian jembatan itu, harapan terhadap lapangan kerja baru menjadi tidak menentu, sehingga tuntutan akan ‘pembaharuan’ orientasi investasi pendidikan di masyarakat dan pesantren sekarang ikut mengendur. Bahkan jurusan-jurusan pendidikan yang telah sengaja dibuka pun tidak begitu banyak lagi peminatnya. Jurusan pendidikan yang dibuka antara lain Otomotif, Teknologi Informatika, Mesin, dan Kesekretariatan. IKIP lokal pun waktu itu, konon atas jasa Gus Dur, berubah menjadi Universitas Trunojoyo. Dengan krisis ekonomi yang melemahkan daya beli masyarakat terhadap pendidikan formal yang ketika itu belum mendapatkan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan melemahnya semangat untuk menyiapkan generasi penyongsong relokasi industri, agaknya mereka kembali kepada ‘*expected trajectory*’ yang lama: masuk pesantren, lulus SD, lalu bekerja.

Di samping faktor-faktor ‘penghambat’ peningkatan APK yang tampaknya berkaitan dengan cara pandang dan konteks sosial, ekonomi, dan politik yang bersifat lokal seperti diuraikan di atas, di Bangkalan juga terdapat faktor umum yang juga menghambat peningkatan APK. Faktor-faktor umum itu antara lain kurangnya jumlah guru sekolah dan madrasah, terutama guru mata pelajaran eksakta di desa-desa terpencil serta kesulitan anak-anak di daerah seperti itu untuk mengakses lembaga pendidikan sekolah/madrasah. Kurangnya guru, terutama guru-guru eksakta di perdesaan berdampak pada rendahnya nilai-nilai pada mata pelajaran tersebut yang pada gilirannya berdampak pada rendahnya minat dan peluang untuk melanjutkan pendidikan.

Kebijakan bantuan termasuk penempatan guru negeri di sekolah/madrasah swasta tampaknya juga kurang berhasil pemeratakan akses pendidikan sehingga kurang mendorong peningkatan APK. Hal ini akibat bantuan guru lebih cenderung ke sekolah/madrasah swasta lanjutan yang telah relatif kuat, atau daerah yang secara kultural sudah lebih adaptif terhadap budaya sekolah, umumnya daerah semi perkotaan. Karena tidak memperoleh bantuan guru negeri, sekolah dan terutama madrasah swasta daerah miskin

tersebut harus mengangkat dan membiayai sepenuhnya tenaga guru yayasan dan honorer yang dimiliki, sehingga masyarakat lebih terkuras sumber dayanya. Akibatnya, lembaga pendidikan sekolah/madrasah yang ada kurang memberikan harapan nilai ujian yang bermutu bagi mereka yang ingin melanjutkan ke pendidikan formal. Dengan kata lain, justru di kantong-kantong pesantren, dikarenakan politik bantuan yang kurang adil, terjadi pelangsongan reproduksi ketertinggalan. Lembaga pendidikan formal madrasah swasta (standar Kemenag) yang ada dipandang masyarakat kurang bermutu untuk keluar dari kemiskinan, karena tidak dibantu secara optimal agar siap menjadi alat untuk mentransformasikan masyarakat dari berorientasi ke pesantren menjadi berorientasi ke madrasah (standar Kemenag) atau sekolah. Dengan kata lain, politik penempatan guru tidak dilandasi oleh filosofi yang benar: bahwa bantuan pemerintah harus (diprioritaskan) untuk mengubah dan mentransformasikan budaya masyarakat yang paling “kurang berkembang”. Akibatnya, pada umumnya masyarakat setempat tetap pada pilihannya yang lama.

FAKTOR-FAKTOR YANG MENDORONG PENINGKATAN APK

Walaupun APK Bangkalan tergolong rendah, akhir-akhir ini, apabila angkanya benar, telah terjadi peningkatan yang boleh dikatakan dramatis, yaitu dari 61,97 persen (2003/4) menjadi 67,84 persen (2004/5) dan meningkat lagi di tahun 2005/6 menjadi 75,06 persen (dari narasumber Kandepag dan Dinas Pendidikan). Ini berarti peningkatan lebih dari 12 persen dalam waktu tiga tahun. Agaknya, terdapat beberapa faktor yang signifikan mendorong peningkatan APK untuk penuntasan wajib belajar sembilan tahun di Bangkalan menyusul bergulirnya politik reformasi pendidikan dan desentralisasi. Faktor yang terpenting di antaranya adalah perubahan politik pendidikan nasional dan lokal yang langsung berhubungan dengan upaya-upaya untuk menggenjot APK, yaitu dimasukkannya pesantren dan madin ke dalam sistem pendidikan nasional, bantuan BOS, didirikannya PKBM untuk menyelenggarakan pendidikan Paket Kesetaraan, termasuk di pesantren dan madin, diversifikasi opsi jurusan pendidikan lanjutan bagi transisi para lulusan lembaga pendidikan agama dan madrasah dan reorientasi untuk mobilitas sosial dan politik, di samping kebijakan yang lebih berkaitan dengan hal-hal teknis, seperti peningkatan alokasi anggaran daerah, pengadaan dan kualitas guru serta sarana-prasarana pendidikan dasar umumnya.

Perubahan politik nasional dan lokal yang langsung berhubungan dengan kelangsungan kehidupan

pesantren, terlihat pada Undang-Undang (UU) Sisdiknas 2003 pasal 30 tentang pesantren, Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Pendidikan dan Menteri Agama tahun 2000 tentang Wajib Belajar di pesantren, dan sertifikasi pesantren Salafiyah yang mengikuti program Wajar 9 Tahun oleh Kemenag, pengembangan Pekapontren sebagai Kasi di Kantor Kemenag di samping Kasi Madrasah dan Pendidikan Agama (Mapenda) yang telah ada (2003) dan penancangan penuntasan 100 persen APK/APM untuk Wajar 9 Tahun melalui pesantren oleh Gubernur Jawa Timur yang diutarakan di Batu, Malang (2005). Pasal 30 UU Sisdiknas 2003 dan SKB dua kementerian itu boleh dikatakan menjadi tonggak penting yang mencoba mengintegrasikan pesantren sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional dan menempatkan pesantren sebagai sub-sistem, termasuk untuk menuntaskan Wajar 9 Tahun. Sedangkan peningkatan peringkat pada birokrasi yang menangani pesantren menjadi Seksi tersendiri di samping Mapenda -semula berada di bawah Mapenda- telah membuktikan perhatian dan komitmen dana dan daya yang lebih besar oleh pemerintah terhadap pesantren sebagai potensi untuk menuntaskan wajib belajar. Kebijakan Pusat ini diikuti dengan kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Daerah se-Jawa Timur tahun 2005 yang mencanangkan peningkatan APK dan Angka Partisipasi Murni (APM) Wajar 9 Tahun, termasuk melalui pesantren.

Walaupun demikian, kebijakan ini tidak akan berhasil signifikan apabila pihak pesantren sendiri tidak membuka diri untuk pelaksanaan kebijakan di atas. Perlu diketahui bahwa daerah kantong yang APKnya rendah adalah daerah atau lingkungan yang pesantrennya cukup dominan. Berbeda dengan pada masa menghadapi politik pendidikan di jaman Orde Baru, setelah jaman reformasi, pesantren-pesantren dan masyarakat di Bangkalan pada umumnya mencoba ‘membuka diri’ karena sekarang lebih mempunyai ‘trust’ kepada pemerintah, terutama pemerintah daerah dalam hal kebijakan pendidikannya. Hal ini karena, pertama, banyak pejabat daerah termasuk bupati adalah sosok yang berasal dari kultur pesantren sehingga masyarakat Bangkalan dan pesantren khususnya lebih percaya terhadap kebijakan politik pendidikannya. Kedua, kekuatan PKB dengan 30 dari 40 kursi DPRD yang sebagian besar berlatar belakang pesantren dianggap dapat menjamin otonomi pesantren. Bahkan, tingkat kepercayaan seperti itu agaknya dijamin pula oleh kehadiran wakil di Dewan Perwakilan Daerah (DPD) asal Jawa Timur yang dua diantaranya (dari empat orang wakil DPD) adalah dari lingkungan pesantren dan satu diantaranya berasal dari pesantren Sidogiri

(Pasuruan), kiblat utama pesantren-pesantren yang berada di Bangkalan.

Penerimaan kurikulum umum (sekolah/madrasah) oleh pesantren disebabkan terutama oleh hilangnya kecurigaan terhadap tokoh bupati/pemerintah yang juga berasal dari kalangan pesantren. Setelah pemegang kekuasaan politik (bupati) dan mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah orang-orang pesantren sendiri, kepercayaan terhadap elit menjadi pembuka jalan bagi pesantren untuk lebih menerima dan mengembangkan madrasah, sekolah, dan pendidikan ketrampilan. Di samping itu, masyarakat percaya bahwa sekolah umum yang berada dalam kendali politik lokal (DPRD) yang sangat didominasi orang-orang pesantren (PKB) dianggap tidak akan menjerumuskan atau “mendangkalkan” anak-anak mereka sehingga masyarakat pada umumnya sekarang mulai percaya bahwa sekolah/madrasah juga tempat yang ‘aman’ secara kultural bagi anak-anak mereka.

Saat ini transaksi politik pendidikan yang merugikan dan mengurangi otonomi pesantren dianggap sudah melemah. Anggapan ini terutama bertumpu pada kenyataan bahwa dana BOS dialirkan oleh pemerintah ke pesantren yang menerapkan kurikulum Wajar 9 Tahun melalui program Paket, sementara pesantren tetap diberi kesempatan untuk melanjutkan kurikulum Salafiyahnya pada penggalan waktu yang berbeda. Ini berarti bahwa kurikulum Wajar 9 Tahun beserta sertifikat yang dapat diberikan kepada lulusannya adalah sebagai komplemen bagi pesantren, bukan substitusi yang dapat mengancam tradisi pesantren dengan kurikulum Salafiyahnya. Dengan demikian, penerapan kurikulum Wajar 9 Tahun di pesantren-pesantren seperti itu memungkinkan para santri untuk tercatat sebagai partisipan dalam pendidikan formal sehingga lebih meningkatkan APK Wajar 9 Tahun.

Sebelum hadirnya BOS dan kurikulum Wajar 9 Tahun di pesantren (2005), masyarakat Bangkalan yang menginginkan anaknya dapat melanjutkan pendidikan agama ke jenjang yang lebih tinggi, sebenarnya juga telah bergeser orientasinya, yaitu tidak semata-mata mengandalkan pesantren, melainkan juga ke madrasah/sekolah. Sebagiannya karena terpaksa: pada dekade terakhir, bagi mereka yang ingin melanjutkan ke pendidikan tinggi agama di luar pesantren, para santri diharuskan mengikuti ujian persamaan MA atau Institut Agama Islam Negeri (IAIN) (standar Kemenag). Keadaan ini memaksa mereka memilih madrasah di bawah Kemenag (yang berimplikasi statistik yang positif terhadap APK). Sebelumnya, para santri dapat melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi di negara-negara di Timur Tengah, seperti

Mesir, Irak, dan Arab Saudi, tanpa harus melalui ujian persamaan di Indonesia terlebih dahulu.

Dari segi politik anggaran, peningkatan alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), misalnya dari 11 persen (2002) menjadi 19 persen (2005) yang disertai komitmen anggaran yang meningkat, yaitu menjadi sekitar 30 persennya dialokasikan untuk lembaga pendidikan swasta (termasuk madrasah dan pesantren), diikuti dengan persetujuan pertanggungjawaban bersama anggaran pendidikan oleh Pusat, Provinsi, dan Daerah dengan perbandingan 5:3:2 telah meningkatkan mutu pelayanan, cakupan maupun pemerataan pelayanan pendidikan serta meringankan biaya pendidikan di pihak orang tua murid. Dana BOS oleh Pemerintah Pusat, di samping membantu meringankan beban pembiayaan oleh masyarakat, juga dianggap meringankan beban pembiayaan di lembaga-lembaga pendidikan swasta, sehingga dapat tetap beroperasi walaupun dengan mengutip biaya pendidikan yang kecil dari masyarakat/orang tua murid. Pemda Bangkalan juga memberikan prioritas pengembangan sarana-prasarana pendidikan kepada desa-desa tertinggal yang menjadi kantong APK yang rendah. Salah satu program peningkatan sarana-prasarana yang dilakukan sebagai pertanggungjawaban bersama pemerintah yang berdampak pada peningkatan APK adalah pendirian Unit Sekolah Baru (USB): tanah disediakan oleh Daerah, guru dan buku oleh Pusat, serta bangunan gedung diselenggarakan oleh Provinsi.

Selain itu, terdapat kebijakan bantuan dan insentif (untuk) guru untuk meningkatkan rasio guru-murid dan mutu pelayanan, yang diharapkan dapat meningkatkan keyakinan masyarakat terhadap perubahan layanan oleh lembaga pendidikan. Pemerintah Pusat menempatkan 272 Guru Bantu dengan insentif Rp. 710.000 per bulan (APBN), sedangkan Pemerintah Provinsi menempatkan 22 Guru Bantu Lansia dengan insentif APBD provinsi sebesar Rp. 460.000 per bulan dan Pemerintah Daerah mengangkat 35 Guru Honor Daerah dengan insentif per orang Rp. 375.000 per bulan. Di samping itu, diluncurkan pula kebijakan insentif jam mengajar (APBN) dan insentif guru perdesaan (APBD) serta kebijakan daerah yang memberikan kesempatan kepada guru untuk secara swadaya melanjutkan jenjang pendidikannya di Universitas Terbuka. Di pihak lain, Bantuan Khusus Murid yang diberikan kepada murid yang secara ekonomi kurang mampu diharapkan dapat berperan menahan angka *drop-out*.

Dari pihak Kementerian Agama khususnya, juga terdapat kebijakan-kebijakan untuk meningkatkan mutu pelayanan madrasah kepada masyarakat, baik

melalui peningkatan kualitas dan jenjang karir para guru maupun pelebaran pilihan atau opsi jurusan pendidikan bagi transisi siswa ke jenjang pendidikan lanjutannya. Hal di atas dilakukan melalui pelatihan guru-guru madrasah, terutama guru ilmu eksakta, dan pemberian beasiswa untuk murid madrasah untuk melanjutkan ke pendidikan umum, termasuk jurusan eksakta, baik ke tingkat lanjutan maupun universitas. Kebijakan terakhir mulai berlaku tahun 2006 menyusul ditandatanganinya perjanjian antara universitas (antara lain UGM) dan Kementerian Agama tahun 2005. Ini berarti bahwa madrasah, berbeda dengan jaman sebelumnya yang menjanjikan mutu dan pilihan karir yang sempit di pemerintahan - paling-paling menjadi pegawai Kemenag atau guru agama-, sekarang telah menjanjikan mutu dan prospek pendidikan serta karir profesi yang lebih luas dan bervariasi.

Selain faktor-faktor politis di atas, selama beberapa tahun terakhir (2003-2006) juga terdapat faktor 'tekanan ekonomi' yang justru pada sebagian masyarakat cenderung menempatkan pendidikan formal sebagai pilihan investasi yang berdampak pada meningkatnya APK. Ini terjadi terutama di sebagian masyarakat Bangkalan bagian utara, yaitu masyarakat 'kaya' yang semula mempunyai pilihan jalur pendek (*short-term investment in education*) dengan model *trajectory* santri-SD-pengusaha. Sekarang di daerah itu muncul orientasi baru berupa '*long-term investment in education*' setelah bidang-bidang usaha mereka mengalami krisis. Usaha perkayuan dari pengangkutan dari luar Jawa sampai dengan penjualannya ke Jawa, Bali dan NTB yang selama ini dilakukan, misalnya, mengalami krisis bahan baku setelah Pemerintah melakukan Operasi Wanalaga (pemberantasan *illegal logging*). Demikian pula pelibatan pekerja anak pada kegiatan kenelayan menyusut sejalan dengan krisis harga BBM yang meningkatkan biaya operasional mereka melaut. Peluang kerja para pemuda Madura di pelayaran internasional juga menyempit setelah isu 'terorisme jihadis' merebak. Menyusutnya peluang-peluang kerja yang semula menjanjikan 'jalur cepat menuju kaya' ini, di samping prospek Suramadu pasca 2008 yang membutuhkan tenaga berpendidikan umum/ketrampilan menengah dan tinggi, telah memaksa masyarakat di sana mengambil orientasi baru, dengan memasukkan anak-anak mereka ke sekolah lanjutan dan pendidikan tinggi. Seorang narasumber memperkirakan bahwa di kalangan masyarakat kaya yang kurang berpendidikan di sana, dengan hadirnya musim sepi di bidang ekonomi, sekarang muncul keinginan untuk melengkapi atau mengganti prestise mereka dari sekedar mempunyai prestise ekonomi ke upaya untuk mendapatkan prestise ekonomi sekaligus

budaya (pendidikan). Prestise budaya (gelar pendidikan formal) yang dapat dicapai dalam jangka waktu yang lama, menurut narasumber, juga menjadi lebih bernilai setelah peluang politik -misalnya untuk menjadi anggota dewan (DPRD)- lebih terbuka bagi para (santri bergelar) sarjana, dan munculnya kasus hukum 'gelar palsu' pada elit politik yang semakin menutup kesempatan pembelian gelar. Di pihak lain, pemerintah daerah -dengan dibantu oleh IKIP Malang- juga secara proaktif mendata dan melakukan verifikasi anak-anak usia sekolah yang tidak bersekolah di setiap lingkungan desa untuk 'disalurkan' ke sekolah/madrasah terdekat.

BEBERAPA ISU MUTAKHIR POLITIK PENDIDIKAN TERKAIT PENUJUTAN WAJIB BELAJAR

Terdapat banyak bentuk kendala yang tersisa di luar kendala yang telah disebutkan di atas untuk meningkatkan APK di Bangkalan, baik kendala itu bersifat sosial, ekonomi, budaya, kesempatan kerja, maupun kendala politik. Di bawah ini akan diutarakan isu-isu mutakhir politik pendidikan di Bangkalan yang perlu diperhatikan.

Pada tingkat makro-struktural, kendala politik yang nyata adalah adanya dikotomi antara sekolah yang kewenangannya berada di tangan Kemendiknas dan Dinas Pendidikan di daerah di satu pihak dan madrasah dan pesantren yang kewenangannya berada di Pusat (Kemenag) di pihak lain. Masalah ikutan yang muncul dari dikotomi itu, apalagi setelah otonomi daerah dijalankan, adalah masalah perencanaan dan pelaksanaan anggaran dan pelayanan yang kurang bersinergi dan terkordinasikan antara kementerian-kementerian sampai di tingkat bawah, sekaligus antara Pusat-Provinsi dan Daerah. Kendati Surat Edaran Direktorat Badan Keuangan Daerah Depdagri No. 903/2429/SJ Tahun 2005, yang melarang alokasi anggaran Pemda untuk madrasah, telah dicabut dan diganti tahun berikutnya melalui Surat Edaran No. 903/210/BKAD untuk memasukkan madrasah dalam alokasi anggaran daerah; namun, seperti disebutkan dalam laporan USAID dan DBE3 (2007:19), diskriminasi anggaran terhadap madrasah tetap berlangsung³.

³ "Discussions with district MoRA officials in North Sumatra and Bangkalan indicated that the bureaucratic constraints associated with this process are considerable and that MoRA staff at the district level are treated as subordinates by district offices of MoNE when they request funds"

Catatan: MoRA = Ministry of Religious Affairs, MoNE = Ministry of National Education

Sementara itu, kendala sosial politik adalah adanya dikotomi antara sekolah/madrasah negeri yang dikelola dan berbasis negara dan sekolah/madrasah swasta yang dikelola dan berbasis masyarakat. Dampak dari kedua dikotomi itu adalah adanya kesenjangan kebijakan dan prioritas pelayanan/anggaran pemerintah (apapun Kementerian maupun jenjangnya) kepada siswa atau anak usia sekolah yang tinggal sekitar atau belajar di lembaga pendidikan yang berbeda-beda. Kedua dikotomi itu bahkan tampak mencuat menjadi perebutan kepentingan antar lembaga-lembaga pemerintah serta antara lembaga pemerintah dan swasta yang pada akhirnya mengorbankan hak-hak anak untuk memperoleh layanan pendidikan dasar secara adil. Hal ini dapat diuraikan melalui temuan yang lebih rinci sebagai berikut:

1. Dinas Pendidikan terlalu berorientasi pada penguatan negara secara eksekutif untuk dapat melayani pendidikan menimbulkan penumpukan aset oleh daerah (Dinas Pendidikan) yang bertumpu pada kebijakan tak tertulisnya bahwa 70 persen porsi anggaran APBD adalah untuk sektor-sektor negara, termasuk di bidang pendidikan (baca: sekolah negeri). 'Kebijakan' seperti itu pun pada kenyataannya makin dipersempit prioritasnya karena porsi yang cukup besar ternyata diperuntukkan bagi belanja birokrasi, bukan belanja pembangunan seperti untuk pendidikan dan kesehatan.
2. Diskriminasi prioritas juga tampak pada komitmen pertanggung jawaban bersama anggaran untuk pendidikan antara Pusat-Provinsi-Daerah dengan perbandingan 5:3:2 yang masih terbatas pada sekolah saja, dan belum meliputi madrasah, apalagi pesantren.
3. Di samping itu, kebijakan menyangkut insentif Pusat, Provinsi, dan Daerah untuk para guru yang telah disebutkan di atas, ternyata kurang menyentuh kelompok madrasah dan terutama pesantren, karena definisi guru dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 19/2003 dan UU guru/dosen tidak mencakup mereka yang tidak mempunyai kualifikasi pendidikan formal di bawah D3 yang merupakan mayoritas pengajar di madrasah, apalagi pesantren, karena memang latar belakang pendidikan mereka kebanyakan adalah pendidikan non-formal. Oleh karena itu, pada umumnya hanya pihak guru sekolah/madrasah terutama negeri yang diuntungkan, sedangkan guru-guru madrasah apalagi pesantren, karena kebanyakan tidak mempunyai sertifikat pendidikan formal, tidak banyak yang diuntungkan oleh kebijakan insentif

keuangan di luar BOS tersebut. Akibatnya, kendati secara umum bantuan guru beserta insentifnya dianggap berdampak positif bagi penuntasan Wajar 9 Tahun, namun tidak adanya insentif untuk guru-guru madrasah dan terutama pesantren menjadikan hasil penuntasan Wajar 9 Tahun melalui madrasah dan pesantren kurang maksimal. Bahkan, setelah guru-guru dan pengasuh terutama pesantren mengetahui ketimpangan tersebut, menurut seorang informan, banyak pesantren yang melihat bahwa *trust* atau kepercayaan yang diberikan kepada pemerintah daerah menyangkut politik pendidikannya perlu ditinjau kembali.

4. Jebakan cara berpikir politik tentang "warna kucing" (negeri versus swasta dan sekolah versus madrasah, pesantren) yang melebihi pertimbangan "kemampuan kucing untuk menangkap tikus", masih sangat kuat di birokrasi (Dinas Pendidikan) dan cenderung melanggengkan diskriminasi pelayanan terhadap mereka yang belajar atau berminat belajar di madrasah dan pesantren. Cara berpikir seperti ini dirasakan sangat menghambat pemerataan akses terhadap pendidikan. Terjemahan cara berpikir sempit seperti itu terlihat pada fakta bahwa rendahnya APK di suatu daerah perdesaan tertentu, misalnya, cenderung ditangkap oleh birokrat sebagai peluang proyek untuk mendirikan Unit Sekolah (Negeri) Baru. Sedangkan pertimbangan apakah sekolah/madrasah swasta yang telah ada dapat dibantu agar lebih mampu menarik siswa dan meningkatkan APK, atau apakah sekolah/madrasah swasta akan mati dengan hadirnya USB negeri yang baru, sehingga aset materi dan sosial swasta ini akan mubadzir/terbengkelai, cenderung tidak melintas di kepala birokrat. Menurut salah seorang informan di Dewan Pendidikan, upaya untuk mengerahkan segala potensi, termasuk potensi masyarakat swasta untuk meningkatkan APK dengan pemerataan bantuan pemerintah daerah, sering berbenturan dengan fanatisme para birokrat, terutama Dinas Pendidikan, yang cenderung bersikukuh tentang kesakralan 'warna kucing negeri', kendati sering terbaca bahwa tujuan akhirnya adalah hal yang non-sakral (ujung-ujungnya duit proyek). Oleh karena itu, tersiar rumor bahwa saran kebijakan pemerataan pendidikan yang diberikan Dewan Pendidikan kepada Bupati sering dianulir karena alasan 'bisikan Dinas'.
5. Dengan kata lain, dari uraian di atas, tampak jelas bahwa kendati dalam UU Sisdiknas disebutkan bahwa penyelenggaraan pendidikan dan hak-hak

pendidikan anak adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah, orang tua, dan masyarakat, serta dalam Instruksi presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Gerakan Nasional Percepatan Penuntasan Wajar 9 Tahun berikut Permendiknas No. 35 tahun 2006 sebagai turunannya telah menekankan strategi dan komitmen, termasuk anggaran daerah yang diperlukan terutama ke daerah-daerah kantong agar tuntas Wajar dengan APM 95 persen di tingkat SMP/MTs di 2008, namun, di lapangan belum ditemukan “model kemitraan” yang tepat antara pemerintah dan masyarakat serta anggaran daerah yang belum afirmatif ke kantong-kantong rendah APK. Bahkan, di daerah yang wakil rakyatnya didominasi oleh ‘orang-orang dengan budaya pesantren’ seperti Bangkalan sekalipun, menurut Ketua Dewan Pendidikan, ternyata belum ada Peraturan Daerah menyangkut pendidikan yang berpolitik afirmatif terhadap madrasah swasta dan pesantren. Hemat kami, Perda Kabupaten Bangkalan No. 4 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan pun belum menekankan perlunya politik afirmasi. Alasan yang selalu muncul di lapangan adalah seputar “alat birokrasi”: “kotak” madrasah dan pesantren adalah wewenang Pusat, sehingga isu peningkatan atau bantuan agar pesantren dapat lebih efektif untuk penuntasan Wajar 9 Tahun dianggap oleh kelompok tradisional dalam birokrasi sebagai “bukan urusan Pemerintah Daerah”.

6. Sikap tradisional seperti itu akhir-akhir ini tampak lebih menguat di kalangan birokrat pendidikan di Bangkalan, setelah menyaksikan gejala penyusutan jumlah siswa di Sekolah Dasar Negeri menyusul perubahan jadwal kegiatan pendidikan di sebagian pesantren. Pesantren yang semula menyelenggarakan pendidikannya sore dan malam hari, setelah pesantren itu mengadopsi kurikulum Wajar 9 Tahun melalui program Paket A dan B, pelaksanaan pendidikannya diubah menjadi pagi hari. Ini menempatkan anak didik yang semula melakukan *shift* ‘pagi hari di SD, sore hari di pesantren’ untuk memilih salah satunya. Ternyata, pesantren dengan kurikulum Wajar 9 Tahun di pagi hari agaknya cukup menarik, karena cocok secara kultural dan finansial dengan kebutuhan para orangtua dan peserta didik. Penurunan jumlah murid SD Negeri di Bangkalan pada tahun ajaran 2010/2011 sebesar 2,43 persen (BPS 2012: Bab IV Sosial 4.1 Tabel 4.6)⁴ diperkirakan juga akibat dari

adanya peningkatan jumlah siswa yang memilih “pesantren Wajar pagi” daripada “sekolah (negeri) pagi”. Berhadapan dengan gejala seperti ini, para birokrat pendidikan di Pemda tampak gundah, karena sebenarnya dihadapkan pada pertanyaan mendasar yang harus dijawab secara mendasar pula: Apakah reformasi birokrasi yang akan dijalankan menyusul otonomi daerah akan tetap menempatkan peran pemerintah sebagai aktor pengayuh (*rowing*) utama roda pendidikan antara lain melalui sekolah-sekolah negeri, atau mentransformasikan birokrasi pemerintah (daerah) menjadi *fasilitator* bagi upaya pendidikan Wajar termasuk oleh pesantren. Prinsip “kecil struktur kaya fungsi” dan “efektifitas-efisiensi” yang dituntut reformasi birokrasi seharusnya mendorong para birokrat untuk menempatkan birokrasi lebih sebagai fasilitator (Hidayat, 2004:10).

7. Kekhawatiran para birokrat terhadap kecenderungan di atas dan sikap tradisional yang diambilnya dianggap oleh sementara pihak (pesantren terutama) sebagai bukti bahwa pemerintah daerah dengan dana BOS dan sertifikasi melalui UANnya lebih bermaksud mengontrol atau bahkan memarginalisasi pesantren daripada memberdayakan pesantren. Seharusnya pemerintah lebih mengembangkan apa yang telah diterima pesantren itu dengan politik birokrasi “*public-private partnership*”, daripada terus melanggengkan diskriminasi terhadap pesantren atau bahkan menggagalkan transaksi politik yang telah terjadi, yaitu transaksi politik pendidikan “silahkan ambil BOS dan sertifikat UAN, tapi ajarkan kurikulum negara”. Kecurigaan sebagian pihak pesantren terhadap maksud pemerintah (baca birokrat di Dinas Pendidikan) di balik transaksi politik itu bagaimanapun dapat merusak *trust* (kepercayaan) kepada pemerintah yang telah terbangun dan merusak kecenderungan peningkatan cakupan APK yang telah disumbangkan pesantren beberapa tahun terakhir.
8. Di tengah perubahan yang telah terjadi, kebijakan daerah di bidang pendidikan berhadapan dengan realitas bahwa penyelenggaraan pendidikan akhir-akhir ini berhasil membawa lembaga-lembaga pendidikan yang ada ke posisi moderat dan konvergensi: sebagian besar pesantren yang semula ‘agama (dan pendidikan) sentris’ mengarah ke ‘agama (pendidikan) plus umum (pengajaran)’ dan di lain pihak sekolah yang semula ‘umum

⁴ Kecenderungan tersebut juga terjadi secara nasional, antara lain siswa SMP tumbuh minus sekitar 4.7 persen pada tahun ajaran 2003/04 (USAID & DBE3, 2007: Grafik 5, hlm.15), sementara secara umum antara tahun 2001 s.d 2005 pertumbuhan jumlah lembaga maupun siswa Madrasah di semua tingkatan

lebih tinggi dari pada pertumbuhan lembaga dan siswa sekolah (Grafik 4 dan 5).

sentris' dalam kurikulum mengarah ke 'umum plus agama'. Sisi-sisi yang ekstrim ditengarai oleh, di satu pihak, sebagai upaya mempertahankan pesantren (beserta metode pendidikannya) dengan menolak kehadiran (kurikulum dan metode pengajaran umum) pemerintah, dan di sisi ekstrem yang lain, terlihat birokrat Dinas Pendidikan yang belum mau memberdayakan lembaga pesantren untuk penuntasan. Kedua ekstremitas itulah yang masih menjadi kendala politik ke depan, karena sikap-sikap tersebut cenderung mengembalikan Bangkalan kepada konflik politik pendidikan lama yang telah mengorbankan hak-hak anak atas pendidikan di daerah. Sikap politik pendidikan yang realistik tampaknya diperlukan oleh semua *stakeholder* pendidikan di Bangkalan agar dapat mempertahankan *trust* dan konvergensi metode pengajaran dan pendidikan yang mulai terbangun, khususnya di pesantren. Pendekatan yang moderat dan realistik juga diperlukan untuk bersama-sama mengembangkan lebih jauh model (institusional) kemitraan antara pemerintah dan masyarakat dengan bertolak dan belajar dari model 'pesantren Wajar' yang telah dirintis.

9. Apabila sinergi antara Kantor Kemenag dan Dinas Pendidikan serta antara negeri dan swasta telah terbina pun, ke depan, lembaga pendidikan di Bangkalan masih akan bersama-sama menghadapi pertanyaan politik pendidikan yang serius: Apakah pendidikan dan pengajaran yang dilakukan mampu secara relevan meningkatkan produktifitas usaha yang telah ada dan menyiapkan generasi mudanya untuk menghadapi industrialisasi yang segera tiba di sana menyusul relokasi industri yang akan datang dari sekitar Surabaya kelak. Ini merupakan masalah di luar APK, namun apabila politik pendidikan yang diambil tidak meningkatkan relevansi pembelajaran dengan kehidupan di dunia kerja tersebut, maka upaya menuntaskan APK akan terkendala oleh sikap masyarakat yang bakal lemah motivasinya untuk berinvestasi pada pendidikan anak-anak mereka. Isu politik ini tampaknya belum serius diformulasikan di Bangkalan.

KESIMPULAN

Di antara masalah-masalah sosial-ekonomi, budaya, dan politik yang dihadapi pemerintah dan masyarakat Bangkalan dalam meningkatkan APK, terdapat masalah yang bersifat laten dan primer, yaitu masalah dikotomi 'pendidikan umum versus agama' yang dicoba-temukan model konvergensinya, antara lain dengan model 'pesantren Wajar'. Model kompromi ini, tidak hanya memperhatikan tujuan pengembangan

kemitraan antara pemerintah dan masyarakat, melainkan juga dianggap berhasil meningkatkan APK. Keberhasilan melalui model tersebut sangat bertumpu pada munculnya *trust* (kepercayaan) kepada Pemerintah Daerah dan perubahan posisi pesantren setelah menerima program Wajar 9 Tahun yang dianggap masyarakat dapat lebih membuka variasi opsi ke pendidikan lanjutannya dan karir pascapendidikan tanpa harus kehilangan pesantren sebagai identitas budaya lokal yang dimiliki. Kendati demikian, sikap politik, terutama politik 'diskriminasi' yang *state oriented* yang kurang sesuai dengan reformasi birokrasi, dianggap dapat menjadi batu-sandungan. Ini tidak hanya dapat menghancurkan *trust* dan mengembalikan politik dikotomi antara sekolah umum dan agama serta antara negeri dan swasta, melainkan juga kontra-produktif bagi pengembangan dan pelebaran jangkauan model tersebut ke kantong-kantong 'rendah APK'. Di samping itu, masalah-masalah sekunder yang bersifat sosial-ekonomi-budaya, kendati mulai diatasi, masih menyisakan masalah besar bagi upaya meningkatkan APK, seperti masih tumpulnya lembaga pendidikan formal sebagai instrumen hidup, kurangnya guru dan insentifnya, rendahnya daya beli masyarakat terhadap pendidikan dan budaya patriarkat serta ketidakpastian tentang datangnya kesempatan kerja 'baru' yang dijanjikan oleh harapan relokasi industri.

DAFTAR PUSTAKA

- Antaranews Jawa Timur. "1398 Madrasah di Bangkalan Menerima Bantuan" 27 Desember 2011.
www.antarajatim.com/lihat/berita/79246/
- Boudon, Raymond. 1974. *Education, Opportunity and Social Inequality: Changing prospects of Western Society*. New York: Wiley Series.
- BPS Kabupaten Bangkalan. 2001. *Bangkalan Dalam Angka 2000*. Bangkalan: Bappeda Kabupaten Bangkalan.
- BPS Kabupaten Bangkalan. 2008. *Bangkalan Dalam Angka 2007*. Bangkalan: Bappeda Kabupaten Bangkalan.
- Dewantara, Ki Hadjar. 1962. *Karja Ki Hadjar Dewantara: bagian Pertama—Pendidikan*. Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa.
- Ganzeboom, Harry B & Donald J. Treiman. 1996. "Internationally Comparable Measures of Occupational Status for the 1988 International Standard Classification of Occupations" *Social Science Research* 25, 1996, pp. 201-239.

- Hidayat, Syarif. 2004. *Otonomi Daerah: Hubungan antara Negara dan Masyarakat*. Jakarta: Penerbit LIPI Press.
- Pribadi, Yanwar. 2013. *Islam and Politics in Madura: ulama and other local leaders in search of influence (1990-2010)*. (Disertasi) Universiteit Leiden.
<http://hdl.handle.net/1887/21539>.
- Torkil, Saxebolt. 2002. *The Madurese Ulama as Patrons: A case study of power relations in an Indonesia community* (Dissertation in Political Science, University of Oslo, Institute of Political Science, 2002).
- USAID & DBE3. 2007. *Analysis of the Current Situation of Islamic Formal Junior Secondary Education in Indonesia*. ddp-ext.worldbank.org/Edstats/IDNdprep07.pdf.

PENDUDUK PRIBUMI DALAM POLITIK PERTOLONGAN BENCANA KRAKATAU 1883

(THE AID FOR THE LOCAL RESIDENTS IN THE 1883 KRAKATAU'S DISASTER POLITICS)

Erlita Tantri

Peneliti Pusat Penelitian Sumber Daya Regional, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PSDR-LIPI)
erlita_tantri13@yahoo.com

Abstrak

Letusan Krakatau 26-27 Agustus 1883 merupakan salah satu bencana vulkanik terbesar dan terdasyat di abad 19 setelah Gunung Tambora (1815). Letusan Krakatau 1883 telah menyebabkan jumlah korban yang besar dan kerusakan berat, baik bagi lingkungan maupun infrastruktur rakyat dan pemerintah, dampak dari letusan berupa material vulkanik dan gelombang besar tsunami. Informasi letusan dan dampaknya ini menyebar ke penjuru dunia dan mengundang perhatian dan sumbangan dana untuk para korban bencana. Secara bergelombang bantuan dari nusantara dan masyarakat internasional mengalir ke kantung bantuan bencana yang dikelola oleh pemerintah kolonial Belanda. Namun, bagaimanakah bantuan pertolongan pascabencana yang dilakukan oleh pemerintah Belanda, terutama untuk penduduk lokal yang menjadi korban terbesar dalam peristiwa letusan Krakatau ini? Efektifkah pengelolaan dana bantuan untuk korban bencana yang dilakukan oleh pemerintah Belanda? Melalui studi literatur dengan sumber laporan bantuan bencana Krakatau yang ditulis oleh Belanda dan syair dari penduduk lokal sebagai saksi mata, tulisan ini ingin melihat politik bencana kolonial Belanda, terutama dalam peristiwa bencana Krakatau di Banten dan Lampung.

Kata Kunci : Gunung Berapi, Krakatau, Kolonial Belanda, Etnis, Penduduk Lokal, Eropa, Cina, Bantuan Dan Pemulihan Pascabencana.

PENDAHULUAN

Dalam sebuah film berjudul "*Krakatoa, the Last Day*" yang diproduksi oleh *British Broadcasting Cooperation* – BBC (2006), digambarkan bagaimana bencana letusan Gunung Krakatau yang diikuti oleh gelombang tsunami yang dasyat menghantam perkampungan di pesisir Banten dan Lampung. Film yang didasari oleh catatan pribadi seorang pegawai

Abstract

The eruption of Krakatau on August 26 to 27, 1883 was one of the largest and strongest volcanic eruption in the 19th century after Tambora Mountain in 1815. The eruption of Krakatau in 1883 led to a large number of casualties and severe damage to both the environment and the people and government infrastructure as a result of the eruption of volcanic material and the tsunami waves. The information of the eruption and its effects spread all over the world and generated both attention and donations for the victims. In undulating relief from the archipelago and the international community poured into the disaster relief fund administered by the Dutch colonial government. However, how was the implementation of the post-disaster relief assistance administered by the Dutch government, especially concerning the local residents who were the biggest victims in the eruption of Krakatau? How effective was the management of the disaster relief funds organized by the Dutch government? Through the study of literature with the resources from the Krakatau's disaster assistance report written by the Dutch and famous verses of the local population as references, this paper would like to see the effectiveness of the Dutch colonial political disaster, especially in the event of Krakatau's eruption in Banten and Lampung.

Key Words : *Volcano, Krakatau, Dutch Colonial, Ethnic, Local Residents, Europe, China, Post-Disaster Relief And Recovery*

Belanda Willem Beijerinck ini menggambarkan bagaimana Beijerinck dan istrinya berjuang menyelamatkan diri dan keluarganya setelah hempasan tsunami membunuh banyak penduduk di koloninya. Secara umum, film ini banyak menggambarkan perjuangan keluarga Belanda tersebut serta orang asing lainnya yang terperangkap dalam sebuah kapal laut *Loudon* (kapal penumpang yang sedang singgah dan kemudian berlayar dari

Anyer Banten menuju Teluk Lampung untuk mendekati Pulau Rakata). Alhasil, film ini sedikit sekali menggambarkan situasi dan kondisi masyarakat lokal/asli (pesisir Banten dan Lampung) yang mengalami dampak terbesar tsunami akibat letusan gunung Krakatau.

Buku karya Simon Winchester, *Krakatoa, the Day the World Exploded, August 27, 1883* melukiskan mengenai Gunung Krakatau, letusan Krakatau 1883, dan perjuangan para penumpang di Kapal *Loudon* pada saat dan setelah diterjang gelombang tsunami. Sama seperti film "*Krakatoa, the Last Day*", buku ini pun lebih melihat dari perspektif non-lokal, yaitu lebih banyak menguraikan perjuangan orang asing dalam peristiwa dan pascaletusan Krakatau dibandingkan kondisi penduduk asli yang mendiami Banten dan Lampung.

Gunung Krakatau pada abad ke-19 meletus pada tanggal 26 dan 27 Agustus 1883. Letusan Krakatau ini memberikan dampak yang luar biasa, baik bagi lingkungan maupun kehidupan mahluk di sekitarnya. Sudah banyak tulisan yang dibuat yang menggambarkan dan menganalisis letusan Krakatau 1883. Tulisan-tulisan tersebut terutama memaparkan mengenai kekuatan letusan dan efeknya bagi bumi, seperti mengenai suara letusan, ketinggian jangkauan material ke langit bumi, debu dan batu yang dihamburkan, perubahan iklim, hingga gelombang tsunami yang memberikan banyak pemahaman baru mengenai kedahsyatan letusan gunung berapi yang berdiri di atas laut. Hasil letusan Krakatau 1883 juga memberikan pengetahuan muktahir terutama dalam bidang geologi, biologi, meteorologi dan oseanografi.

Literatur yang menjelaskan, menganalisis dan menggambarkan letusan Gunung Krakatau dan dampaknya yang besar bagi alam dan kehidupan manusia didominasi oleh tulisan bersifat sains dibandingkan analisis sosial. Bryant (2005), misalnya, menggambarkan letusan Krakatau 1883 sebagai bahaya geologi dan merupakan letusan vulkanik yang terkenal di dunia. Dalam artikel Carey, Sigurdsson, Mandeville, dan Bronto (2000), penulis menganalisis dampak letusan Krakatau 1883 terhadap bahaya gelombang piroklastik (*pyroclastic*) yang menyebabkan letusan Krakatau ini bersifat unik dan berbahaya bagi pantai-pantai di sekitar gunung berapi ini serta pada jarak-jarak yang jauh. Selanjutnya, Decker (1991) melihat letusan Krakatau 1883 sebagai bencana alam legendaris. Penulis menggambarkan dampak letusan Krakatau yang besar dan luas, terutama dalam hal gelombang tsunami dan perubahan iklim. Buku-buku yang menjelaskan situasi mengenai letusan Krakatau juga digambarkan oleh

Furneaux (1964) dan Hakim (1981). Penulis menjelaskan letusan Krakatau dan situasi setelah letusan. Seperti Abdul Hakim yang menjelaskan situasi setelah letusan di wilayah Jawa Barat, Anyer, Merak, Banten, dan Teluk Betung, Sumatra. Selanjutnya, Simkin dan Fiske (1983) menggambarkan letusan dan dampak dari letusan Krakatau melalui gambaran saksi mata dan analisis monograf dari R.D.M. Verbeek (geologis terkenal berkebangsaan Belanda yang dikirim pemerintah Belanda untuk meneliti semua yang berkaitan dengan Gunung Krakatau, letusan dan dampaknya) tahun 1885. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, adalah Wimchester (2003) yang memberikan narasi kronologis letusan Krakatau berdasarkan saksi mata di Kapal *Loudon*; perusahaan *Lloyd*, monograf Verbeek serta sumber asing lainnya.

Namun demikian, ada sebagian literatur yang melihat letusan Krakatau dari perspektif sosial dan politik. Tulisan Lopian (1987), misalnya, menjelaskan mengenai hubungan letusan Krakatau 1883 dengan kepercayaan lokal, di mana penulis melihat bahwa bencana Krakatau terjadi karena kondisi sosial atau politik dan ekonomi masyarakat lokal yang buruk. Bencana Krakatau pada saat itu dianggap sebagai hukuman Tuhan terhadap pemerintah kolonial Belanda yang bertindak sewenang-wenang pada masyarakat Aceh yang taat beragama. Di samping itu, bencana Krakatau juga menarik respons sosial pemerintah di negeri Belanda untuk memberikan bantuan kepada penduduk di koloninya. Dalam bukunya, Kartodirdjo (1984) menjelaskan ide pergerakan petani di Banten yang juga disebabkan oleh kondisi pascaletusan Krakatau yang memperburuk kondisi masyarakat Banten yang telah miskin. Kondisi kelaparan dan penyakit setelah letusan Krakatau semakin memperkuat sikap keagamaan dan perlawanan masyarakat untuk menentang kesewenangan penjajah kolonial. Dan terakhir, Abdurachman (1983) penulis melihat efek letusan Krakatau pada psikologis korban bencana berupa trauma.

Gelombang tsunami besar yang terjadi akibat runtuhnya sebagian badan Gunung Krakatau beserta Pulau Rakata beserta dua gunung lainnya (Gunung Perbuatan dan Danan) telah mengakibatkan korban jiwa yang cukup banyak dan kerusakan ekologi yang besar di wilayah Selat Sunda, khususnya pada wilayah Banten dan Lampung. Daerah-daerah yang mengalami kerusakan di sekitar Banten dan Lampung termasuk bagian barat Banten (dari Merak hingga Tanjung Laya and Pulau Panaitan), pantai selatan Sumatra (sekitar Tanjung Rata, Teluk Semangka,

Teluk Lampung, dan Tanjung Tua), dan banyak pulau di Selat Sunda (Hakim, 1981:8).

Jumlah penduduk yang tewas akibat dampak letusan Gunung Krakatau 1883 sekitar 36.000 orang dan ada 24.314 orang hidup terombang-ambing tanpa arah. Sumber pendapatan penduduk hilang, di mana hewan ternak mati, lahan pertanian musnah tertimbun lumpur dan perkebunan rakyat seperti kelapa, kopi dan karet hancur. Kemudian, bagaimanakah bantuan pertolongan pascabencana yang dilakukan oleh pemerintah Belanda, terutama untuk penduduk lokal yang menjadi korban terbesar dalam peristiwa letusan Krakatau ini? Apakah pengelolaan dana bantuan untuk korban bencana yang dilakukan oleh pemerintah Belanda berjalan efektif? Hal ini penting untuk dilihat mengingat pada saat itu banyak sekali bantuan berupa dana keuangan yang masuk ke dompet pertolongan bencana Krakatau yang di kelola oleh pemerintah kolonial Belanda.

Tulisan ini merupakan tulisan bersifat deskriptif dan analisis dengan studi literatur yang menggunakan bahan-bahan pustaka seperti laporan Belanda untuk bencana Krakatau dan sumber lokal berupa sajak *Inilah Syair Lampung Karam Adanya* yang ditulis oleh penduduk lokal (Muhammad Saleh) yang menjadi saksi mata peristiwa letusan Gunung Krakatau 1883. Tulisan ini secara umum ingin melihat bagaimana politik bencana pemerintah kolonial Belanda atau bagaimana pemerintah Belanda melakukan pertolongan dan pemulihan pascabencana, khususnya untuk penduduk lokal di *Netherlands Indie*.

BENCANA KRAKATAU 1883: MORTALITAS DAN ALIRAN DANA BANTUAN

Aktivitas Gunung Krakatau mengeluarkan asap dan debu dengan gempa-gempa kecilnya sudah berlangsung sejak bulan Mei 1883. Namun, hal ini belum disadari sepenuhnya oleh masyarakat dan penguasa bahwa Krakatau sedang bergeliat sebelum meletus. Begitu pula pada bulan Agustus, masyarakat tetap tidak menyadari hingga letusan besar terjadi dengan disertai gelombang tsunami. Klimaks meletusnya Krakatau pada tanggal 27 Agustus 1883 yang disertai dengan gelombang tsunami memberikan dampak besar, sehingga banyak penduduk yang kehilangan sanak saudara, mengalami kelaparan, luka berat, terjangkit penyakit dan berkelana atau mengungsi untuk mencari perlindungan dan bantuan. Letusan besar Gunung Krakatau juga menghasilkan debu vulkanik yang menutupi atmosfer dan menghalangi sinar matahari menyentuh bumi. Batu, lumpur dan debu telah merusak tanah, pepohonan dan

sungai. Dampak terbesar berupa gelombang besar tsunami telah menghancurkan sendi-sendi kehidupan penduduk lokal dari pemukiman hingga mata pencaharian penduduk. Tsunami telah meratakan dan menghapus banyak kampung atau desa-desa yang didiami oleh ribuan manusia, hewan dan tumbuhan yang dihanyutkan dan musnah tersapu tsunami. Penduduk yang selamat pun dihantui oleh rasa cemas, kelaparan dan ketakutan akibat penjarahan dan pencurian oleh pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan (Furieux, 1964:166).

Bagi Belanda, bencana Krakatau telah menyebabkan kerugian besar. Banyak infrastruktur yang hancur dihantam kerasnya gelombang tsunami. Rusaknya usaha perkebunan dan pertanian yang dimiliki Belanda dan orang asing lainnya juga menjadi beban ekonomi tersendiri bagi pemerintah Belanda yang saat itu menjalani politik Liberal, di mana banyak pengusaha asing atau investor yang menjalankan bisnis perkebunan di Sumatra.

Wilayah penting yang terserang tsunami di Banten seperti Anyer, Carita dan Caringin mengalami rusak berat. Banyak infrastruktur yang hancur seperti perumahan atau rumah penduduk, gedung pemerintahan, pasar, pergudangan, mercusuar, fasilitas telegraf, jalan-jalan raya, jembatan, bendungan, persawahan dan perternakan (Abdurachman, 1983: 2). Debu vulkanik dan batuan apung juga telah menciptakan daerah-daerah pantai dan utara Banten menjadi wilayah yang tandus. Bangkai-bangkai hewan membusuk dan menyebarkan bau tidak sedap. Sehingga, pergerakan gelombang tsunami yang besar bersama dengan material vulkanik berupa batu dan magma serta material dari laut dan daratan yang dibawahnya disinyalir menjadi sebab begitu banyaknya korban jiwa dan kerusakan. Tsunami yang menerjang pantai di Caringin dengan juga membawa bongkahan karang sejauh lima hingga tujuh mil menyebabkan ribuan penduduk tewas (Furieux, 1964:98). Gelombang tsunami yang menerpa wilayah Panimbang telah menenggelamkan daerah tersebut. Begitu pula tsunami yang melanda wilayah Cirebon. Banyak penduduk yang berusaha melarikan diri akhirnya ikut tewas akibat terjebak oleh serangan tsunami yang mendadak. Di desa Tanara ditemukan 700 tubuh penduduk yang tewas serta di Tangerang sekitar 1.974 orang penduduk lokal dan 46 orang Asia tewas. Untuk wilayah Merak, daerah yang padat penduduknya, ditemukan 3.000 penduduk yang tewas dan semua ini belum termasuk penduduk yang hilang terbawa arus balik ke laut (Ibid., 110). Banyak kota-kota di wilayah Banten yang hilang tersapu tsunami. Di sekitar Lampung, khususnya di Pulau Sebesi dan Sebuku, ribuan orang

tewas tersapu tsunami. Tidak ada lagi penduduk yang hidup dan pulau-pulau tersebut menjadi rata, terhapus oleh gelombang tsunami. Seperti yang terekam dalam syair berikut ini:

*Pulau Sebuku dikata orang,
Ada seribu lebih dan kurang,
Orangnya habis nyatalah terang,
Tiadalah hidup barang seorang.¹*

Wilayah Teluk Betung merupakan salah satu wilayah yang mengalami kerusakan yang sangat parah. Jarak pantai dan Gunung Krakatau yang cukup dekat mengakibatkan kecepatan dan besarnya tsunami memberikan dampak yang sangat signifikan bagi wilayah ini. Sebagaimana terlihat pada Tabel 1, tsunami meluluhlantakkan seluruh wilayah tersebut serta menewaskan 2.260 penduduk lokal dan tiga orang Eropa (Furneaux, 1964:109). Situasi Teluk Betung yang digambarkan oleh Kapten kapal *Loudon*, Lindemann, ketika kapal ini merapat di Teluk Semangka adalah banyak sekali desa-desa dan kampung-kampung yang rusak parah. Di Desa Beneawany, sekitar 2.500 penduduk tewas, sedangkan di daerah Tandjoengan dan Tanot Bringin terdapat 227 orang yang meninggal, serta di daerah Betoeng ada 244 orang yang menjadi korban tsunami. Suasana Teluk Betung saat itu benar-benar senyap dan rata tidak tersisa (Ibid., 112). Sedangkan, di Tanjung Karang, penduduk yang selamat mengalami kelaparan, keputusasaan, dan menjadi tuna wisma (Suryadi, 2008).

Tabel 1. Jumlah penduduk yang tewas dan desa yang rusak akibat letusan Krakatau 1883

Wilayah	Penduduk Eropa	Penduduk Asli	Jumlah Desa yang Rusak Berat	Jumlah Desa yang Rusak Sebagian
Sumatra				
- Bengkulu	-	34	2	-
Lampung				
- Kota Teluk	3	714	9	1
- Wilayah Teluk	-	1.546	24	4
- Betung	-	5	-	-
- Sekampung	1	8.037	46	-
- Kalimbang	1	2.159	23	31
- Teluk Semangka				
Jawa				
- Banten				
- Serang	-	1.933	3	30
- Anyer	14	7.583	10	25
- Merak	13	-	-	-
- Caringin	5	12.017	38	12
- Batavia	-	2.350	10	26
- Karawang	-	2	-	3
Total	37	36.380	165	132

Sumber: Rupert Furneaux, Krakatoa, Prentice-Hall Inc., 1964. hal. 132

¹ Suryadi, *Syair Lampung Karam, Image of the 1883 Eruption of the Krakatau Mountain in a Classical Malay Literary Text*, 2008, hal. 19

Total jumlah penduduk yang tewas akibat bencana letusan Krakatau 1883 ini tidak dapat ditentukan dengan pasti. Namun, beberapa sumber menyebutkan bahwa berdasarkan laporan penguasa saat itu, diperkirakan terdapat 36.417 penduduk tewas, sebagian besar (90 persen) akibat terpaan tsunami, serta terdapat 165 desa yang rusak parah. Sedangkan menurut van Sandick (saksi mata/penumpang pada kapal *Loudon*) yang bertemu dengan Residen Banten, Heer van Spaan, diperkirakan jumlah keseluruhan dari penduduk yang tewas di Jawa dan Sumatra akibat letusan Krakatau sekitar 40 ribu orang (Furneaux, 1964:127).

Pejabat saat itu mencatat bahwa sebagian besar korban bencana Krakatau adalah penduduk lokal (Tabel 1). Verbeek sendiri menganalisis bahwa jumlah korban dari penduduk Eropa dengan tepat dapat diketahui, sedangkan korban dari penduduk lokal sulit diperkirakan, terutama jumlah penduduk yang terbawa arus kembali ke laut. Sehingga, perkiraan jumlah korban yang tewas masih merupakan jumlah korban yang dapat ditemukan atau didata berdasarkan informasi kekerabatan atau data kependudukan desa yang ada saat itu. Sedangkan bagi penduduk lokal yang selamat, mereka mengalami ancaman kelaparan, kekurangan air bersih, penyakit terutama dari bangkai-bangkai hewan dan manusia, kemiskinan dan masalah psikologis karena kehilangan sanak saudara dan ketakutan. Korban dari penduduk asing, seperti Belanda dan orang Eropa lainnya, mencari pertolongan ke wilayah lain yaitu wilayah residen-residen atau pejabat Belanda dan lokal yang selamat tempat tinggalnya. Mereka berlindung di sana hingga pertolongan dari pemerintah pusat datang. Sementara itu, penduduk Cina kaya pergi mencari tempat berlindung dan berteduh pada keluarga atau sanak saudaranya di wilayah lain yang selamat atau tidak tertimpa bencana.

Beberapa hari setelah bencana letusan Krakatau, perhatian nasional dan internasional mengarah ke wilayah bencana. Selain efek luas letusan Krakatau yang berupa debu, ombak tsunami dan perubahan iklim, berita bencana juga tersebar luas ke penjuru Eropa dan Asia berkat teknologi telegraf yang baru berkembang saat itu. Telegraf memberitakan bencana Krakatau ke penjuru dunia dengan cepat, sehingga informasi bencana ini menjadi pokok berita di koran-koran nasional dan asing.

Dengan telegraf, lima hari setelah letusan Krakatau, Alexander Cameron (Dewan Inggris di Batavia) mengirim berita mengenai kedahsyatan letusan Gunung Krakatau kepada William Gladstone (Menteri Inggris). Beliau menggambarkan tentang suara dan

letusan yang dahsyat, abu tebal yang menutupi langit dan situasi di sekitar Jawa dan Sumatra. Beliau juga menguraikan bagaimana kehidupan wilayah-wilayah di Selat Sunda dalam sekejap hilang karena penduduknya yang tewas, perkebunan dan pertanian yang musnah dan hewan ternak yang mati (Winchester, 2003: 136-9). Sementara itu, penduduk yang selamat juga berada dalam ancaman kematian karena kelaparan.

Banyaknya penduduk yang menjadi korban telah menarik gelombang bantuan berupa dukungan finansial yang mengalir ke kas bantuan bencana Krakatau yang dikelola oleh pemerintah kolonial Belanda. Berdasarkan laporan pertama dari tim bantuan Bencana Krakatau yang dibentuk Belanda, terdapat sekitar f 1,159,867.18 (atau pada saat itu kurang lebih sekitar US\$ 386,622.39 jika 1 dollar Amerika sama dengan 3 gulden Belanda) yang mengalir ke *Netherlands Indies*. Dana bantuan tersebut datang dari daerah-daerah di Indonesia, seperti dari masyarakat di Pulau Jawa², dengan total f 380,575.37, serta dari berbagai wilayah lain di Nusantara, seperti dari wilayah Sumatra (Timur dan Barat), Aceh, Riau, Bangka, Belitung, Borneo Barat, Borneo Selatan dan Timur, Manado, Celebes/Sulawesi dan sekitarnya, Ambon, Ternate, Timor, Bali dan Lombok (*Verslag van het Centraal Comité voor de Noodlijdenden door de Uitbarsting op Krakatau, Eerste Stuk*, 1884:6).

Tabel 2. Jumlah bantuan finansial korban bencana Krakatau

Sumber	Jumlah dana (dalam f)
<i>Nederlands Indie</i>	496,241.30
(Indonesia) <i>Netherlands</i>	494,300.00
Asing	169,325.88
Total Dana	1,159,867.18

Sumber: Laporan pertama dari tim bantuan Bencana Krakatau yang dibentuk Belanda

Bantuan asing datang dari negeri Belanda, Singapura, Penang (Malaysia), Siam (Thailand), Inggris, Persia, Suriname, dan sebagainya. Dana yang terkumpul tersebut kemudian dikelola oleh pemerintah kolonial Belanda (*Verslag van het Centraal Comité voor de Noodlijdenden door de Uitbarsting op Krakatau*, 1884).

² Batavia, Karawang, Preanger/Priangan, Cirebon, Tegal, Pekalongan, Semarang, Jepara, Rembang, Surabaya, Madura, Pasuruan, Probolinggo, Basuki, Banyumas, Bagelan, Kedu, Yogyakarta, Madiun, Kediri, dan Surakarta.

Sebagaimana terlihat pada Tabel 2, sebagian besar dana bantuan datang dari Nusantara. Dana-dana ini banyak pula yang datang dari pengusaha-pengusaha Cina. Selain dalam bentuk finansial, penduduk Cina juga memberikan bantuan dalam bentuk logistik, seperti:

1. *Kapiten* The Tjing Siang dari Buleleng memberikan 100 *kojang*³ beras yang di bawa dari Ampenan (Lombok) ke Karang Antoe, pelabuhan laut Serang.
2. Kwak Tek Ki dari Palembang memberikan 300 *pikol*⁴ beras.
3. Tjoen A. Tiam, *Kapiten* Titulair dari Muntok memberikan 100 *pikol* beras.
4. Wee Bin & Co asal Singapura memberikan 500 kantung beras.

Dalam laporan kedua (1884), kantung bantuan bencana memperoleh f 1,220,962.98 di mana f 133,582.52 (sekitar 10 persen) berasal dari luar negeri (*Verslag van het Centraal Comité voor de Noodlijdenden door de Uitbarsting op Krakatau, Tweede Stuk*, 1884: 8-9), yang berarti 90 persen bantuan datang dari masyarakat nusantara. Bantuan-bantuan korban bencana Krakatau yang datang dari negeri Belanda bersumber dari keluarga kerajaan dan 860 kota-kota di Belanda (semuanya terkumpul kurang lebih f 395,587.94) serta dari berbagai kegiatan-kegiatan amal. Kerelaan masyarakat Belanda yang antusias mengumpulkan dana tidak terlepas dari peranan *Netherlands Indies* sendiri, termasuk Banten dan Lampung. Dalam periode sistem tanam paksa, Belanda telah mengambil begitu banyak keuntungan dari hasil tanam paksa dan pajak pribumi, seperti Belanda mampu membayar hutang-hutang lama, melaksanakan pembangunan infrastruktur (jalan raya

³ Jika satu *kojang* adalah sekitar 1,976 *pounds*, maka 100 *kojang* sama dengan 197,600 *pounds* atau 98.800 kilogram. *Kojang* adalah ukuran pada perdagangan VOC (*Verenigde Oost-indische Compagnie*, perusahaan dagang Belanda) untuk menghitung biaya pengiriman. Encyclo, Online Encyclopedie, [http://www.encyclo.nl/begrip/](http://www.encyclo.nl/begrip/Pikol) Pikol, diakses 21 Mei 2009.

⁴ Jika satu *pikol* atau *pikul* adalah sekitar 75 kilogram, maka 300 *pikol* sama dengan 22.500 kilogram. *Pikol* atau *pikul* adalah satuan-satuan ukuran pada masa kerajaan (Unit Measurement in the Kingdom Period), 6 Maret 2009, <http://www.wacananusantara.org/15/199/satuan-satuan-ukuran-pada-masa-kerajaan/p/2?PHPSESSID=8bca97e79799356e95cfd330178f6e>. Dalam sumber lain, disebutkan bahwa 1 *pikol* sama dengan 61.76 *pounds* dalam ukuran berat perdagangan VOC untuk barang perdagangan. Maka 300 *pikol* x 61.76 *pounds* = 18,528 *pounds* = 9.264 kilogram (Encyclo, Online Encyclopedie, [http://www.encyclo.nl/begrip/](http://www.encyclo.nl/begrip/Pikol) Pikol, diakses 21 Mei 2009)

dan kereta api), serta menstabilkan perekonomian Belanda saat itu. Di lain pihak, kondisi di negeri koloninya mengalami hal yang sebaliknya. Terutama di Lebak, Banten di mana kondisi daerah ini pada periode tanam paksa dipaparkan oleh Multatuli (Eduard Douwes Dekker) dalam bukunya *Max Havelaar* mengalami kemiskinan, kelaparan serta penderitaan berat akibat tekanan pejabat Hindia Belanda dan kondisi ini mengundang banyak kritik dari negeri Belanda.

Namun, banyaknya bantuan keuangan yang mengalir ke kantung bantuan bencana Krakatau yang di kelola oleh Belanda ini bukan berarti sebagian besar digunakan untuk kepentingan korban dari penduduk lokal yang begitu banyak jumlahnya. Banyaknya korban penduduk lokal membuat penguasa saat itu mengambil langkah-langkah generalisasi dengan jenis-jenis bantuan kolektif, untuk bersama-sama. Bantuan ini dalam bentuk, misalnya, membangun tempat tinggal untuk bersama sama (sementara) dan memberikan bantuan pangan yang dikonsumsi secara bersama-sama.

PERTOLONGAN DAN BANTUAN KORBAN BENCANA: EROPA, CINA DAN PRIBUMI

Secara umum, jumlah korban dari penduduk Eropa sangat sedikit dibandingkan dengan penduduk lokal. Sebagian besar penduduk asing adalah pengusaha, seperti pengusaha perkebunan, pertanian, pertambangan, dan perdagangan. Di antara mereka juga menjadi pejabat pemerintahan lokal. Karena posisi sosial, ekonomi dan politik yang berbeda, bantuan yang diberikan pada penduduk Eropa sangat berbeda dengan penduduk lokal. Penduduk Eropa ini diberikan bantuan berupa tempat tinggal yang lebih baik, misalnya dengan berbahan batu. Sedangkan bantuan finansial yang diterima mereka juga berbeda skalanya. Para pejabat Eropa diberikan bantuan keuangan yang bersifat *monthly*, atau per bulan dengan jangka waktu yang kurang lebih ditentukan. Besarannya berkisar gaji per bulan mereka. Begitu pula dengan pegawai negeri dalam artian pejabat lokal. Bahkan ada pejabat lokal dan Eropa mendapat kompensasi sebesar gaji per bulan dalam jangka waktu satu tahun. Begitu pula dengan para janda-janda dari para pejabat Eropa dan lokal. Mereka mendapat bantuan dalam bentuk bantuan keuangan yang diberikan setiap bulan. Para janda dan keturunannya mendapat kompensasi sebesar f 33,997.50 (*Verslag van het Centraal Comité voor de Noodlijdenden door de Uitbarsting op Krakatau, Eerste Stuk*, 1884:13-14). Dalam hal ini, anggota keluarga dari penduduk asing, baik yang hidup maupun yang telah tewas dalam bencana, diberikan

kompensasi dengan besaran yang ditentukan oleh pejabat bantuan bencana. Tidak begitu banyaknya korban dari orang Eropa justru menjadikan mereka prioritas pertama dalam penerimaan bantuan. Sehingga, jika dalam per bulan pemerintah harus mengeluarkan bantuan sebesar f 120,000 (Ibid., 10) khusus untuk orang Eropa, maka berapa banyak pengeluaran pemerintah dalam jangka waktu satu tahun. Bahkan di Anyer, mereka mengeluarkan f 25,000 untuk kompensasi pejabat sipil, meskipun mereka tidak menderita dan mengalami kehilangan yang berarti.

Penduduk Cina di Banten, terutama yang menduduki posisi sebagai pedagang atau pengusaha (perkebunan), juga mendapatkan kompensasi. Namun, tidak ada perhitungan yang pasti mengenai besaran kompensasi untuk properti dan perkebunan yang rusak. Secara umum, penduduk Cina dan keluarganya yang tewas dalam bencana diberikan kompensasi juga. Berkaitan dengan kerugian harta benda, pemerintah Belanda secara hitungan kasar mengganti sebanyak 20 persen dari jumlah kerugian sebesar f 2,000 dan 5 persen untuk kerugian lebih dari f 20,000 (Ibid., 14). Untuk penduduk Cina di Teluk Betung Sumatra, pemerintah Belanda memberikan kompensasi f 35,000 dan akan membangun tempat tinggal mereka kembali. Untuk yang berprofesi pedagang, mereka juga mendapatkan bantuan modal usaha. Dengan demikian, bantuan yang tercatat untuk penduduk Eropa dan Cina, sebagian besar diutamakan dalam bentuk bantuan finansial. Hal ini dianggap penting untuk membangkitkan kemampuan ekonomi mereka. Sedangkan untuk pertolongan utama yang diberikan penguasa bagi korban penduduk lokal yang banyak jumlahnya diantaranya adalah dengan memberikan bantuan makanan. Contoh bantuan makanan diberikan pemerintah Belanda yang disampaikan oleh saksi mata adalah:

*Di Tanjung Karang pertama kali,
Dapatlah ransum setengah kati,
Beras ketan dicampuri,
Supaya perut boleh terisi.*⁵

Bantuan pertama yang diterima oleh penduduk lokal adalah beras, meskipun ada yang dicampuri dengan ketan. Nasi ketan diansumsikan cukup dikonsumsi menggunakan garam meskipun tanpa makanan/lauk tambahan dan diperkirakan cukup sesuai untuk situasi darurat dan diterima masyarakat untuk mengatasi kelaparan. Mudah, banyak tersedia/disuplai (bantuan),

⁵ Suryadi, *Syair Lampung Karam, Image of the 1883 Eruption of the Krakatau Mountain in a Classical Malay Literary Text*. P. 18 (141)

makanan umum penduduk tropis dan murah juga dapat menjadi alasan bagi komite pertolongan untuk menyediakan jenis makanan ini. Selain beras, makanan yang tersedia di alam atau lingkungan, seperti buah pisang dan kelapa, juga diutamakan agar penduduk terhindar dari kelaparan (*Verslag van het Centraal Comité voor de Noodlijdenden door de Uitbarsting op Krakatau, Eerste Stuk*, 1884:9). Namun, pertolongan makanan ini pun tidak dengan cepat dan luas dijangkau korban bencana. Di Tanjung Karang, Sumatra, banyak penduduk lokal harus mencari bantuan makanan. Kebanyakan mereka adalah pengungsi dalam keadaan kelaparan.

*Orang banyak tiada terbilang,
Duduk berkumpul silang menyilang,
Bugis, Jawa, Cina, Palembang,
Seperti rupa tewas berperang.*⁶

Dalam penerimaan bantuan makanan, sebagian penduduk berkumpul dan duduk dengan tertib untuk memperoleh jatah makanan. Dengan sedikit bantuan beras atau ketan, mereka berusaha memasaknya dengan perlengkapan masak yang telah rusak (meskipun pada bulan-bulan selanjutnya ada sedikit bantuan perlengkapan memasak dan makan minum). Mereka tidur di mana saja mereka mampu karena belum ada bantuan tempat berteduh. Penduduk pun kekurangan air bersih. Hanya air asin dan berlumpur yang tersedia dan harus berebut satu sama lain untuk memperolehnya. Berhari-hari bahkan berbulan kondisi ini terjadi (Suryadi, 2008:153-4).

Bantuan makanan merupakan salah satu pertolongan utama dan dalam jangka pendek harus dipenuhi untuk para korban bencana. Dalam peristiwa bencana Krakatau 1883, permasalahan bantuan makanan bagi penduduk lokal yang selamat sangat kompleks. Pada hari kedua puluh, penduduk baru mendapat satu atau setengah gelas ketan per orang. Itupun diperoleh dengan cara berebut, bahkan banyak di antara mereka yang telah menunggu hingga petang, namun tidak mendapatkan apa-apa (Ibid., 155-8). Pada hari-hari selanjutnya, kebutuhan akan pangan semakin tinggi. Pada satu kesempatan, penduduk bisa mendapatkan dua gelas ketan, namun untuk tiga orang, sehingga kondisi ini belum bisa memenuhi kebutuhan seseorang untuk satu hari. Penyaluran makanan yang lambat mendorong penduduk lokal yang masih memiliki harta yang tersisa menggunakannya untuk membeli bahan pangan yang dijual oleh kepala desa dan residen di wilayah mereka. Di Tanjung Karang, residen menjual beras kepada penduduknya seharga

sepuluh sen per *kati*⁷ (sepuluh sen untuk 308,8 gram beras). Namun, tidak diketahui secara pasti apakah beras ini merupakan beras bantuan bencana atau milik pribadi.

Untuk membangun kembali ekonomi desa, pemerintah memberikan dana bantuan untuk membangun warung. Pemerintah juga memberikan bantuan berupa pembelian alat menangkap ikan, menjahit, hewan ternak, seperti kerbau untuk membajak sawah, serta bibit pertanian. Namun, masyarakat berkewajiban untuk memperbaiki lahan pertanian ini sendiri (meskipun memakan waktu lama) dengan fasilitas yang telah diberikan. Para korban bencana yang selamat, khususnya wanita dan anak-anak, sangat membutuhkan makanan, tempat tinggal dan pakaian. Penduduk lokal diberikan bantuan berupa kebutuhan pangan seperti beras dan garam. Tempat tinggal yang dibangun untuk sementara bersifat kolektif berupa "*rumah bitjara*" (*balai, sesat*). Untuk pembangunan gedung desa (*sesat*), pemerintah Belanda mensuplai bahan dasar berupa kayu dan bambu serta upah pekerja. Pemerintah membangun sekitar 60 gedung kota (*sesat*) di 60 wilayah dengan biaya f 15,000 (*Verslag van het Centraal Comité voor de Noodlijdenden door de Uitbarsting op Krakatau, Eerste Stuk*. 1884:24). Sedangkan untuk pembangunan rumah individu, pemerintah mensuplai atap jerami, namun mengharapkan penduduk dapat membangun kediamannya sendiri dengan mencari dan menggunakan kayu-kayu atau batang dan daun kelapa. Pemerintah Belanda saat itu mengeluarkan sekitar f 30,000 untuk membangun 1.200 rumah atau sekitar f 25 per rumah (dahulu sekitar US\$8, atau sekarang Rp. 80.000).

Di samping itu, pemerintah Belanda juga berusaha menyediakan kebutuhan masyarakat berupa sarung, celana, selimut, gambir atau rokok, sabun, alat menjahit, serta perlengkapan memasak dan makan minum. Pemerintah juga menyalurkan bensin untuk membakar bangkai-bangkai hewan ternak. Meskipun demikian, masih banyak sekali penduduk lokal yang tidak mendapat bantuan dari pemerintah Belanda. Selain itu, pemerintah Belanda juga melupakan kebutuhan lain berupa penyediaan air bersih, obat-obatan dan kebutuhan mandi cuci kakus bagi penduduk lokal. Selain bersifat kolektif, tidak semua penduduk terdata atau sempat mendaftarkan diri kepada pemerintah sebagai korban bencana. Penduduk banyak yang tidak mengerti dan mengetahui informasi pertolongan bencana. Mereka hanya bergantung kepada kepala desa dan residen yang mereka ketahui yang juga sibuk dengan kondisi diri dan keluarganya.

⁶ Ibid., P. 19 (142).

⁷ 1 *kati* = 61.76 x 500 gram/100 = 308,8 gram

Banyak korban yang terlewatkan oleh pemerintah pusat, sehingga banyak dari korban yang tidak mendapatkan bantuan apa-apa, kecuali bantuan dari penduduk setempat atau sesama korban yang iba. Di samping itu, dana bantuan yang diserahkan pemerintah pusat kepada pejabat lokal juga rentan dikorupsi serta tidak tersalurkan dengan tepat. Dengan demikian, masyarakat korban bencana yang cukup banyak berpeluang untuk tidak mendapat bantuan secara merata.

Pertolongan pascabencana juga ditujukan kepada para pengungsi. Satu minggu setelah letusan Krakatau, banyak penduduk yang eksodus dari wilayah Lampung menuju Batavia. Mereka berjalan dari daerahnya sehari-hari hingga menuju pelabuhan di Minanga (Suryadi, 2008:27) untuk menunggu kapal-kapal laut yang akan berangkat ke Betawi atau Batavia. Para pengungsi ini menumpang kapal-kapal laut tanpa uang sewa, sehingga mereka diwajibkan melakukan pekerjaan-pekerjaan di atas kapal dan harus menuruti semua perintah yang diberikan oleh nakhoda dan awak kapal tersebut. Jika tidak menuruti perintah mereka, maka para pengungsi akan mendapat cacian dan kekerasan fisik. Sesampainya kapal-kapal laut ini di Tanjung Periuk, para pengungsi menumpang kereta api yang menuju Batavia. Di Batavia, para pengungsi ini mempunyai persoalan tempat tinggal dan kebutuhan pangan. Banyak pengungsi yang menjadi pengemis untuk mendapatkan rupiah atau belas kasih orang untuk mendapatkan makanan. Hingga pada suatu kesempatan, mereka berkumpul dengan korban-korban bencana Krakatau lainnya yang berasal dari wilayah Banten. Di sana, mereka didata oleh residen yang berwenang.

Secara umum, eksodus penduduk yang besar ini memberikan dampak tersendiri bagi kota Batavia, terutama persoalan tempat tinggal, mata pencaharian, dan kebutuhan pangan. Oleh karena itu, pemerintah Belanda berusaha membangun kembali pemukiman di wilayah-wilayah Banten, Bengkulu, Palembang, dan Bawean. Dalam laporan pertamanya (*Verslag van het Centraal Comité voor de Noodlijdenden door de Uitbarsting op Krakatau, Eerste Stuk*, 1884), Komite Pusat menyebutkan salah satu upaya pemerintah kepada pengungsi adalah mengembalikan mereka kembali ke daerah asal. Dari pendataan para pengungsi, mereka diberikan dana sekitar sepuluh rupiah saat itu untuk pulang ke wilayahnya kembali. Namun begitu, banyak para pengungsi ini yang enggan kembali ke Lampung atau daerah lainnya karena jaminan hidup yang tidak ada lagi, seperti tidak memiliki lahan pertanian, pemukiman, dan hewan ternak. Sehingga banyak dari mereka tetap

berada di Batavia menjadi pekerja kasar, bergelandang atau menumpang hidup di rumah-rumah penduduk yang simpati kepada mereka.

Dari pemaparan di atas, secara garis besar pemberian bantuan pemerintah kolonial kepada penduduk asing lebih banyak bersifat bantuan finansial meskipun mereka juga mendapatkan bantuan bahan makanan dan pakaian sesuai dengan kebutuhannya. Sebaliknya, banyak masyarakat lokal yang disuplai dengan kebutuhan pokok seperti beras, singkong, ketan, dan garam, pada saat penduduk asing bisa mendapatkan daging kering, telur, mentega, dan sarden. Jumlah korban dari masyarakat lokal yang banyak tentunya memerlukan dana yang besar pula, sedangkan korban penduduk asing yang sedikit diseimbangkan dengan kompensasi atau ganti rugi dan *salary* dengan jumlah yang besar. Di samping itu, bantuan finansial yang besar kepada penduduk asing, penduduk kelas menengah atau pengusaha Cina diharapkan, selain dapat melakukan aktivitas ekonomi kembali, agar mereka mampu pergi atau membeli keperluannya sendiri yang sesuai dengan kebutuhannya. Penduduk lokal terutama disuplai bantuan pangan untuk menghindari kelaparan dan kematian, karena mereka akan tinggal lebih lama atau selamanya di daerah bencana; sedangkan penduduk asing dapat dipindahkan oleh pemerintah ke tempat yang aman atau kembali ke negeri asalnya.

Stratifikasi pemberian bantuan pascabencana di Lampung juga terlihat antara pejabat pemerintahan, pengusaha, pedagang (sebagian besar berketurunan Cina) dan penduduk lokal. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, pejabat lokal diberikan kompensasi dan bantuan pembangunan tempat tinggal. Pemerintah Belanda juga menyiapkan dana untuk para kepala desa atau suku, dengan memberikan bantuan keuangan dan ganti rugi atas harta milik yang hilang, dan untuk para pedagang Cina, mereka diberikan modal perdagangan serta kompensasi untuk kerugian harta.

PEMULIHAN PASCABENCANA: KEBUTUHAN PEMERINTAH KOLONIAL

Setelah bencana, pemerintah kolonial Belanda segera mengambil langkah-langkah pemulihan pascabencana. Secara pribadi, Belanda sangat berkepentingan untuk melakukan pemulihan di wilayah-wilayah bencana, seperti Banten dan Lampung. Kedua wilayah di Selat Sunda ini merupakan wilayah yang penting secara politik dan ekonomi bagi pemerintah kolonial. Selat Sunda merupakan jalur perdagangan yang penting dan ramai serta terdapat basis-basis pertanian dan perkebunan.

Oleh karena itu, pemulihan yang utama adalah menciptakan kondisi yang kondusif bagi ekonomi dan politik kolonial.

Pemerintah Belanda berusaha menggunakan kendaraan berat untuk dapat menerobos daerah-daerah terpencil yang ditempati penduduk asing dan memiliki potensi perkebunan penting. Mereka membawa serta bantuan untuk para korban bencana, baik penduduk asing maupun lokal, berupa beras, garam, pakaian, dan kebutuhan lainnya. Usaha membersihkan lumpur dari daerah perkebunan dan memperbaiki jalan-jalan utama, gedung pemerintahan, fasilitas komunikasi/telegraf, rel-rel kereta api dan pelabuhan juga menjadi prioritas bagi pemerintah Belanda agar kegiatan ekonomi dapat berjalan kembali.

Pertolongan pada korban, terutama pada penduduk lokal, juga penting, untuk meredam gejolak sosial. Selain itu, kelaparan, penyakit, dan kejahatan juga dapat mengganggu kestabilan ekonomi dan politik Belanda. Pemerintah Belanda juga mengkhawatirkan hal ini akan memberikan dampak buruk bagi penduduknya serta orang asing yang berada di bawah jaminan keamanan kolonial Belanda. Namun demikian, banyak pihak yang melihat bahwa pertolongan pemerintah Belanda pada penduduk lokal merupakan sesuatu yang tidak biasa. Winchester pun mengasumsikan bahwa usaha-usaha pertolongan dan pemulihan pascabencana Krakatau yang salah satunya dipersiapkan di Rotterdam dan Amsterdam merupakan usaha Belanda untuk memulihkan kembali bisnis dan ekonominya agar dapat kembali bangkit setelah diguncang bencana.

Kecenderungan pemerintah Belanda untuk lebih dahulu menolong dan membantu korban berkewarganegaraan Belanda atau Eropa dan Asing juga berkaitan dengan kepentingan ekonomi dan politik Belanda. Sedangkan apakah penduduk lokal memperoleh keuntungan dari usaha Belanda tersebut, semuanya tidak terlepas dari kedudukan Belanda sebagai penguasa di atas *Netherlands Indies*. Usaha Belanda terlihat dermawan, teratur, dan bermanfaat bagi masyarakat lokal, namun apa yang dilakukan Belanda tidak terlepas dari tuntutan Internasional. Bantuan dana yang banyak datang dari wilayah-wilayah nusantara serta negara-negara luar juga mempunyai harapan agar Belanda melakukan yang terbaik bagi korban bencana. Meskipun, pada akhirnya Belandalah yang mendapatkan keuntungan lebih besar dari proses pemulihan pascabencana ini, seperti terbangunnya kembali banyak infrastruktur yang rusak, di mana infrastruktur ini sangat penting

untuk memperbaiki dan melancarkan kegiatan ekonomi Belanda dan asing di Banten dan Lampung. Kebutuhan kolonial (dalam bidang ekonomi) menyebabkan pemulihan pascabencana Belanda lebih banyak dititikberatkan pada perbaikan infrastruktur. Seperti yang disebutkan sebelumnya, pemulihan pascabencana pemerintah kolonial menitikberatkan pada pembangunan jalan raya, rel kereta api, gudang-gudang, jembatan, pembersihan perkebunan dan persawahan dari lumpur dan batuan, pembangunan pelabuhan dan sarana pendukung lainnya (pasar, bank, gedung pemerintahan). Menarik untuk dilihat apakah sebagian besar dana pembangunan ini diambil dari dana bantuan untuk korban bencana. Hal ini mengingat banyaknya bantuan dana yang mengalir, terutama dari nusantara serta didukung dunia internasional, adalah diiringi dengan harapan bahwa Belanda dapat membantu para korban bencana, baik penduduk lokal maupun asing. Namun, melihat jumlah dan jenis bantuan yang diberikan kepada penduduk lokal, tentunya banyak dana yang terserap untuk hal lain. Meskipun pemerintah Belanda membuat laporan keuangan untuk dilaporkan pada pemerintah pusat di Batavia dan Belanda, data laporan keuangan saat itu pun riskan dengan manipulasi. Dengan demikian, pemulihan pascabencana dengan menggunakan dana bantuan bencana untuk penduduk lokal tidak sepenuhnya efektif dikelola oleh Belanda.

KESIMPULAN

Secara umum, kondisi penduduk lokal setelah peristiwa letusan Krakatau berada dalam kondisi yang sangat memprihatinkan. Sebelum peristiwa Krakatau, penduduk Banten dan Lampung sudah dalam keadaan miskin dan sulit. Kemudian, letusan Krakatau 1883 memperburuk keadaan ekonomi, menciptakan kemiskinan yang semakin luas dan krisis sosial (kelaparan, epidemik, dan kejahatan) sehingga menambah penderitaan rakyat di kedua wilayah tersebut. Setelah letusan Krakatau, penduduk lokal mengalami kekurangan bahan pangan dan kebutuhan primer lainnya, sehingga mereka memutuskan untuk bermigrasi dan menjadi kuli di wilayah-wilayah lain di sekitar Pulau Jawa dan Sumatra.

Banyaknya korban jiwa dan kerusakan infrastruktur memaksa pemerintah Belanda mengambil tindakan pertolongan dan pemulihan pascabencana. Bagi pemerintah Belanda sendiri, membantu dan memulihkan kondisi masyarakat lokal menjadi penting karena begitu banyak bantuan logistik dan finansial yang mengalir ke kantong bantuan bencana yang dikelola oleh Belanda dan sebagian besar diperuntukkan untuk korban penduduk lokal. Pemberi bantuan (donatur) pun mengharapkan agar pemerintah

kolonial Belanda di Batavia bisa memberikan pertolongan dan pemulihan terbaik bagi rakyat kecil di koloninya. Dengan terus berjalannya informasi dan berita mengenai kondisi pascabencana melalui media telegraf, telah memaksa kolonial Belanda untuk menjaga kepercayaan publik sebagai negara kolonial yang bertanggung jawab terhadap koloninya. Meskipun demikian, masih banyak kebutuhan korban yang terlewatkan oleh pemerintah Belanda.

Selain itu, kondisi penduduk Banten yang telah lama mengalami tekanan dan kesulitan, terutama pascaperiode tanam paksa, dan telah mengundang banyak kritik dari berbagai kalangan, terutama di negerinya sendiri, juga memaksa pemerintah Belanda untuk mengambil tindakan sosial bagi penduduk lokal yang tertimpa bencana alam besar. Tekanan hidup yang telah berlangsung sebelumnya, seperti penyakit hewan ternak, penyakit demam pada masyarakat serta kelaparan akibat kegagalan panen, kemudian di tambah kembali dengan penderitaan pascabencana alam Krakatau, pada akhirnya menambah kesadaran beragama penduduk Banten dan Lampung. Kondisi ini yang kemungkinan besar juga mendorong pemerintah Belanda untuk mengambil tindakan cepat pemulihan pascabencana untuk meredam kondisi lain yang dapat mengganggu kestabilan ekonomi dan politiknya.

Pemerintah Belanda sangat terbantu dengan mengalirnya bantuan yang diperuntukkan khusus bagi korban bencana yang sebagian besar adalah penduduk lokal. Pemerintah Belanda berusaha mensuplai penduduk lokal dengan beras, garam, sarung, selimut, alat memasak dan kayu serta atap rumah. Meskipun juga memberikan perlengkapan untuk menghidupkan ekonomi masyarakat berupa hewan ternak, alat memancing dan menjahit, semua bantuan tersebut belum mencukupi kebutuhan seluruh penduduk lokal yang menjadi korban bencana. Kelaparan dan penyakit tetap berlangsung karena penyaluran ini berjalan lambat dan tidak merata dibandingkan pertolongan bagi penduduk asing yang jumlahnya diketahui dengan pasti.

Selat Sunda merupakan wilayah yang paling strategis secara politik dan ekonomi. Selat Sunda memiliki pelabuhan-pelabuhan yang ramai disinggahi oleh kapal-kapal dagang asing dan dua wilayah di Selat Sunda yang penting saat itu adalah Banten dan Lampung. Banten merupakan wilayah yang paling dekat dengan pusat politik kolonial, yaitu Batavia. Sebagai wilayah yang penting dan penghubung antara Jawa dan Sumatra, selain sebagai bandar dagang, kondisi yang stabil di wilayah Banten dianggap perlu. Wilayah Lampung sendiri merupakan wilayah yang

sangat penting bagi ekonomi pemerintah kolonial Belanda. Banyak wilayah-wilayah di Sumatra ini memiliki daerah pertanian dan perkebunan yang penting, seperti lada, yang juga banyak dimiliki oleh pengusaha asing. Oleh karena itu, pemulihan pascabencana Krakatau banyak ditekankan dalam hal infrastruktur karena dibutuhkan untuk menghidupkan kembali kegiatan bisnis Belanda dan menghindari menurun atau hilangnya keuntungan ekonomi kolonial. Selain itu, pemerintah Belanda ingin tetap mempertahankan kepercayaan para investornya (swasta asing).

Sebagai pemerintah kolonial, bantuan dan pemulihan pascabencana tentunya tidak lepas dari kepentingan-kepentingan penguasa kolonial. Seperti telah disebutkan sebelumnya, pemulihan kondisi pascabencana Belanda sangat menitikberatkan pada perbaikan infrastruktur, terutama jalan-jalan, rel kereta api dan jembatan, agar dapat kembali mengalirkan kebutuhan dan hasil perkebunan atau pertanian kolonial dan pengusaha asing lainnya. Pertolongan Belanda yang diberikan berbeda antara masyarakat lokal dan Eropa, terutama penduduk Belanda serta Cina, juga tidak terlepas dari kepentingan-kepentingan ekonomi Belanda di wilayah Banten dan Lampung. Membantu dan memperbaiki kondisi masyarakat lokal setelah bencana merupakan sebuah usaha untuk meredam gejolak masyarakat yang sudah lama tertekan dan semakin tertekan setelah peristiwa bencana Krakatau.

Dengan demikian, usaha pemerintah Belanda untuk menolong korban dan memulihkan kondisi setelah bencana tidak sepenuhnya berhasil. Melewatkan kebutuhan dan harapan masyarakat lokal menyebabkan kelaparan dan kesulitan hidup yang dialami penduduk lokal semakin besar. Pada akhirnya, hal ini semakin menumbuhkan, bahkan memperkuat semangat perlawanan terhadap pemerintah penjajah Belanda, terutama di wilayah Banten yang telah memiliki sejarah perjuangan dan perlawanan yang panjang dalam melawan kolonial Belanda.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurachman, Paramita R. 1983. *“Family Histories in relation to the Volcanic Eruption of Krakatau in 1883,”* Symposium 100 Years Krakatau 1883-1983, Indonesian Institute of Sciences (LIPI), Jakarta, 23-27 Agustus 1983.
- Bryant, Edward. 2005. *Natural Hazards*, Cambridge University Press.

- Carey, S. H. Sigurdsson, C. Mandeville, and S. Bronto. 2000. "Volcanic hazards from pyroclastic flow discharge into the sea: Example from 1883 eruption of Krakatau, Indonesia," in Floyd W. McCoy and Grant Heiken (Ed), *Volcanic Hazards and Disasters in Human Antiquity*, The Geological Society of America, Special Paper 345, 2000.
- Decker, Robert W. and Barbara B. Decker, 1991. *Mountains of Fire: the Nature of Volcanoes*, Cambridge University Press.
- Encyclo. 2009. Online Encyclopedie, <http://www.encyclo.nl/begrip/Pikol>, 21 Mei 2009.
- Furneaux, Rupert. 1964. *Krakatoa*, Prentice-Hall Inc.
- Hakim, Abdul. 1981. *100 Tahun Meletusnya Krakatau, 1883-1983*, Pustaka Antar Kota, Jakarta: Pustaka Antar Kota.
- Kartodirdjo, Sartono. 1984. *Pemberontakan Petani Banten 1888: Kondisi, Jalan, dan Kelanjutannya, Sebuah Studi Kasus Mengenai Gerakan Sosial di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Jaya.
- Lapian, A.B. 1987. "Bencana Alam dan Penulisan Sejarah: Krakatau 1883 dan Ciligon 1888," dalam T. Ibrahim, H.J. Koesoemanto, Dharmono Hardjowidjono, Djoko Suryo (Ed), *Dari Babad dan Hikayat sampai Sejarah Kritis: Kumpulan Karangan Dipersembahkan kepada Prof. Dr. Sartono Kartodirdjo*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Simkin, Tom and Richard S. Fiske. 1983. *Krakatau Eruption 1883: the Volcanic Eruption and Its Effects*, Washington D.C, United States: Smithsonian Institution Press.
- Suryadi, Syair. 2008. *Lampung Karam, Image of the 1883 Eruption of the Krakatau Mountain in a Classical Malay Literary Text*, 24th ASEASUK Conference, Liverpool John Moores University, Peter Josh Conference Center, 20-22 June.
- Verslag van het Centraal Comite voor de Noodlijdenden door de Uitbarsting op Krakatau, Eerste Stuk*, Batavia, G. Kolff & Co., 1884.
- Verslag van het Centraal Comite voor de Noodlijdenden door de Uitbarsting op Krakatau, Tweede Stuk*, Batavia, G. Kolff & Co., 1884.
- Winchester, Simon. 2003. *Krakatoa, the Day the World Exploded 27th August 1883*, Viking – Penguin Books.
- . . Satuan-satuan Ukuran pada Masa Kerajaan, 2009, <http://www.wacananusantara>. 6 Maret 2009.

MOBILITAS PENDUDUK DAN RISIKO PENULARAN HIV & AIDS: KASUS DI PROVINSI BALI

(POPULATION MOBILITY AND SPREAD OF HIV & AIDS: CASES IN BALI PROVINCE)

Sri Sunarti Purwaningsih

Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
srisunartipurwaningsih@yahoo.com

Abstrak

Sejak zaman kolonial Belanda, Bali telah menjadi tujuan wisata terkenal. Banyak orang dari luar Bali datang dan pergi ke Bali sebagai turis. Akibatnya, masyarakat Bali berinteraksi dengan orang-orang dari berbagai latar belakang demografis dan budaya. Interaksi ini memiliki konsekuensi baik positif maupun negatif. Migrasi masuk dan pariwisata tidak hanya telah memberikan manfaat untuk ekonomi lokal, tetapi juga telah mengubah gaya hidup masyarakat. Sejak ditemukan di Bali 1987, kasus HIV & AIDS di wilayah ini tumbuh dengan cepat dan menyebar ke seluruh kabupaten di Provinsi Bali. Hal ini menunjukkan bahwa orang-orang di Bali mempunyai risiko yang cukup besar menyangkut masalah penyakit seksual yang menular termasuk HIV & AIDS. Penelitian kami pada tahun 1999 menemukan bahwa HIV & AIDS menjadi fenomena di kalangan anak muda, terutama para pemuda pantai. Mereka berpikir bahwa hubungan seksual dengan orang asing tidak berisiko karena mereka yakin bahwa orang asing bebas dari HIV & AIDS. Tulisan ini menganalisis beberapa masalah terkait dengan migrasi dan fenomena HIV & AIDS. Tulisan ini juga antara lain membahas hubungan antara mobilitas penduduk dan dampak negatif pada kehidupan manusia seperti HIV & AIDS. Akhirnya, tulisan ini membahas pengetahuan lokal yang dapat digunakan untuk mencegah penularan HIV & AIDS.

Kata Kunci: Kasus Penyebaran HIV&AIDS, Faktor-Faktor Demografik Sosial, Perbuatan Berisiko

PENDAHULUAN

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS, 2010), mobilitas penduduk merupakan perpindahan penduduk dari suatu daerah ke daerah yang lain, baik bersifat non permanen seperti turisme (nasional dan internasional) maupun permanen. Migrasi, merupakan bagian dari

Abstract

Bali is a well-known tourist destination, since the Dutch colonial time. Since then, many people from outside Bali come and go to Bali as tourist. As a result Balinese people are interacting with people from various demographic and cultural backgrounds. This interaction has both positive and negative consequences. In-migration and tourism has benefited the local economy but has also changed peoples life style. Since it was found in Bali 1987, HIV & AIDS cases in this region grow fastly and spread out to all over districts in Bali. This indicated that people in Bali are at risk when it comes to sexual transmitted diseases including HIV & AIDS. Our study in 1999 found that HIV was becoming a phenomenon amongst young people especially beach-boys. They thought that sexual relations with foreigners were not risky as they were convinced that foreigners were free from HIV. This paper analyse some issues in relation to migration and the HIV & AIDS phenomenon. Amongst others the paper discuss the relation between the mobility of the population and the negative impacts on people lives such as HIV AIDS. Finally, the paper discuss local knowledge that can be used to prevent the transition of HIV.

Key Words: Spread Of HIV & AIDS Cases, Socio Demographic Factors, Risk Behaviour

mobilitas penduduk, terdiri dari perpindahan penduduk di dalam suatu negara (nasional) atau ke negara lain (internasional). Perpindahan penduduk cenderung menuju ke daerah yang lebih baik yang dapat meningkatkan kehidupan pelaku migrasi (migran). Sesuai dengan karakteristik migran yang khas, terjadinya migrasi penduduk dapat mengakibatkan

adanya perubahan, baik dalam jumlah dan struktur kependudukan maupun perubahan wilayah di daerah asal migran dan/atau di daerah tujuan (United Nations, 1958).

Adanya kesempatan kerja di suatu daerah merupakan salah satu daya tarik bagi para migran untuk mendatangi wilayah tersebut. Provinsi Bali, misalnya, merupakan salah satu provinsi tujuan bagi banyak migran. Data BPS (2010b) menunjukkan bahwa sejak tahun 1985 terjadi kenaikan jumlah migran masuk ke provinsi tersebut. Hasil survei penduduk antar sensus (SUPAS, 1985, 1995, dan 2005) mencatat kenaikan migran masuk seumur hidup ke Provinsi Bali, dari jumlah migran sebanyak 54 ribu (1985) menjadi 158 ribu (1995), kemudian melonjak menjadi 250 ribu (2005). Data SUPAS 2005 juga menunjukkan bahwa sebagian besar migran yang masuk ke Provinsi Bali berasal dari Provinsi Jawa Timur (46 persen), kemudian dari NTB (13,7 persen), Jawa Tengah (8,3 persen) serta dari DKI Jakarta dan NTT masing-masing 6,9 dan 6,2 persen (BPS, 2010a: 12). Pesatnya perkembangan industri pariwisata di Provinsi Bali kemungkinan besar menarik banyak orang untuk bermigrasi ke Bali, baik secara permanen maupun temporer, dalam rangka mencari penghidupan yang lebih baik. Penduduk yang bermigrasi ke suatu wilayah terutama wilayah yang merupakan destinasi wisatawan merupakan fenomena yang terjadi sejak dahulu kala.

Masuknya para wisatawan ke Provinsi Bali membuka peluang bagi penduduk setempat untuk berinteraksi dengan para pendatang yang berasal dari berbagai tempat dengan segala latar belakang suku maupun budaya. Sebaliknya, migran atau pendatang juga melakukan penyesuaian dalam hal baik sosial-budaya maupun ekonomi yang dimiliki penduduk setempat. Keberadaan budaya Bali sebagai etnik mayoritas dan juga kentatnya rasa solidaritas di antara mereka cenderung mempengaruhi orientasi dan aspirasi migran, sehingga strategi adaptasi bagi migran semakin rumit.

Hugo (2001) mengungkapkan dengan jelas bagaimana hubungan di antara keduanya. Berdasarkan isu yang sudah digarisbawahi oleh Hugo dan dengan mengambil fokus di Provinsi Bali, tulisan ini menyajikan pembahasan tentang fenomena penularan virus HIV & AIDS di Bali dikaitkan dengan mobilitas penduduk karena adanya kegiatan pariwisata. Hal ini dikarenakan, dalam beberapa kasus pekerjaan terkait dengan kegiatan pariwisata sangat rentan terhadap risiko penularan HIV & AIDS. Pekerjaan terkait kegiatan pariwisata yang ditengarai rentan terhadap penularan HIV & AIDS adalah *beach boys*, *gigolo*,

dan pekerja seksual. Dengan mengaitkan antara migrasi dan penularan HIV & AIDS di Bali diharapkan dapat membantu memberikan informasi yang berguna sebagai bahan dalam penyusunan kebijakan, baik di tingkat lokal maupun nasional. Data utama yang digunakan untuk penulisan artikel ini adalah hasil kajian yang dilakukan di Provinsi Bali, khususnya di Kota Denpasar, pada tahun 1999. Kajian tersebut dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Selain itu data yang digunakan untuk penulisan makalah ini juga diperoleh dari data sekunder yang relevan.

SEKILAS TENTANG PROVINSI BALI

Luas Provinsi Bali sekitar 5.636,66 meter persegi. Secara administratif kewilayahan, provinsi ini terdiri dari delapan kabupaten dan satu kota: Kabupaten Badung, Bangli, Buleleng, Gianyar, Jembrana, Karangasem, Klungkung dan Tabanan, serta Kota Denpasar. Jumlah penduduk Provinsi Bali berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010 (sp2010.bps.go.id/index.php/site?id=5100000000 wilayah=Bali) sebanyak 3.890.757 jiwa, terdiri dari 1.961.348 perempuan (49,59 persen) dan 1.929.409 laki-laki (50,41 persen). Adapun rasio jenis kelamin adalah 102, dengan rasio tertinggi di Kota Denpasar (105) dan terendah di kabupaten Klungkung (98). Penduduk Provinsi Bali tersebut tinggal di 896.688 rumah tangga, sehingga rata-rata masing-masing rumah tangga terdiri dari empat jiwa. Laju pertumbuhan penduduk sebanyak 2,15 persen per tahun. Hasil Sensus Penduduk 2010 menunjukkan bahwa 21,6 persen penduduk Bali merupakan penduduk migran masuk seumur hidup antar kabupaten/kota. Selain itu, sebanyak 192.391 atau 5,4 persen penduduk Provinsi Bali merupakan migran masuk risen antar kabupaten/kota. Sementara kepadatan penduduk Provinsi Bali adalah 673 penduduk per kilometer persegi. Wilayah yang paling jarang penduduknya adalah Kabupaten Jembrana, sedangkan wilayah dengan penduduk paling padat adalah Kota Denpasar dengan kepadatan mencapai 4.095 jiwa per kilometer persegi (http://bali.bps.go.id/tabel_detail).

Provinsi Bali tidak hanya terkenal sebagai pulau dengan keindahan pantai, pemandangan dan seni maupun budayanya yang memesona, tetapi juga dikenal sebagai daerah yang mayoritas penduduknya pemeluk agama Hindu yang taat. Sesuai dengan ajaran Hindu, penduduk Bali sangat taat untuk melakukan upacara pemujaan terhadap Sang Hyang Widi. Kehidupan orang-orang Bali cenderung dipengaruhi oleh filosofi bahwa kebahagiaan merupakan sesuatu yang sangat penting dan hal

tersebut dapat dicapai apabila terjadi keharmonisan hubungan antara manusia dan Tuhan, antara manusia dan masyarakatnya, serta antara manusia dan alam. Filosofi tersebut terkenal dengan sebutan Tri Hitna Kirana (id.wikipedia.org/wiki/tri_Hita_kirana).

Memiliki perpaduan antara keindahan alam dan kekayaan seni dan budaya serta tata cara pemujaan yang agung, tidak mengherankan jika Provinsi Bali mendapat sebutan sebagai Pulau Dewata atau surga dunia (*the earth of the Gods* atau *the island of paradise*). Keindahan Pulau Bali dikenal sebagai tempat pariwisata tidak hanya di dalam negeri tetapi juga di luar negeri. Bahkan, jumlah pengunjung dari mancanegara pun terus bertambah. Data dari Dinas Pariwisata Provinsi Bali (travel.kompas.com/jumlah_turis_ke_Bali_melampaui_target) menunjukkan bahwa pada tahun 2012 jumlah turis mancanegara yang berkunjung ke Pulau Bali sebanyak 2.888.864 orang dengan persentase paling banyak berasal dari Australia dan China. Keindahan alam dan budaya serta banyaknya kegiatan internasional yang diadakan di Pulau Bali ditengarai mendorong banyaknya wisatawan mancanegara untuk berkunjung ke Bali. Bahkan, tidak mengherankan bahwa bagi sebagian wisatawan mancanegara, Bali lebih terkenal daripada Indonesia secara keseluruhan.

Di sisi lain, pengembangan pariwisata bukanlah sesuatu yang mudah karena berbagai faktor berkontribusi terhadap kondisi tersebut, misalnya infrastruktur seperti transportasi dan akomodasi. Pariwisata di Bali merupakan sektor utama untuk menaikkan pendapatan asli daerah yang dapat digunakan untuk pembiayaan pembangunan di wilayah tersebut. Peningkatan jumlah wisatawan yang berkunjung ke Bali, tingkat hunian hotel dan sejenisnya, lama tinggal wisatawan bersama dengan indikator dari peningkatan industri pariwisata mempunyai korelasi dengan kesejahteraan penduduk lokal dan penduduk di tingkat nasional (PPM-FE UGM, 1991). Sebagai contoh, Kabupaten Badung yang merupakan kabupaten terkaya di Provinsi Bali, memiliki pendapatan asli daerah (PAD) pada tahun 2011 mencapai 1,1 triliun rupiah, 79,19 persen di antaranya diperoleh dari setoran pajak hotel dan restoran. Tingginya PAD tersebut, menurut Bupati Kabupaten Badung, dapat mengatasi permasalahan sosial di wilayahnya, terutama untuk membantu keluarga kurang mampu (www.antarabali.com/berita/13076/7619.persen-pad-berasal-dari-pariwisata).

Pembangunan pariwisata telah memberikan keuntungan ekonomi bagi daerah, yang berdampak positif bagi peningkatan kesejahteraan penduduk.

Industri pariwisata juga dapat membuka peluang aktivitas ekonomi yang lain, seperti sektor jasa, industri manufaktur, dan juga pertanian dan kehutanan. Pariwisata di Provinsi Bali telah dikembangkan secara luas. Jika pada awal pengembangan pariwisata hanya terkonsentrasi di tiga wilayah, yaitu Kuta, Sanur dan Nusa Dua, kemudian meluas daerah-daerah lainnya. Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur No. 15 tanggal 13 Januari 1988, wilayah wisata di Bali meliputi Nusa Dua, Sanur, Kuta, Jimbaran, Ubud, Kintamani, Nusa Penida, Ujung, Candi Dasa, Kalibukbuk, Teluk Terima, Gilmanuk, Candi Kusuma, Bedugul dan Tanah Lot (PPM-FE UGM, 1999). Saat ini, pengembangan pariwisata di Bali menjadi sangat luas dan berkembang di hampir seluruh daerah yang ada di Pulau Bali.

Salah satu isu yang terkait dengan pengembangan pariwisata adalah yang berhubungan dengan penduduk. Tekanan penduduk terkait dengan kepadatan penduduk per wilayah merupakan salah satu isu yang sangat jelas. Kepadatan penduduk per kilometer persegi untuk Provinsi Bali terus meningkat. Jika pada Sensus Penduduk 1980 kepadatan penduduk adalah 427,28 jiwa per kilometer persegi, angka ini meningkat menjadi 480,51 jiwa per kilometer persegi (SP 1990) dan pada Sensus Penduduk 2000 kepadatan menjadi 544,46 jiwa per kilometer persegi (BPS, 2010:28). Wilayah bagian selatan mempunyai kepadatan penduduk yang lebih tinggi sehingga banyak penduduk yang pindah ke daerah lain seiring dengan adanya pengembangan lahan untuk pariwisata. Konsentrasi penduduk di wilayah perkotaan seperti Denpasar dan Singaraja merupakan indikasi bahwa urbanisasi juga telah berkontribusi terhadap dampak pengembangan pariwisata.

PENGEMBANGAN PARIWISATA DAN MOBILITAS PENDUDUK

Pengembangan pariwisata di Bali yang sangat cepat, terutama di wilayah bagian selatan dan utara, telah menarik banyak orang untuk bekerja di daerah tersebut. Banyak orang, termasuk kelompok orang muda yang sebelumnya bekerja sebagai petani, pergi ke kota untuk bekerja di sektor jasa, terutama di perhotelan. Seiring dengan semakin banyaknya wisatawan yang berkunjung ke Bali, permintaan akan jasa terkait dengan sektor pariwisata juga berkembang pesat, terutama yang menyangkut masalah perhotelan. Kebutuhan akan tenaga terampil sebagai respons terhadap melejitnya perkembangan pariwisata tidak dapat seluruhnya dipenuhi oleh orang lokal. Para investor kemudian juga merekrut orang-orang dari luar Pulau Bali, terutama dari Pulau Jawa.

Kesempatan kerja yang terbuka luas di Provinsi Bali juga merupakan daya tarik bagi orang-orang untuk datang dan bekerja di daerah tersebut. Salah satu pekerjaan yang juga diminati oleh banyak orang muda adalah bekerja sebagai *beach boys*, yaitu menemani wisatawan untuk berselancar ataupun berenang di pantai.

Industri pariwisata yang berkembang dengan pesat tentunya mempunyai dampak positif dari sisi ekonomi yang dapat mendorong pendapatan asli daerah. Namun demikian, perkembangan pariwisata yang sangat cepat di Bali ternyata juga membawa perubahan terhadap aspek sosial-budaya dengan segala konsekuensinya. Salah satu dari dampak adanya mobilitas penduduk yang masuk ke Bali terkait dengan kegiatan pariwisata adalah risiko penularan virus HIV & AIDS.

MOBILITAS PENDUDUK DAN FENOMENA HIV & AIDS DI BALI

Kesempatan kerja yang sangat luas sebagai dampak dari berkembangnya industri pariwisata di Bali ditengarai merupakan salah satu alasan mengapa banyak orang dari luar Pulau Bali yang masuk ke wilayah tersebut untuk bekerja. Bali merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang merupakan daerah tujuan banyak migran. Berdasarkan data Sensus Penduduk 2010, dari total penduduk Provinsi Bali (3.890.757 orang), sebanyak 839.373 di antaranya merupakan migran seumur hidup (*life time migrants*) antar kabupaten/kota. Maksudnya, tempat tinggal migran waktu survei berbeda dengan tempat tinggal waktu lahir. Jumlah migran seumur hidup di Bali ini meningkat terus sepanjang waktu. Pada Sensus Penduduk 1970 migran masuk seumur hidup di Provinsi Bali hanya 22.758 jiwa. Selanjutnya, pada sensus yang sama tahun 1980 jumlah migran seumur hidup sebanyak 65.271 penduduk, serta meningkat lagi pada tahun 1990 menjadi 124.919 penduduk. Jumlah tersebut terus meningkat menjadi hampir dua kali lipat, mencapai 221.722 penduduk pada tahun 2000. Sampai sensus terakhir (2010) jumlah penduduk migran seumur hidup melonjak hampir empat kali lipat (BPS, 2010: 9).

Selain migran seumur hidup, sebagian penduduk Provinsi Bali adalah migran risen, yaitu kabupaten/kota tempat tinggal waktu survei berbeda dengan tempat tinggal lima tahun sebelum survei. Data yang ada (BPS, 2010) menunjukkan bahwa sebanyak 192.391 penduduk Provinsi Bali tercatat sebagai penduduk migran risen, dengan jumlah migran laki-laki (98.744 jiwa) lebih besar daripada migran perempuan (93.647 jiwa)

(sp2010.bps.go.id/index.php/site?id=510000000 wilayah=Bali). Dilihat dari perkembangan pada sensus-sensus penduduk sebelumnya, terlihat bahwa jumlah migran risen masuk ke Provinsi Bali juga menunjukkan peningkatan yang cukup besar. Migran risen masuk pada Sensus Penduduk 1980 sebesar 37.254 jiwa, kemudian pada sensus penduduk 1990 dan 2000 masing-masing 65.967 dan 87.225 penduduk (BPS, 2010:14). Migrasi biasanya terkait dengan upaya untuk mencari penghidupan yang lebih baik. Seperti halnya para migran yang datang ke Bali, sangat dimungkinkan kedatangan mereka adalah dengan alasan untuk bekerja.

Fenomena migrasi risen masuk di Provinsi Bali cukup menarik. BPS (2010) mencatat bahwa pada berdasarkan hasil SUPAS tahun 1985, Provinsi Bali dikenal sebagai daerah pengirim migran risen, namun sejak 1995 hingga 2005 berubah menjadi daerah penerima migran risen (BPS, 2010:62). BPS juga mencatat bahwa berdasarkan hasil SUPAS 2005, dari keseluruhan migran risen di Provinsi Bali yang berumur 15 tahun ke atas (69.386 orang), 74,3 persen di antaranya adalah migran pekerja. Sedangkan jika dilihat dari lapangan usaha utama yang dilakukan oleh migran pekerja tersebut, sebagian besar bekerja di sektor jasa (79,3 persen), selebihnya di industri (18,5 persen) dan di pertanian hanya 2,2 persen (BPS, 2010: 25). Adapun jenis pekerjaan yang paling banyak dilakukan adalah sebagai tenaga usaha penjualan, diikuti oleh tenaga produksi, operator alat-alat angkutan dan pekerja kasar (28,4 persen) serta tenaga usaha jasa (15,2 persen). Hanya sebagian kecil yang bekerja sebagai tenaga profesional (5,9 persen) atau tenaga kepemimpinan dan ketatalaksanaan (0,5 persen) (BPS, 2010a: 25 – 26).

Dilihat dari tingkat pendidikannya, sekitar 48 persen migran risen masuk ke Provinsi Bali yang berumur 10 tahun ke atas berpendidikan SLTA/Sederajat. Sebagian kecil lainnya (sekitar 9,61 persen) hanya berpendidikan SD ke bawah. Hal ini barangkali yang menjadi alasan bagi migran risen dengan tingkat pendidikan rendah tersebut untuk bekerja di sektor informal. Sektor informal ini sangat dikenal dengan pekerjaan yang kotor, berbahaya dan sulit (3Ds: *dirty, dangerous, and difficult work*).

Persentase migran risen di Provinsi Bali menunjukkan tren yang terus meningkat. Hasil Sensus Penduduk pada tahun 1990 menunjukkan bahwa 2,6 persen adalah migran risen. Angka ini meningkat menjadi 3 persen pada tahun 2000. Pada Sensus Penduduk 2010, persentase migran risen sedikit berkurang, menjadi 2,8 persen. Barangkali, adanya tragedi Bom Bali pada Oktober 2002 menjadi salah satu penyebabnya.

Sayangnya, tidak ada informasi yang akurat yang menjelaskan terjadinya penurunan persentase tersebut.

Migrasi merupakan salah satu respons dari adanya distribusi kesenjangan antara lahan, tenaga kerja, sumber daya modal, dan sumber daya alam. Migrasi juga mempengaruhi pertumbuhan ekonomi wilayah di daerah tujuan seperti yang dilaporkan oleh Bank Dunia (World Bank, 2009). Karakteristik migran secara tidak langsung menunjukkan bahwa ada proses seleksi, seperti umur, jenis kelamin, pendidikan dan pekerjaan. Proses seleksi tersebut memengaruhi struktur demografi dan sosial dari provinsi tempat tujuan.

Sebagai destinasi bagi wisatawan-wisatawan domestik maupun asing, Provinsi Bali terus memperbaiki fasilitas dan pelayanan yang menunjang kegiatan tersebut. Hal ini ternyata telah menarik banyak pendatang dari luar provinsi, misalnya dari Provinsi Jawa Timur, untuk bekerja, tidak saja untuk pengerjaan bangunan, tetapi juga di usaha garmen dan kerajinan tangan. Dengan demikian, migrasi sirkuler juga terjadi di Bali termasuk para pebisnis dan juga golongan tidak mampu untuk mencari pekerjaan (Wirawan, dkk, 1993: 290).

PENULARAN HIV & AIDS SEBAGAI DAMPAK SOSIAL DARI ADANYA MIGRASI PENDUDUK

Keindahan Provinsi Bali telah menarik banyak wisatawan, baik domestik maupun mancanegara, dengan berbagai latar belakang sosial-ekonomi dan demografinya. Hal ini tampaknya juga tidak menutup kemungkinan dari adanya risiko penularan HIV & AIDS. Hugo (2000) mengatakan bahwa adanya mobilitas penduduk di daerah-daerah tujuan wisatawan tidak menutup kemungkinan akan adanya aktivitas yang memicu penularan kasus HIV & AIDS. Wisatawan yang datang tidak hanya menikmati keindahan alam dan budaya yang dimiliki oleh Provinsi Bali, tetapi juga ditengarai ada aktivitas ikutan, seperti prostitusi dan peredaran narkoba. Kasus Corby yang dipenjara karena kasus narkoba merupakan indikasi bahwa Bali juga rentan terhadap kasus peredaran narkoba. Selain itu, risiko penularan HIV & AIDS melalui hubungan seksual juga merupakan salah satu dampak negatif tersebut. Kajian yang dilakukan oleh PPK-LIPI di Bali pada tahun 1999 menunjukkan bahwa ada hubungan antara mobilitas penduduk dan kasus HIV & AIDS. Mobilitas penduduk termasuk migrasi internal dan internasional. Norma-norma terkait dengan adanya hubungan seksual di luar nikah yang hidup di tempat tujuan ditengarai cukup mengendor sejalan dengan

adanya fenomena hubungan seks dengan orang yang bukan menjadi suami atau istrinya.

Di Bali, industri seks terkonsentrasi di ibukota provinsi, yaitu Denpasar, dan daerah sekitarnya seperti Kuta, Sanur, dan Nusa Dua. Di Sanur dan Nusa Dua wisatawan dari golongan sosial ekonomi menengah cenderung untuk tinggal di hotel yang relatif mahal. Sedangkan daerah Kuta adalah tujuan wisatawan yang menawarkan sejumlah akomodasi dengan harga yang sangat bervariasi dari yang termurah hingga termahal (Kathleen dkk., 1995:752). Hubungan antara mobilitas penduduk dan penyebaran virus HIV & AIDS dikarenakan oleh adanya kenyataan bahwa beberapa migran sangat rentan terhadap infeksi tersebut dibandingkan dengan non migran (Hugo, 2001: 147). Mengingat tingginya arus wisatawan, baik domestik maupun internasional, yang mengunjungi Pulau Bali, hal ini tentunya bukan tidak mungkin jika ada kontak langsung antara orang-orang di Bali dengan wisatawan tersebut, termasuk kontak dalam hubungan seksual. Beberapa orang muda di Bali, meskipun tidak mesti orang Bali, adalah 'pemain' dari industri seks di Bali. Pengalaman mereka berhubungan seks diinisiasi oleh hubungannya dengan perempuan pekerja seks. Kajian yang dilakukan oleh Tuti Parwati (1999) menemukan bahwa penularan HIV & AIDS di Bali melalui hubungan seksual mencapai 30 persen, di mana hubungan tersebut dilakukan dengan pekerja seks.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari para informan yang ahli dalam kajian tentang fenomena HIV & AIDS di Bali, dapat diketahui bahwa penularan HIV & AIDS dikarenakan adanya perilaku seksual berisiko, seperti dijumpai pada kelompok gay, waria, gigolo, dan pekerja seksual.

1). Gay

Gay adalah seorang laki-laki yang karena kondisi biologisnya mempunyai keinginan untuk melakukan hubungan seks dengan sesama laki-laki. Gay merupakan salah satu kelompok yang berisiko terhadap penularan HIV & AIDS, terutama karena kebiasaan mereka melakukan hubungan seksual melalui anus dan mulut dan juga berganti-ganti pasangan. Hubungan seksual melalui anus ditengarai rentan terhadap penularan HIV & AIDS karena gesekan di anus sebagai akibat hubungan seksual tersebut telah melecehkan epitelnya, karena epitel tersebut sangat tipis dan tidak elastis (Berita AIDS Indonesia, vol. III no. 04, hlm. 25, dikutip oleh Purwaningsih, 1999).

Kajian yang dilakukan oleh Kathleen dkk. (1995) menunjukkan bahwa pekerja seksual laki-laki di Kuta pada tahun itu sekitar 50-100 orang. Menurut Kathleen, para pekerja seksual laki-laki tersebut biasanya mendekati wisatawan mancanegara yang sedang berada di pantai atau bar, klub malam ataupun diskotek. Transaksi seksual mereka biasanya dilakukan di hotel-hotel atau di dekat pantai. Beberapa di antara pekerja seksual laki-laki tersebut melakukan hubungan seksual dengan teman kencannya dan teman kencan tersebut yang biasanya menyediakan kamar, makanan dan minuman. Kadang-kadang teman kencan tersebut akan memberi hadiah berupa pakaian, perhiasan dan hadiah-hadiah lainnya.

Hasil kajian sebelumnya (Purwaningsih dkk., 1999) juga menunjukkan bahwa para gay cenderung untuk tinggal di lokasi yang disenangi oleh para wisatawan mancanegara, seperti di taman-taman. Para gay biasanya berada di taman-taman tersebut setelah jam 21.00 dan menunggu kliennya untuk membawanya ke tempat lain, misalnya ke Kuta atau Sanur. Meskipun banyak orang berada di taman-taman pada jam-jam tersebut, namun keberadaan para gay dengan mudah dapat dikenali. Misalnya, pada waktu itu mereka biasanya akan berada di sekitar sangkar burung yang ada di taman kota di sekitar Renon. Mereka akan duduk berdekatan dengan kliennya dan bagi yang belum mendapatkan pelanggan, biasanya mereka akan jalan-jalan di sekitar tempat tersebut untuk mencari klien. Kajian Kathleen dkk. (1995) menunjukkan bahwa pada umumnya mereka jarang menggunakan kondom ketika melakukan hubungan seksual (oral ataupun anal). Hal ini tentunya sangat berisiko terhadap penularan virus HIV & AIDS.

2). Waria (wanita tapi pria)

Waria, atau wanita tapi pria, adalah sekelompok orang yang juga rentan terhadap penularan virus HIV & AIDS. Prevalensi HIV pada waria termasuk tinggi. Menurut Mamahit (Kompas 2 Desember 1999, hlm. 4) prevalensi tersebut sekitar enam persen. Waria biasanya bekerja sebagai *entertainer*, pekerja salon, dan pekerja seks komersial (Kathleen dkk., 1993:752). Sementara itu, Purwaningsih dkk. (1999) menemukan bahwa sekelompok waria bekerja sebagai pengamen di pinggir-pinggir jalan di sekitar Denpasar.

Kajian sebelumnya (Purwaningsih dkk., 1995) juga menemukan bahwa pada waktu itu ada sebuah organisasi waria yang mempunyai 20 anggota. Para anggota tersebut berasal dari Jawa Timur, NTB, dan NTT. Para waria tersebut bekerja di salon-salon

kecantikan, bekerja sebagai pengamen dan pekerja seksual. Seperti halnya para gay, mereka juga mempunyai tempat untuk mencari pelanggan, misalnya di taman-taman atau berdiri di pinggir jalan. Dari hasil diskusi kelompok dengan beberapa waria (Purwaningsih dkk., 1999), diperoleh informasi bahwa mereka mempunyai pelanggan yang sangat beragam latar belakang sosial ekonominya, dari kelas bawah sampai kelas atas, di antara mereka juga mempunyai pelanggan yang merupakan orang asing. Para waria biasanya melakukan hubungan seksual melalui anus dan mulut (*anal and oral sex*). Pada umumnya mereka berperilaku sebagai perempuan penerima (*receptive*). Selain sebagai penerima seksual, para waria tersebut tampaknya juga mempunyai pasangan tetapnya, dan dalam hal ini, mereka biasanya berperilaku sebagai laki-laki (*insertiver*). Seperti halnya yang ditemukan oleh Kathleen dkk., para waria informan dari studi sebelumnya (Purwaningsih dkk., 1999) juga menyebutkan bahwa mereka tidak menggunakan kondom ketika melakukan hubungan seksual. Yayasan Citra Usadha (sebuah LSM di Bali) telah melakukan kegiatan untuk mensosialisasikan pada para waria agar mereka menggunakan kondom ketika melakukan aktivitas seksual, meskipun dalam hal ini juga tergantung pada kemauan pelanggannya. Jika pelanggan menolak menggunakan kondom, maka para waria tidak dapat melakukan apapun juga karena mereka membutuhkan uang.

Pengalaman S (19 tahun), seorang informan kajian kami (Purwaningsih dkk., 1999) yang mulai menjadi pekerja seksual sejak berumur 15 tahun, menunjukkan hal tersebut. S menceritakan bahwa ketika dilahirkan, dirinya mempunyai kelamin yang tidak jelas, sebagai laki laki atau perempuan. Akhirnya ketika merasa lebih condong ke perempuan, S langsung melakukan operasi kelamin agar menjadi seorang perempuan. Karena kesulitan ekonomi, dia mencari nafkah dengan 'menjual diri'. Setiap malam sekurang-kurangnya dia memiliki dua pelanggan. S sangat membutuhkan uang untuk membiayai hidupnya, dan oleh karenanya, ia merasa kadang-kadang tidak perlu pusing apakah orang yang mengajaknya berkenan menggunakan kondom atau tidak pada saat berhubungan seks dengannya. Menurutnya, penyakit akan datang dari mana saja dan dia merasa pasrah kalau seandainya harus terkena HIV & AIDS sebagai akibat dia berhubungan seksual dengan pelanggan tanpa menggunakan kondom.

Ungkapan di atas semakin memperkuat hasil diskusi kelompok dengan sekelompok waria di Bali bahwa kondom jarang digunakan pada saat mereka melakukan hubungan seksual (Purwaningsih dkk.,

1999). Kondisi tersebut tentunya sangat berisiko bagi mereka untuk tertular virus HIV & AIDS. Padahal, penggunaan kondom pada saat berhubungan seksual akan dapat membantu mereka terhindar dari penularan infeksi HIV (Hans Lumintang di Harian Kompas, 21 Oktober 1999, hlm. 4).

3). Gigolo

Gigolo merupakan seorang laki-laki yang menawarkan diri sebagai partner dalam berhubungan seks dengan wisatawan di Bali. Gigolo merupakan fenomena yang muncul sebagai dampak dari industri pariwisata di Provinsi Bali. Kajian yang dilakukan oleh Merati (1991) dan Mantra (1994) menunjukkan bahwa gigolo cenderung untuk berganti-ganti pasangan seksual. Sementara itu, kajian yang dilakukan oleh Muninjaya (1995:5) dan Soedarsono (1998:3) menunjukkan bahwa berhubungan seksual dengan berganti-ganti pasangan dan dengan pasangan yang tidak diketahui kondisinya dapat meningkatkan kerentanan seseorang untuk tertular penyakit seksual menular atau infeksi HIV. Lebih lanjut, Soedarsono menjelaskan bahwa perbedaan antara gigolo dan pekerja seksual adalah pada orientasi seksual. Salah satu faktor yang mendorong aktivitas seksual dari gigolo tersebut adalah keinginan untuk mempunyai hubungan seksual dengan wisatawan asing perempuan (Soedarsono, 1998: 26). Beberapa gigolo amatir juga bekerja sebagai *room boys* di hotel-hotel di Bali. Sebagian di antara mereka juga bekerja sebagai *tour guide*, seperti yang ditemukan di pantai Lovina. Kajian tersebut juga mengungkapkan bahwa motivasi menjadi seorang gigolo adalah adanya fantasi seksual dan hanya untuk bersenang-senang (*just for fun*). Ada juga yang mengatakan karena alasan ekonomi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa pada dasarnya, alasan ekonomi merupakan alasan utama seseorang menjadi gigolo profesional.

Sejalan dengan semakin pesatnya perkembangan pariwisata di Bali, ada juga sebagian orang yang bekerja sebagai pemandu (*guide*) untuk wisatawan perempuan. Kajian Purwaningsih dkk. (1999) juga menemukan banyak *tour guide* tersebut di pantai Lovina. Pantai yang terletak di wilayah Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali tersebut memang merupakan salah satu destinasi dari para wisatawan asing. Di tempat tersebut, laki-laki lokal yang menjadi *tour guide* tersebut dikenal dengan sebutan '*keeper*', merujuk pada orang yang menjadi *guide* wisatawan asing yang juga menjadi partner bagi wisatawan perempuan dengan siapa laki-laki tersebut menjadi *guidenya*. Para '*keeper*' tersebut dapat berkomunikasi dengan para wisatawan asing dengan berbekal bahasa Inggris yang cukup memadai. Penampilan sebagian

dari mereka dapat ditandai dengan orang yang berotot kuat (*macho*) dengan rambut panjang dan tubuh bertato. Para '*keeper*' tersebut akan menawarkan jasa sebagai partner bagi para wisatawan selama mereka tinggal di Bali.

Dari penuturan informan (Purwaningsih dkk., 1999), diperoleh informasi bahwa '*keeper*' tersebut pada awalnya hanya menjadi penjual minuman atau souvenir yang menjajakan barang dagangannya di sepanjang pantai di mana wisatawan-wisatawan asing tersebut biasanya mangkal menikmati keindahan pantai di Bali. Ketika para penjual tersebut memasuki usia dewasa dan telah lancar berbahasa Inggris, sebagian dari mereka kemudian bekerja sebagai pemandu wisata ataupun sebagai pengemudi *boat* sewaan yang mengantarkan para wisatawan untuk melihat ikan lumba-lumba yang sering muncul di Pantai Lovina tersebut. Ada juga sebagian '*beach boys*' yang mengantarkan para wisatawan tersebut untuk melakukan *snorkeling*. Kemudian, mereka '*dekot*' dengan wisatawan asing perempuan dan tidak jarang sebagian di antara mereka mempunyai hubungan intim dengan wisatawan perempuan tersebut. Salah seorang '*keeper*' di Pantai Lovina menjelaskan bahwa hubungan yang singkat tersebut tidak akan menimbulkan tanggung jawab apapun juga (Purwaningsih dkk., 1999). Bahkan, dia tidak merasa khawatir seandainya wisatawan tersebut akhirnya hamil sebagai akibat dari berhubungan badan dengannya. '*Keeper*' tersebut mengaku bahwa dia tinggal bersama dengan wisatawan asing perempuan tersebut selama perempuan itu di Bali dan biaya hidup selama mereka tinggal bersama menjadi tanggung jawab wisatawan perempuan yang menjadi '*pasangannya*'.

Dari hasil wawancara juga diperoleh informasi bahwa mereka jarang menggunakan kondom ketika melakukan aktivitas seksual. Kondisi ini tentunya memungkinkan mereka untuk terinfeksi HIV & AIDS, apalagi di antara mereka ada anggapan bahwa wisatawan asing biasanya '*bebas*' dari HIV & AIDS karena mereka '*bersih*'. Di kalangan mereka juga ditemukan bahwa selain dengan wisatawan tersebut, sebetulnya mereka juga mempunyai pasangan atau bahkan telah mempunyai istri. Selain itu, tidak jarang pula bahwa wisatawan asing tersebut kadang-kadang juga berhubungan dengan '*keeper*' yang lain. Kondisi tersebut tentunya dapat memicu penularan infeksi HIV & AIDS.

4). Pekerja seks

Pekerja seks juga merupakan sekelompok orang yang berisiko terhadap penularan penyakit menular seksual

termasuk HIV & AIDS. Sangat disayangkan bahwa masih juga ditemukan banyak pekerja seks yang tidak menggunakan kondom ketika mereka melakukan aktivitas seksual. Alasan yang sering didengar adalah karena pelanggan menolak untuk menggunakannya. Hal ini tentunya dapat meningkatkan risiko para pekerja seks tersebut terhadap penyakit menular seksual ataupun HIV dengan lebih cepat dan mudah. Tampaknya, lemahnya kemampuan para pekerja seks tersebut untuk bernegosiasi agar pelanggannya menggunakan kondom pada saat mereka melakukan hubungan seks dikarenakan mereka tidak mau kehilangan pelanggan yang memberikan uang sebagai bayaran atas layanan seksual yang diberikan. Data dari Yayasan Kerti Praja menunjukkan bahwa di Bali ada sekitar 3.000 pekerja seks, 20 persen di antaranya positif HIV. Sementara itu, pengguna layanan pekerja seks sangat tinggi sekitar 80.000 orang (www.baliagaistaids.org/4/post/2013/05/adanya-100-kasus-baru-hiv-aids-yang-terjadi-setiap-bulannya-di-bali). Hal ini menunjukkan bahwa permintaan akan jasa layanan seksual sangat tinggi yang tentunya memungkinkan untuk terus meningkatkan kasus-kasus HIV di Bali.

SITUASI HIV & AIDS DI PROVINSI BALI

Pandemi HIV & AIDS di Bali telah sampai pada tahap yang cukup memprihatinkan seperti yang telah disampaikan oleh beberapa kajian terkait dengan isu-isu HIV & AIDS. Pada tahun 1995, misalnya, sebuah kajian yang melibatkan beberapa responden menemukan bahwa semua responden yang dites HIV, sekitar 5,4 persen di antaranya ditemukan terinfeksi HIV. Sementara itu, di antara para homoseksual atau biseksual yang dites, 10,9 persen terinfeksi HIV (Tuti Parwati, dalam Rustamaji, 1998:80).

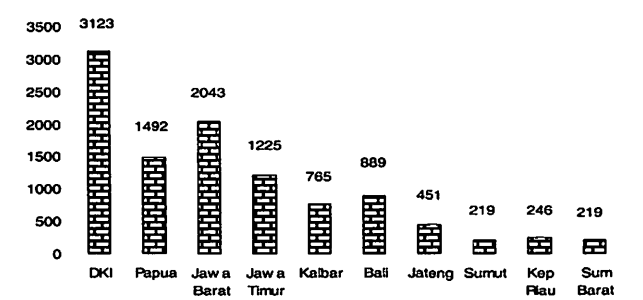
Tabel 1. Situasi kasus HIV & AIDS di Provinsi Bali menurut kelompok berisiko dan jenis kelamin kumulatif dari tahun 1987 sampai dengan Agustus 2012

Kelompok risiko	AIDS		Jumlah	HIV		Jumlah	Total	%
	Laki-laki	Perempuan		Laki-laki	Perempuan			
Biseksual	11	-	11	5		5	16	0,25
Heteroseksual	1.470	877	2.347	1.439	1.086	2.525	4.872	74,91
Homoseksual	114	3	117	133	4	137	254	3,91
IDU	389	26	415	363	27	390	805	12,38
Perinatal	62	50	112	39	46	85	197	3,03
Tato	1	-	1	1		1	2	0,03
Tidak diketahui	99	24	123	162	73	235	358	5,50
Grand Total	2.146	980	3.126	2.142	1.236	3.378	6.504	100,00

Sumber: [www.kpa.denpasarkota.go.id/data/Data Kasus HIV](http://www.kpa.denpasarkota.go.id/data/Data%20Kasus%20HIV) sampai Agustus 2012, diunduh 20 September 2013.

Kasus-kasus HIV & AIDS telah menyebar di seluruh provinsi di Indonesia, termasuk Provinsi Bali. Data

dari Ditjen PPM & PL Kementerian Kesehatan (Kemenkes) menunjukkan bahwa sampai pertengahan tahun 2008 ada 10 provinsi yang termasuk tinggi dalam hal kasus HIV & AIDSnya (lihat Purwaningsih dan Widayatun, 2008). Provinsi Bali merupakan provinsi keenam tertinggi yang mempunyai kasus AIDS (Diagram 1).



Sumber: Statistik Kasus AIDS di Indonesia, Ditjen PPM & PL Kemenkes RI, 2008

Diagram 1. Provinsi di Indonesia dengan kasus AIDS tertinggi sampai dengan Juni 2008

Meningkatnya kasus HIV & AIDS di Provinsi Bali dapat dikatakan sangat cepat untuk periode 2005-2008. Secara kumulatif, kasus HIV & AIDS di Bali sampai tahun 2005 adalah 226 kasus. Pada pertengahan tahun 2008, kasus AIDS secara kumulatif telah mencapai 889 kasus. Peningkatan kasus yang cukup cepat tersebut menempatkan Provinsi Bali sebagai salah satu provinsi di Indonesia dengan kasus HIV & AIDS tertinggi. Kasus-kasus HIV & AIDS terus meningkat seperti yang disampaikan oleh Komisi Penanggulangan AIDS Daerah Provinsi Bali (www.berita8.com, 6/3-2012). Pada tahun 2010, jumlah kumulatif kasus HIV &

AIDS adalah 4.210 dan pada akhir tahun 2011, mereka yang terinfeksi HIV & AIDS menjadi 5.222

orang. Jumlah tersebut adalah jumlah kasus kumulatif sejak ditemukannya kasus HIV & AIDS di Bali pada 1987 sampai dengan tahun 2011. Sampai dengan Agustus 2012, kasus HIV & AIDS di Provinsi Bali sudah mencapai 6.504 orang, terdiri dari 3.126 kasus AIDS dan 3.378 kasus HIV. Kelompok yang paling banyak terkena infeksi adalah kelompok heteroseksual (74,91 persen) dan pengguna jarum suntik atau IDU (12,38 persen). Hal yang cukup memprihatinkan adalah, dari sejumlah 6.504 kasus kumulatif tersebut, 3 persen diantaranya adalah kelompok perinatal. Ini berarti kemungkinan besar bayi-bayi tersebut tertular infeksi HIV & AIDS dari ibunya. Tabel 1 berikut menunjukkan situasi kasus HIV & AIDS di Provinsi Bali menurut kelompok berisiko.

Jika dilihat dari jumlah kasus HIV & AIDS di Provinsi Bali, tampaknya kasus-kasus tersebut sudah menyebar di seluruh kabupaten/kota yang ada di Provinsi Bali. Data dari KPA Provinsi Bali menunjukkan bahwa Kota Denpasar mempunyai kasus HIV & AIDS terbanyak di provinsi tersebut. Sejak tahun 1987 sampai dengan Agustus 2012, telah ditemukan kasus sebanyak 2.611 yang terdiri dari 1.292 kasus AIDS dan 1.319 kasus HIV ([www.kpa.denpasarkota.go.id/data/Data Kasus HIV sampai Agustus 2012](http://www.kpa.denpasarkota.go.id/data/Data_Kasus_HIV_sampai_Agustus_2012), diunduh 20 September 2013).

Jumlah kasus HIV & AIDS di Provinsi Bali terus meningkat. Berdasarkan data dari Ditjen PPM&PL Kementerian Kesehatan, kasus-kasus HIV & AIDS di Indonesia secara kumulatif sampai pertengahan tahun 2012 masing-masing 86.762 kasus dan 32.103 kasus (<http://www.spiritia.or.id/stats/StatCurr.php> laporan kasus HIV & AIDS di Indonesia sampai dengan Juni 2012). Dari sejumlah kasus kumulatif AIDS yang dilaporkan pada bulan Juni tahun 2012 tersebut, sebanyak 5.393 kasus HIV dan 2.755 kasus AIDS ditemukan di Provinsi Bali. Kondisi tersebut telah meningkatkan peringkat Provinsi Bali dari urutan keenam menjadi urutan kelima provinsi dengan kasus HIV & AIDS tertinggi di Indonesia. Dilihat secara besaran kasus, Provinsi Bali memang berada pada urutan ke lima tertinggi di Indonesia, namun yang cukup mengawatirkan adalah jika dilihat dari besarnya prevalensi kasus AIDS di Provinsi Bali. Data dari sumber yang sama juga menyebutkan bahwa prevalensi kasus AIDS di Provinsi Bali cukup tinggi, yaitu 70,81 per 100.000 penduduk. Kondisi ini telah menempatkan Provinsi Bali pada urutan kedua di tingkat nasional setelah Provinsi Papua (171,70 per 100.000 penduduk), sedangkan di tingkat nasional prevalensi kasus AIDS adalah 13,51 per 100.000 penduduk (<http://www.spiritia.or.id/Stats/StatCurr.php>? diunduh 20 September 2013). Kasus-kasus

HIV & AIDS yang dilaporkan terus bertambah, menyebabkan jumlah kumulatif kasus sejak pertama kali dilaporkan pada tahun 1987 terus melonjak.

Prevalensi HIV & AIDS di Provinsi Bali terutama ditemukan pada pekerja seks. Prevalensi pada kelompok tersebut meningkat dari satu menjadi dua persen pada tahun 1999, kemudian meningkat lagi menjadi 12 persen pada tahun 2005. Pada tahun 2009, jumlah kasus meningkat menjadi 23 persen (lihat *Sex, Bali and HIV/AIDS* oleh Bex Tyrer, 25 Maret 2011). Lebih lanjut dijelaskan bahwa Komisi Penanggulangan AIDS Nasional (KPAN) dan Kementerian Kesehatan menandakan bahwa mayoritas orang yang terkena infeksi HIV & AIDS di Provinsi Bali adalah pekerja seks dan diikuti oleh pengguna narkoba jarum suntik. Remaja dan penduduk dewasa muda merupakan kelompok yang paling rentan terinfeksi HIV & AIDS. Laki-laki merepresentasikan kelompok yang dengan cepat terinfeksi. Dilihat dari kelompok umur, mereka yang paling berisiko terinfeksi adalah laki-laki dan perempuan pada kelompok usia produktif (15-29 tahun).

Untuk memerangi penyebaran HIV & AIDS di Provinsi Bali, pemerintah daerah maupun masyarakat madani termasuk organisasi non pemerintah (*Non Government Organisation* atau NGO) -seperti Yayasan Kerti Praja dan Yayasan KISARA- terus berupaya melaksanakan program dan kegiatan terkait dengan pencegahan HIV & AIDS. Salah satu aktivitas yang dilakukan untuk memerangi penularan HIV & AIDS adalah program-program penjangkauan pada kelompok yang terpapar. Aktivitas tersebut melibatkan masyarakat lokal, seperti remaja Bali, komunikasi dan edukasi serta penyebaran informasi tentang HIV & AIDS pada masyarakat di tingkat akar rumput, serta menggiatkan para remaja untuk berperan sebagai 'agen perubahan' dalam memerangi penyebaran HIV & AIDS. Kegiatan-kegiatan tersebut diharapkan tidak hanya dapat meningkatkan kesadaran masyarakat tentang penyebab dan dampak kasus HIV & AIDS, tetapi juga dapat memperlambat prevalensi HIV di wilayah ini.

KESIMPULAN

Keunikan dan kekayaan alam maupun budaya yang dimiliki oleh Provinsi Bali sangat menarik berbagai wisatawan baik domestik maupun internasional dari beragam latar belakang sosial, ekonomi, demografi dan budaya. Berkembangnya pariwisata di provinsi ini telah menarik banyak penduduk untuk bermigrasi ke Bali, baik secara permanen untuk menetap ataupun hanya sementara waktu saja. Ada kaitan yang cukup

erat antara mobilitas penduduk dan penyebaran kasus HIV & AIDS. Data yang ada menunjukkan bahwa kasus-kasus HIV & AIDS di Provinsi Bali terus meningkat dengan cukup signifikan. Jika di tahun 2005, jumlah kasus HIV & AIDS yang dilaporkan secara kumulatif dari tahun 1987 adalah 226 kasus, kemudian meningkat menjadi 889 pada tahun 2008 dan pada bulan Agustus 2012 sudah mencapai 6.504 kasus (3.126 AIDS dan 3.378 HIV). Dalam waktu empat tahun, kenaikan kasus meningkat dengan cepat. Posisi Provinsi Bali termasuk salah satu dari 10 provinsi di Indonesia dengan jumlah kasus HIV & AIDS tertinggi, bersamaan dengan provinsi lainnya, seperti DKI Jakarta, Jawa Barat, Papua, Jawa Timur dan Kalimantan Barat. Selain mempunyai jumlah kasus AIDS yang tinggi, prevalensi HIV & AIDS di Provinsi Bali juga sudah dalam tahap mengkhawatirkan, mencapai 66,36 per 100,000 penduduk, sehingga menjadi nomor dua tertinggi di Indonesia setelah Provinsi Papua.

Mengingat bahwa struktur penduduk Indonesia adalah tingginya penduduk usia muda, hal ini berarti bahwa proporsi penduduk yang aktif seksualnya juga tinggi. Jika penduduk usia muda tersebut berisiko terhadap penularan HIV & AIDS, hal ini tentunya akan berakibat sangat buruk tidak saja bagi perekonomian Provinsi Bali tetapi juga kondisi sumber daya manusia di masa mendatang.

Dengan tingginya epidemi HIV & AIDS di Provinsi Bali tersebut, tentunya menuntut semua komponen masyarakat untuk ikut bersama-sama memberikan perhatian terhadap masalah tersebut. Mengingat bahwa Provinsi Bali merupakan tujuan pariwisata yang terkenal maka hal ini cukup penting untuk menginformasikan situasi ini sehingga para wisatawan sudah saatnya mengetahui dengan jelas bagaimana sebenarnya kasus HIV & AIDS di Bali sehingga mereka juga bertanggung jawab untuk ikut mencegah agar kasus HIV & AIDS tidak terus meluas dengan demikian semboyan bahwa Bali sebagai *the Heaven of the Earth* tetap terjaga.

Mengingat bahwa Bali merupakan tempat tujuan para migran maupun wisatawan dengan segala perilakunya yang memungkinkan adanya peluang bagi penularan infeksi HIV & AIDS. Oleh karena itu, peningkatan kesadaran masyarakat sangat diperlukan dan perlu dilaksanakan terus menerus. Diseminasi informasi misalnya dengan leaflet-leaflet dengan menggunakan bahasa komunikasi yang dapat dengan mudah diterima oleh semua lapisan masyarakat perlu terus dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS Jakarta. 2010. *Statistik Mobilitas penduduk dan Tenaga kerja 2010*. Jakarta: BPS Jakarta.
- BPS Jakarta. 2010a. *Profil Migran hasil Survei Penduduk Antar Sensus 2005*. Jakarta: BPS Jakarta
- BPS Jakarta. 2010b. *Tren/Pola Migrasi dari berbagai Sensus dan Survei*. Jakarta: BPS Jakarta
- Berita AIDS Indonesia Indonesia. Vol. 3, No. 3, Tahun 1994.
- Berita AIDS Indonesia Indonesia. Vol. 3, No. 4, Tahun 1994.
- 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. 2001. *'Profil Kesehatan Indonesia'*. Jakarta: Departemen Kesehatan Republik Indonesia.
- 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 Republik Indonesia. 2008. *Laporan Bulanan HIV/AIDS sampai dengan akhir bulan Juni 2008*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan Lingkungan.
- Departemen Kesehatan RI dan UNAIDS. 2002. *Penanggulangan HIV/AIDS di Indonesia: Respon saat ini – Menangkal Ancaman Bencana Nasional AIDS mendatang*. Sidang Kabinet Sesi Khusus HIV/AIDS Maret 2003. Jakarta: Departemen Kesehatan.
- 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'*.
- Fajan, P., D.N. Wirawan dan K. Ford. 1994. *'STD knowledge and behaviours among clients of female sex workers in Bali, Indonesia'*, dalam *AIDS Care*, Vol. 6, No. 4.
- Gunawan, Suriadi, dkk. 1999. *Dimensi Sosio-Demografi Prilaku Seksualitas Remaja dan Pencegahan Penularan HIV/AIDS*, Seri Penelitian PPT-LIPI, No. 39/1999.

- Hugo, Graeme. 2001. *Mobilitas penduduk di dalam dan di luar negeri: Implikasi untuk Penyebaran HIV/AIDS*. Jakarta: UNDP South East Asia HIV And Development Office, ILO Indonesia, UNAIDS Indonesia.
- Iskandar, Meiwita, dkk. 1996. *Analisis Situasi HIV/AIDS dan dampaknya terhadap anak-anak, wanita dan keluarga di Indonesia*. Depok: Pusat Penelitian Kesehatan, Universitas Indonesia.
- Id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_dan_kota_d_i_bali
- 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*. No. 10. p.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*. No. 9. p.751-759.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Komisi Penanggulangan AIDS Nasional. 2002. Sidang Kabinet Khusus HIV/AIDS, Desember 2002. Respon Saat ini, menangkak bencana nasional AIDS mendatang. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Komisi Penanggulangan AIDS Nasional.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Komisi Penanggulangan AIDS Nasional. 2003. Strategi Nasional Penanggulangan HIV/AIDS 2003-2007. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Komisi Penanggulangan AIDS Nasional. 2007. Strategi Nasional Penanggulangan HIV/AIDS 2007-2010. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Komisi Penanggulangan AIDS Nasional. Rencana Aksi Nasional Penanggulangan HIV/AIDS di Indonesia 2007-2010. Jakarta: Komisi Penanggulangan AIDS Nasional.
- MATRA, Maret 1995. *AIDS Pasca 2000*.
- Mamahit, Endang Sedyaningsih. 1999. 'AIDS di Indonesia: ke Mana', dalam *Kompas* tanggal 2 Desember 1999 hal. 4
- Peduli, Edisi II, 1995, Pokdisus AIDS.
- Peduli, Edisi III, 1997, Pokdisus AIDS.
- 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 bekerjasama 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, Depok: Jurusan Antropologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Situmorang, Agustina, Sri Sunarti Purwaingsih, Widayatun dan Zaenal Fatoni. 2007. *Kondisi Kesehatan Reproduksi di Wilayah Perbatasan: fenomena infeksi menular seksual (IMS) termasuk HIV/AIDS*. Jakarta: PPK-LIPI.
- Sp2010.bps.go.id/index.php/site?id=5100000000wilayah=Bali. Provinsi bali.
- Sudarsono. 1998. *Gigolo dan Seks: Resiko Penularan, Pemahaman dan Pencegahan PMS*. Yogyakarta: Kerjasama Ford Foundation dan PSK UGM.
- Sukiarttha, Ketut, Efo Sumiarttha 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 No. 38 Th. V, Juli 1999.
- Support, Majalah Bulanan No. 39 Th. V, 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', dalam *AIDS Care*, vol. 5, no. 3.

www.antarabali.com/berita/13076/7619.persen-pad-berasal-dari-pariwisata, 76.19 persen PAD berasal dari pariwisata. Diunduh pada 20 September 2013.

TANTANGAN SOSIAL-EKONOMI PENGANGGURAN USIA MUDA DI INDONESIA

(THE SOCIAL - ECONOMIC CHALLENGES ON YOUTH UNEMPLOYMENT IN INDONESIA)

Vanda Ningrum

Pusat Penelitian Kependudukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
vanda.ningrum@gmail.com

Abstrak

Proyeksi penduduk yang dilakukan oleh BPS dan UNDP menunjukkan bahwa pada tahun 2025 akan terjadi peningkatan jumlah penduduk usia produktif menjadi 187,6 juta. Pada kondisi tersebut, rasio ketergantungan penduduk Indonesia akan berada pada posisi rendah dan secara demografis dapat dikatakan sebagai bonus demografi. Hal itu berimplikasi pada pentingnya penciptaan kesempatan kerja yang produktif. Apabila kondisi tersebut tidak dapat dicapai, maka akan menyebabkan peningkatan pengangguran usia muda yang dapat berdampak pada kondisi sosial ekonomi suatu bangsa. Di Indonesia, tingkat pengangguran usia muda mengalami kenaikan, dari 53,6 persen pada tahun 2008 menjadi 56 persen pada tahun 2012, dan diproyeksikan akan meningkat jika tidak ada kebijakan yang mendukung penyerapan tenaga kerja muda. Pengangguran tersebut sebagian besar tinggal di perkotaan dengan tingkat pendidikan menengah ke atas. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis tantangan sosial ekonomi jangka panjang akibat tingginya jumlah pengangguran usia muda di Indonesia. Metode yang digunakan adalah analisis deskriptif dan menggunakan berbagai data studi pustaka dan statistik dari World Bank, ILO, dan BPS. Hasil analisis menunjukkan bahwa dalam jangka panjang, tingginya pengangguran usia muda akan menyebabkan Indonesia menghadapi berbagai tantangan, antara lain: pertama, penurunan dalam hal modal manusia dan sosial, kesehatan mental dan fisik, pendapatan dan konsumsi, serta keterlibatan dalam demokratisasi berpolitik. Kedua, adanya peningkatan risiko bunuh diri dan kriminalitas di daerah perkotaan.

Kata Kunci: Pengangguran Usia Muda, Tantangan Sosial-Ekonomi, Demografi

Abstract

The population projections conducted by BPS and UNDP shows that by 2025 there will be an increase in the population of productive age to become 187, 6 million. In this condition, the dependency ratio of Indonesia's population will be in the lower position and demographically can be regarded as the demographic bonus. This has implications for the importance of the creation of productive employment opportunities. If these conditions cannot be achieved, it will lead to an increase in youth unemployment which will bring an impact on the socio-economic conditions of a nation. In Indonesia youth unemployment rate rose from 53.6 percent in 2008 to 56 percent and is projected to increase even more if there are not any policies that support youth employment. The unemployed mostly live in urban areas and own middle and upper levels of education. This paper aims to analyze the long-term socio-economic challenges due to the high number of unemployed youth in Indonesia. The method used is the descriptive analysis as well as the literature using a variety of data and statistics from the World Bank, ILO, and BPS. The analysis shows that in the long run, the high rate of youth unemployment will cause Indonesia to face many challenges such as; first, the diminution in terms of human capital and social, mental and physical health, the declining of income and consumption, as well as the decrease in the involvement in political democratization. And second the increased risk of suicide and crime in urban areas

Key words: Youth unemployment, Socio-Economic Challenges, Demographic

PENDAHULUAN

Di tengah perbincangan mengenai ledakan penduduk usia kerja yang akan terjadi puncaknya tahun 2020 - 2025, dunia masih dihadapkan pada permasalahan yang sangat krusial, yaitu tingginya jumlah pengangguran usia muda (15-24 tahun). Bahkan, di tengah perbaikan ekonomi negara maju yang sempat suram akibat krisis finansial tahun 2007 (seperti Eropa), ternyata tidak memberikan dampak pada penciptaan kesempatan kerja bagi angkatan kerja muda. Kondisi tersebut terlihat dari besarnya tingkat pengangguran usia muda di dunia sebesar 12,6 persen di tahun 2013. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan tingkat pengangguran usia muda di tahun 2008 sebesar 11,7 persen (*Global Employment for Youth*, 2013). Demikian pula menurut perhitungan *World Bank* (2013), jumlah pengangguran usia muda di dunia mencapai sekitar 75 juta.

Proyeksi International Labour Organization (ILO) mencatat bahwa tingkat pengangguran usia muda terbesar pada tahun 2013 terjadi di kawasan Asia Tengah (sebesar 29,1 persen) dan Afrika Utara (23,9 persen). Sementara itu, kawasan dengan tingkat pengangguran usia muda terendah berada di Asia Selatan (9,4 persen) dan Asia Timur (9,8 persen). Tingginya jumlah pengangguran usia muda di kedua kawasan tersebut berhubungan dengan meningkatnya jumlah populasi akibat tingginya angka kelahiran. Tercatat antara tahun 1970 dan 2010, negara-negara Arab mengalami peningkatan penduduk hingga tiga kali lipat (ILO, 2010). Peningkatan populasi menyebabkan jumlah tenaga kerja usia muda yang masuk ke pasar kerja semakin tinggi, sedangkan kondisi ekonomi di kawasan tersebut, yang masih dalam transisi menuju demokrasi baru, belum mampu menyediakan lapangan kerja yang cukup bagi kaum muda (ILO, 2012).

Berbeda dengan kondisi di berbagai negara di Eropa, Asia Tengah, dan Afrika, tingkat pengangguran muda di Indonesia mengalami penurunan dari 23 persen di tahun 2011 menjadi 19,6 persen di tahun 2012 (ILO, 2013). Meskipun terjadi penurunan, tingkat pengangguran usia muda ini masih dalam ranking tertinggi di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik, baik dari sisi jumlah maupun tingkat (*rate*) pengangguran usia muda. Saat ini, Indonesia masih menanggung 4 juta jiwa lebih pengangguran usia muda (Sakernas, 2012). Kondisi ini harus menjadi perhatian karena pertumbuhan ekonomi Indonesia masih dianggap belum cukup untuk menampung jumlah pengangguran tersebut. Hal ini terlihat dari elastisitas pertumbuhan ekonomi dalam penyerapan tenaga kerja yang menurun dibandingkan tahun-tahun sebelumnya.

Pada saat ini setiap satu persen pertumbuhan ekonomi hanya mampu menyerap 180.000 tenaga kerja (Bappenas, 2012).

Berdasarkan hasil perhitungan proyeksi yang dilakukan oleh BPS dan UNDP, jumlah penduduk usia kerja di Indonesia pada tahun 2020 diperkirakan akan mencapai sekitar 170,9 juta jiwa dan akan meningkat lagi menjadi 187,6 juta jiwa pada tahun 2025. Hal tersebut mempunyai konsekuensi pada pentingnya peningkatan kualitas sumberdaya manusia serta penyediaan lapangan kerja produktif bagi mereka. Jika sumberdaya manusia berkualitas disertai dengan lapangan kerja produktif yang memadai, maka besarnya penduduk usia kerja akan menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi yang sangat potensial dan mampu bersaing masuk ke pasar global serta mengurangi beban perekonomian negara yang belum mampu menyediakan lapangan kerja yang mencukupi. Sebaliknya, jika tidak ada kebijakan makro dan mikro yang berpihak pada penyerapan tenaga kerja, maka sangat dikhawatirkan jumlah pengangguran usia muda akan terus bertambah dan berdampak pada berbagai hal, termasuk permasalahan sosial dan ekonomi di masyarakat.

Berbagai studi mengenai dampak pengangguran usia muda telah dilakukan sejak 30 tahun terakhir. Thornberry dan Christenson (1984) mengemukakan meningkatnya pengangguran usia muda akan meningkatkan kriminalitas dan perilaku antisosial di dalam masyarakat. Platt (1984) menambahkan bahwa dalam jangka panjang, risiko bunuh diri juga meningkat sejalan dengan tidak terserapnya angkatan kerja muda di pasar kerja. Penelitian terbaru ILO (2013) memperlihatkan bahwa tingginya pengangguran kaum muda akan mematahkan semangat (*discourage*) mereka untuk mencari pekerjaan dan menjauhkannya dari kehidupan sosial. Selain itu, kebijakan mengenai perlindungan tenaga kerja juga akan berjalan tidak efektif jika tingkat pengangguran usia muda masih sangat tinggi.

Permasalahan sosial di atas merupakan tantangan terbesar bagi dunia dan Indonesia untuk menciptakan kebijakan-kebijakan yang menargetkan secara spesifik kaum muda, sehingga pasar kerja mampu menyerap sesuai dengan dinamika struktur penduduk, khususnya dalam menghadapi ledakan usia kerja yang telah dimulai sejak tahun 2010. Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan kondisi pengangguran usia muda di Indonesia, meliputi kecenderungan (*trend*) dan karakteristik pengangguran usia muda (15 sampai 24 tahun) serta menganalisis tantangan sosial ekonomi akibat tingginya angka pengangguran usia muda dalam jangka panjang. Sumber data yang

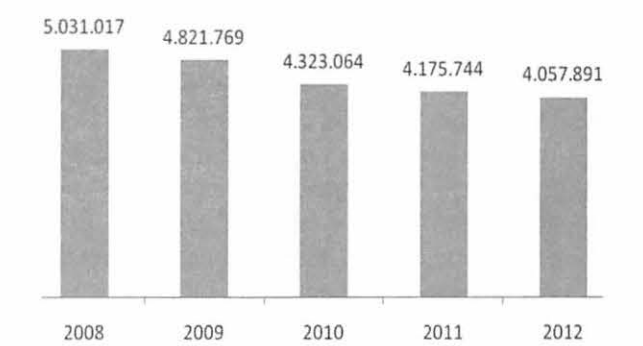
digunakan dalam tulisan ini adalah data yang berasal dari BPS, ILO dan Bank Dunia dengan analisis deskriptif.

TREND PENGANGGURAN USIA MUDA

Isu mengenai pengangguran usia muda menjadi banyak perhatian setelah ILO merilis bahwa 40 persen dari 202 juta pengangguran di dunia adalah pengangguran dengan rentang usia 15 hingga 24 tahun (ILO, 2012). Bahkan, diprediksi pengangguran kaum muda akan terus bertambah seiring dengan meningkatnya populasi usia muda di beberapa negara berkembang. Lebih lanjut, *Global Employment Trend 2012* menunjukkan bahwa kaum muda memiliki risiko tiga kali lebih besar menjadi pengangguran dibandingkan kaum dewasa. Sementara itu, di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik, risiko kaum muda menjadi pengangguran sebesar lima kali lebih besar dibandingkan kaum dewasa.

Berbeda dengan kondisi di dunia, kawasan Asia Tenggara mengalami penurunan tingkat pengangguran usia muda dari tahun 2008 sampai tahun 2012 (dari 14,4 persen menjadi 13,1 persen). Namun demikian, angka ini diperkirakan akan mengalami peningkatan menjadi 13,3 persen pada tahun 2013 dan mendekati 14 persen pada tahun 2014 (*Global Employment for Youth, 2013*). Kondisi tersebut sangat membahayakan karena pada tahun tersebut jumlah populasi muda di sebagian besar negara di kawasan tersebut sangat tinggi, dan akan mencapai puncaknya pada tahun 2020, termasuk di Indonesia.

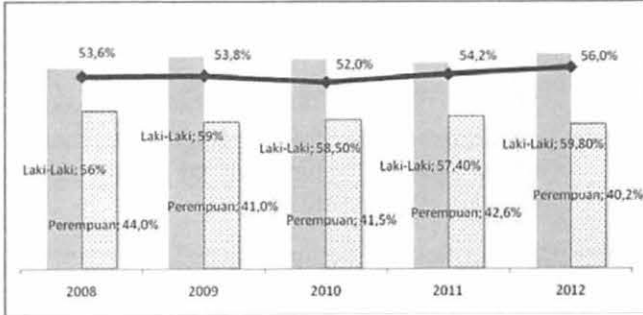
Berdasarkan data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 2012, jumlah pengangguran usia muda di Indonesia mengalami penurunan sebesar 973.126 jiwa dibandingkan tahun 2008 (Grafik 1) atau terjadi penurunan tingkat pengangguran usia muda dari 23 persen di tahun 2008 menjadi 19,6 persen di tahun 2012. Penurunan ini lebih baik jika dibandingkan dengan negara Asia Tenggara lain yang memiliki penduduk besar, seperti Filipina. Pada tahun 2012, Filipina memiliki tingkat pengangguran usia muda sebesar 16 persen, lebih rendah dibandingkan tahun 2010 sebesar 18,8 persen (ILO, 2013). Penurunan jumlah pengangguran usia muda disebabkan oleh bertambahnya pekerja paruh waktu di Indonesia. Dalam periode 2010-2012, terdapat 36,4 persen kenaikan pekerja muda Indonesia yang bekerja secara paruh waktu (kurang dari 35 jam per minggu).



Sumber: Sakernas, Agustus 2008-2012.

Grafik 1. Jumlah pengangguran usia muda (15-24 tahun) di Indonesia, 2008-2012

Meskipun Indonesia mengalami penurunan jumlah pengangguran usia muda, tetapi proporsi pengangguran usia muda tersebut dibandingkan total pengangguran mengalami kenaikan yang signifikan. Pada tahun 2012, 56 persen total pengangguran di Indonesia diisi oleh kaum muda. Proporsi ini lebih besar dari tahun-tahun sebelumnya meskipun secara keseluruhan laki-laki masih mendominasi pengangguran usia muda di Indonesia (Grafik 2). Secara umum, kaum perempuan mengalami penurunan yang lebih tinggi dibandingkan laki-laki. Rata-rata penurunan pengangguran usia muda perempuan sebesar 6,6 persen, sedangkan pada laki-laki turun sebesar 3,7 persen. Kondisi ini menunjukkan bahwa probabilitas perempuan untuk mendapatkan pekerjaan lebih tinggi dibandingkan laki-laki. Realitas lain disebabkan oleh kesediaan perempuan untuk bekerja paruh waktu dibandingkan dengan laki-laki. Data ILO tahun 2012 memperlihatkan bahwa kaum muda perempuan yang secara sukarela bekerja paruh waktu sebesar 17,1 persen, sedangkan pada kaum muda laki-laki sebesar 13,3 persen. Sementara itu, kaum muda perempuan yang secara terpaksa bekerja paruh waktu sebesar 14,3 persen, sedangkan paa kaum muda laki-laki sebesar 18,3 persen.



Sumber: Sakernas, Agustus 2008-2012

Grafik 2. Presentase pengangguran usia muda terhadap total pengangguran terbuka di Indonesia, 2008-2012

Berdasarkan jenjang pendidikan yang ditempuh, data menunjukkan bahwa sebagian besar pengangguran usia muda adalah lulusan sekolah menengah umum atau kejuruan, yaitu sebesar 47,46 persen pada tahun 2012. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan tahun 2008 sebesar 39,94 persen. Sementara itu, persentase pengangguran usia muda dengan tingkat pendidikan SD ke bawah turun dari 26,30 persen pada tahun 2008 menjadi 21,44 persen di tahun 2012 (Tabel 1).

Meskipun APM sekolah meningkat, kualitas dan relevansi kurikulum yang didapatkan dari sekolah masih belum mampu memenuhi kompetensi yang dibutuhkan di pasar kerja (ILO, 2012 dan Gomez dkk., 2008). Akibatnya, kemampuan yang didapat dari sekolah tidak serta merta menjadi modal utama bagi pencari kerja untuk bersaing dalam mendapatkan pekerjaan. Selain keterbatasan lapangan kerja yang terlihat dari menurunnya penyerapan tenaga kerja terhadap pertumbuhan ekonomi di sebagian besar

Tabel 1. Persentase pengangguran usia muda menurut pendidikan di Indonesia, 2008-2012

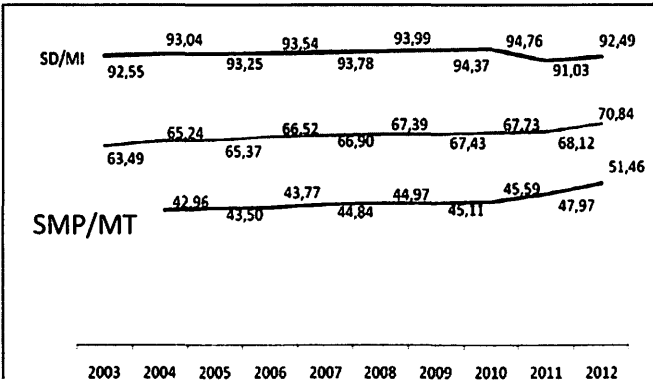
Pendidikan	Tahun				
	2008	2009	2010	2011	2012
≤ SD	26,30%	25,10%	22,72%	20,11%	21,44%
SMTp	27,47%	13,01%	25,53%	29,95%	26,17%
SMTA Umum/Kejuruan	39,94%	55,51%	46,84%	45,50%	47,46%
Diploma/Universitas	6,30%	6,39%	4,92%	4,44%	4,93%

Sumber: Sakernas, Agustus 2008-2012

Kondisi ini mengindikasikan bahwa partisipasi kaum muda mendapatkan pendidikan meningkat, sehingga tidak terhitung sebagai pengangguran. Angka ini terlihat dari meningkatnya Angka Partisipasi Murni (APM) di tingkat SMP dan SMA. Dibandingkan dengan generasi sebelumnya, tingkat pendidikan kaum muda di Indonesia rata-rata mengalami peningkatan jejang pendidikan yang ditempuh. Namun demikian, risiko menjadi pengangguran bagi kaum muda saat ini dirasakan lebih tinggi dibandingkan sebelumnya.

negara di dunia, kaum muda juga dihadapkan pada persaingan dengan pencari kerja dewasa yang dianggap telah memiliki kesiapan dan pengalaman. Hal ini menyebabkan risiko kaum muda untuk menjadi pengangguran lebih besar dibandingkan kaum dewasa.

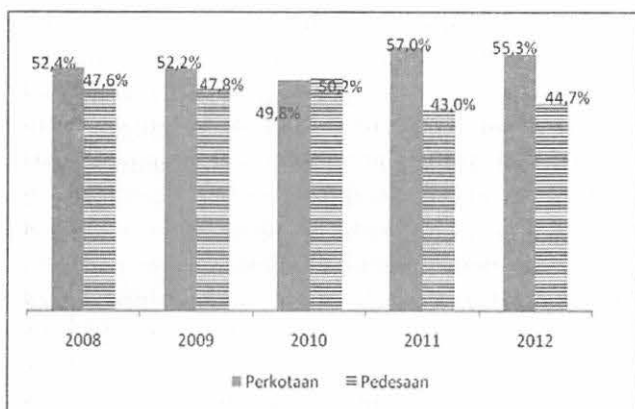
Berbagai temuan empiris, yang mengemukakan bahwa tingkat migrasi dari desa ke kota mencapai titik tertingginya di usia muda (Mulder, 1993; Todaro, 1997; dan ILO, 2004), memperkuat data pada Grafik 4 yang memperlihatkan bahwa dalam kurun waktu lima tahun terakhir, penganggur usia muda lebih banyak berada di perkotaan dibandingkan di pedesaan. Budaya bermigrasi bagi kaum muda laki-laki telah tertanam sejak dahulu seperti pada kelompok etnis Minang. Pada tahun 1990-an, kaum muda kelompok etnis Minang hampir setengahnya tinggal di perkotaan dan bekerja di sektor perdagangan. Kemudian, setelah tahun 2000 munculah etnis lain, seperti etnis Bugis dan Sunda, yang mulai melakukan migrasi ke kota dengan persentase kaum muda yang tinggal di perkotaan masing-masing sebesar 67,7 persen dan 46,9 persen (ILO, 2004). Budaya ini berpengaruh pada tingginya angka migrasi kaum muda dari desa ke kota khususnya bagi kaum muda yang berpendidikan tinggi, karena dapat dianggap sebagai modal mencari kerja di daerah perkotaan.



Catatan: Mulai tahun 2007 APM mencakup pendidikan non formal (paket A setara SD/MI, paket B setara SMP/MTs, dan paket C setara SMA/SMK/MA)

Sumber: Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), 2003-2012

Grafik 3. APM tingkat SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/SMK/MA di Indonesia, 2003-2012



Sumber: Sakernas, Agustus 2008-2012

Grafik 4. Persentase Pengangguran Usia Muda Berdasarkan Desa-Kota Di Indonesia, 2008-2012

Di sisi lain, sektor pertanian yang menjadi andalan pekerjaan di pedesaan tidak diminati oleh kaum muda (White, 2012). Kaum muda sebagai generasi selanjutnya dalam meneruskan kegiatan pertanian memilih keluar dari pekerjaan pertanian karena kecilnya produktivitas akibat kecilnya lahan pertanian yang dimiliki oleh keluarga (Lipton, 1980 dan Muwi, 2012). Perubahan sistem pembangunan di pedesaan, seperti industrialisasi pedesaan, menyebabkan kaum muda berpikir bahwa keberhasilan pekerjaan adalah mendapatkan pekerjaan formal di perkotaan daripada tinggal dan bekerja di sektor pertanian di desa. Pola pikir kaum muda dalam mendefinisikan keberhasilan adalah dapat dipandang sukses di antara komunitasnya di pedesaan (Juma, 2007; Muwi 2012; dan White, 2012).

Pandangan tersebut sejalan dengan Hall dkk. (2011) yang mengemukakan bahwa banyak petani di pedesaan sendiri memiliki minat untuk keluar dari sektor pekerjaan tersebut dan berharap bahwa anak petani tidak bekerja di pertanian seperti orang tuanya. Ancaman kekurangan tenaga kerja di pedesaan akan mempengaruhi produktivitas hasil pertanian dan menyebabkan besarnya angka pengangguran kaum muda di perkotaan. Hal ini karena lapangan kerja yang tersedia di perkotaan tidak cukup untuk menyerap tingginya kaum muda migran sehingga menyebabkan kemiskinan bagi kaum muda. Ancaman ketidakcukupan sumber daya ekonomi bagi kaum muda akan mendekatkan kaum muda pada krisis sosial.

TANTANGAN SOSIAL EKONOMI PADA PENGANGGURAN USIA MUDA

Meningkatnya jumlah pengangguran kaum muda akan berdampak pada masalah sosial dan ekonomi yang dapat menjadi tantangan kemajuan suatu negara.

Dalam jangka panjang, pengangguran akan berdampak langsung pada kehidupan individu, keluarga, dan komunitas. Ketika individu tidak bekerja, maka kemampuan dan keterampilan yang didapatkan, baik melalui pembelajaran formal, informal, dan nonformal akan terkikis karena tidak terdayagunakan. Kondisi tersebut akan menyebabkan penyusutan modal manusia (*depreciation of human capital*). Demikian pula pada saat individu tidak bekerja, jaringan sosial dalam pekerjaan juga terhenti dan menyebabkan berkurangnya modal sosial (*social capital*) untuk mendapatkan kesempatan masuk dalam pasar kerja. Konsekuensinya, semakin lama individu tidak bekerja, semakin sulit untuk mendapatkan pekerjaan baru dan dapat menyebabkan tekanan jiwa serta mempengaruhi kesehatan mental dan fisik, dinamika keluarga, dan kesejahteraan bagi anak-anaknya bagi kaum muda yang telah berkeluarga (Nichols dkk., 2013).

Pengangguran kaum muda dalam jangka panjang juga akan menjadi persoalan serius karena berpotensi terjadi penyusutan modal manusia dan sosial yang akan menyebabkan kehilangan suatu generasi (*loss generation*) untuk menciptakan pembangunan suatu bangsa. Faktor yang menyebabkan kaum muda sulit untuk masuk dalam pasar kerja antara lain: kurangnya informasi dan jaringan mengenai posisi pekerjaan yang dibutuhkan, khususnya bagi keluarga dengan kedudukan sosial yang tidak tinggi dan terbatas dalam akses jaringan dunia kerja; ketidaksesuaian antara keterampilan yang didapat dari sekolah dengan kebutuhan di pasar; pandangan skeptis dari pemberi kerja mengenai kemampuan sosial dan etika bekerja kepada lulusan baru; serta ketimpangan antara pencari kerja dan kesediaan lapangan kerja khususnya bagi negara berkembang (Manpower Group, 2012).

Sulitnya kaum muda mencari pekerjaan, dalam jangka panjang, akan mematahkan semangat (*discourage*) mereka dan secara psikologis akan menyebabkan rasa rendah hati dalam kehidupan sosial. Survei ILO pada tahun 2012 mencatat 6 juta kaum muda di dunia sudah merasa putus asa untuk mencari pekerjaan (ILO, 2012). Sementara itu, di Indonesia pada tahun 2012 terdapat hampir satu juta pengangguran usia muda yang sudah tidak mencari pekerjaan (Tabel 2). Kecenderungan kaum muda yang sudah merasa putus asa untuk bekerja mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun 2008 sampai tahun 2012. Pada tahun 2008, pengangguran kaum muda yang tidak mencari pekerjaan sebesar 400 ribu lebih atau 10,40 persen. Pada tahun 2012, angka ini melonjak menjadi hampir satu juta jiwa atau sebesar 23,13 dari seluruh pengangguran usia muda.

Tabel 2. Persentase pengangguran usia muda (15-24 tahun) menurut katagori, 2008-2012 (%)

Tahun	2008	2009	2010	2011	2012
Mencari kerja	85,90	81,28	80,72	65,65	73,16
Mempersiapkan usaha	0,77	0,76	0,89	0,67	0,78
Tidak mencari kerja	10,40	14,55	13,96	30,54	23,13
Sudah memiliki pekerjaan, tetapi belum mulai bekerja	2,93	3,41	4,43	3,14	2,92

Sumber: Sakernas, Agustus 2008-2012

Di lain sisi, data menunjukkan bahwa pengangguran usia muda yang masuk dalam kategori mempersiapkan usaha dari tahun ke tahun jumlahnya sangat sedikit (sekitar 30 ribu jiwa), dan dalam lima tahun terakhir data menunjukkan pertumbuhan yang tidak signifikan. Kondisi ini sejalan dengan penelitian White (2012), yang menyatakan bahwa sangat kecil keberhasilan program ILO untuk mempromosikan kegiatan berwirausaha bagi kaum muda karena kurangnya kemampuan untuk memulai suatu bisnis baru, sehingga kaum muda lebih memilih untuk bekerja sebagai karyawan di sektor formal dan mendapatkan gaji secara berkala. Namun demikian, sektor formal di Indonesia belum mampu menyerap aspirasi kaum muda tersebut karena sektor formal hanya mampu menyerap 30 persen tenaga kerja, sedangkan sisanya terserap di sektor informal.

Menurunnya pendapatan dan konsumsi

Pengangguran dalam jangka panjang akan berdampak langsung pada penurunan sumber daya keluarga karena ketidakmampuan menghasilkan pendapatan keluarga. Browning dan Crossley (2001) menemukan bahwa keluarga yang memiliki anggota keluarga pada usia produktif, namun tidak bekerja (tidak sedang bersekolah), akan menurunkan konsumsi keluarga sebesar 16 persen dalam enam bulan kedepan. Sementara itu, bagi kepala keluarga yang kehilangan pekerjaan dan menjadi pengangguran akan langsung menurunkan konsumsi keluarga sebesar 24 persen. Dalam periode tidak mendapatkan penghasilan, keluarga akan menggunakan tabungan dan pinjaman untuk kehidupan keluarga. Dalam jangka panjang, beban yang harus ditanggung bagi keluarga akan semakin tinggi. Hal ini menyebabkan daya beli masyarakat akan menurun, dan pembangunan suatu bangsa akan terhambat, khususnya Indonesia, karena sebagian besar pertumbuhan ekonomi Indonesia ditopang oleh konsumsi.

Subroto (2010) menemukan bahwa pada tahun 2009, pada saat Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT), konsumsi masyarakat penerima BLT sedikit meningkat dan beberapa saat kemudian diikuti oleh meningkatnya jumlah usaha mikro. Meskipun usaha mikro tersebut tidak mampu menumbuhkan perekonomian secara signifikan, namun memberikan kesempatan berusaha bagi masyarakat lokal. Akan tetapi, pada saat kebijakan BLT tersebut tidak berkelanjutan, akhirnya menyebabkan jumlah usaha mikro menurun kembali. Bukti empiris tersebut mengindikasikan bahwa menurunnya pendapatan keluarga di tingkat mikro langsung mempengaruhi kegiatan perekonomian karena daya beli masyarakat turun secara signifikan. Di lain sisi, kesempatan berwirausaha adalah salah satu strategi yang dapat memberikan lapangan kerja bagi para kaum muda.

Menurunnya modal manusia (*human capital*) dan sosial (*social capital*)

Berbagai penelitian menyebutkan bahwa dampak dari pengangguran usia muda dalam jangka panjang akan menurunkan modal manusia dan sosial (Nichols dkk., 2013 dan Lahlum, 2007). Pengertian modal manusia menurut OECD adalah pendidikan, keterampilan, dan kemampuan suatu individu yang dapat dijadikan sebagai modal untuk pengembangan diri (Lahlum, 2007). Menurut *The United States General Accounting Office* (GAO), prinsip utama modal manusia adalah aset yang memiliki nilai untuk meningkatkan investasi. Aset tersebut dapat diperoleh dari jenjang pendidikan, pelatihan, dan pengalaman yang diterimanya. Meskipun beberapa argumen dalam penelitian menyatakan bahwa pendidikan sangat menentukan kaum muda untuk masuk dalam pasar kerja, karena dengan pendidikan maka kualifikasi dalam pasar kerja dapat dipenuhi (De Goede, 2000 dan Breen, 2005), tetapi penelitian yang lebih klasik menyatakan bahwa tingkat pendidikan bukanlah hal yang paling penting dalam menentukan kualifikasi kaum muda untuk masuk ke pasar kerja (Carle, 1986 dan Beker & Merens, 1994). Mereka berargumen bahwa pengangguran kaum muda terjadi bukan hanya karena tingkat pendidikan yang dimiliki, melainkan juga karena kualifikasi kerja yang dibutuhkan tidak sesuai dengan keterampilan dan pendidikan yang dimiliki kaum muda tersebut (Carle, 1986). Hal ini terlihat dari data pengangguran usia muda di Indonesia yang relatif meningkat jumlahnya meskipun secara rata-rata memiliki jenjang pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan generasi sebelumnya. Di sisi lain, penduduk usia muda yang telah selesai menempuh pendidikan tetapi tidak memiliki kesempatan untuk bekerja akan mengalami degradasi

kemampuan yang telah diperolehnya di dalam pendidikan karena kemampuan tersebut tidak dapat digunakan.

Selain menurunnya modal manusia, pengangguran usia muda juga akan menurunkan modal sosial di masyarakat. Bank Dunia (1999) mendefinisikan modal sosial sebagai sesuatu yang merujuk ke dimensi institusional, hubungan-hubungan yang tercipta, dan norma-norma yang membentuk kualitas dan kuantitas hubungan sosial dalam masyarakat. Cohen dan Prusak (2001) memberikan pengertian modal sosial sebagai stok dan hubungan yang aktif antarmasyarakat. Setiap pola hubungan yang terjadi diikat oleh kepercayaan (*trust*), saling pengertian (*mutual understanding*), dan nilai-nilai bersama (*shared value*) yang mengikat anggota kelompok untuk membuat kemungkinan aksi bersama dan dapat dilakukan secara efisien dan efektif. Ketidadaan kesempatan kerja akan memutuskan jaringan atau hubungan bagi kaum muda untuk melaksanakan aksi bersama dan menyebabkan hilangnya interaksi sosial yang efektif dan efisien di masyarakat. Tantangan dari hilangnya modal manusia dan sosial bagi suatu negara adalah hilangnya pembangunan ekonomi yang berkelanjutan (Ramcharan, 2004).

Dampak terhadap kesehatan fisik dan mental

Hubungan antara pengangguran usia muda dan menurunnya kondisi kesehatan mental sangat erat (Erikson, 1959). Survei yang dilakukan di Amerika dalam *The Prince's Trust New Macquarie Youth Index* mengungkapkan bahwa dalam jangka panjang, 16 persen pengangguran usia muda mengalami stres, sementara 12 persen mengatakan menderita dan mengalami mimpi buruk karena menganggur. Lebih dari sepertiga penganggur usia muda (37 persen) menyatakan tidak memiliki identitas diri¹. Hal ini mengindikasikan bahwa bagi kaum muda pekerjaan menjadi bagian penting dari identitas mereka.

Jika dibandingkan dengan kaum dewasa, tekanan psikologis kaum muda tidak sebesar kaum dewasa karena beban kaum dewasa lebih besar untuk keluarga (Rowley dan Feather, 1987; Broomhall dan Winefield, 1990). Meskipun demikian, pekerjaan yang dianggap sebagai identitas bagi kaum muda menyebabkan timbulnya rasa keterasingan dalam kehidupan sosial (*social alienation*). Dampak dari keterasingan sosial ini akan menimbulkan perbuatan kriminal dan perilaku antisosial (Thornberry dan

Christenson, 1984). Selain itu, menganggur dalam jangka waktu yang lama dapat meningkatkan risiko bunuh diri (Platt, 1984). Bahkan, pada saat kaum muda tersebut sanggup mendapat pekerjaan dan dibayar, kebiasaan bermalas-malasan dan tidak sesuai dengan etos kerja tetap menyatu dalam pribadi kaum muda tersebut (Carle, 1987). Nasir (2010) menambahkan bahwa pengangguran usia muda di perkotaan, khususnya di kawasan kumuh (miskin), sangat dekat dengan risiko berbagai aktivitas kriminal seperti perampokan dan pencurian. Penelitian Lumenta dkk. (2012) di Kota Manado menunjukkan bahwa pengangguran berpengaruh langsung terhadap kriminalitas. Meskipun pengalaman-pengalaman kaum muda di negara maju dan di negara berkembang tidak selalu sama, mereka sama-sama menghadapi berbagai persoalan umum dan ketidakpastian masa depan, seperti prospek pekerjaan yang terbatas dan akhirnya rentan terhadap kemiskinan.

Dampak terhadap Keterlibatan Berpolitik

Sumber lain menyebutkan bahwa pengangguran juga menjadi tantangan besar bagi pelaksanaan demokrasi politik di suatu negara. Berdasarkan survei yang dilakukan di Eropa oleh Eurobarometer tahun 1990, teridentifikasi tiga masalah utama yang dialami pengangguran kaum muda di sisi politik. Ketiga masalah tersebut meliputi: pengangguran kaum muda kurang percaya diri untuk masuk dalam lembaga yang demokrasi; pengangguran kaum muda kurang tertarik untuk aktif dalam kegiatan politik; dan pengangguran kaum muda lebih memilih untuk masuk dalam politik ekstrim dibandingkan dengan kaum muda yang bekerja.

Meskipun demikian, setiap negara memiliki karakteristik yang berbeda. Di negara maju seperti Italia, misalnya, meskipun jumlah pengangguran usia muda tinggi, kondisi di negara tersebut memperlihatkan peran aktif kaum muda yang menganggur di kancah politik. Alasan peran aktif kaum muda tersebut adalah motivasi yang kuat untuk merubah kebijakan pemerintah yang lebih pro pada penyediaan lapangan kerja bagi kaum muda (Bay dan Blekesaune, 2002). Sedangkan di Inggris, terlihat ada perbedaan yang besar antara kaum muda yang bekerja dibandingkan dengan menganggur. Kaum muda yang bekerja lebih percaya diri untuk mengekspresikan suaranya dalam kancah politik, sementara para penganggur lebih memilih untuk tidak terlibat dalam politik (Bay dan Blekesaune, 2002).

¹ Headline News CBN Tanggal 4 Januari 2011, www.jawaban.com/index.php/news/detail/id/91/news/110104165014/limit/0/Pengangguran-merusak-kesehatan-mental-kaum-muda-Amerika

KESIMPULAN

Sejak tahun 2003, Indonesia telah membentuk Jejaring Lapangan Kerja bagi Kaum Muda Indonesia (*the Indonesian Youth Employment Network* atau I-YEN) yang merupakan tindak lanjut dari rekomendasi panel internasional tentang kebijakan tenaga kerja bagi kaum muda. Program I-YEN dilaksanakan oleh Bappenas yang secara teknis dibantu oleh ILO dan dibiayai oleh Pemerintah Belanda. Tujuan utama dalam program tersebut adalah meningkatkan penyerapan tenaga kerja muda melalui program kewiraswastaan, pemagangan, dan pelatihan. Meskipun Indonesia telah bersedia untuk dijadikan percontohan dalam menanggulangi pengangguran usia muda, dalam kenyataannya, Indonesia masih dihadapkan oleh besarnya angka pengangguran usia muda yang sebagian besar terjadi di daerah perkotaan dengan tingkat pendidikan menengah ke atas.

Berbagai kebijakan terkait kaum muda masih belum terlaksana dengan efektif. Saat ini, baru 28,5 persen dari pelaksanaan kebijakan tersebut yang menargetkan secara spesifik kaum muda di Indonesia². Selain itu, distribusi pelaksanaan program belum mengarah pada pembangunan pedesaan, sehingga migrasi kaum muda dari desa ke kota terasa tinggi dan ekonomi perkotaan sendiri tidak mampu menyerap besarnya migrasi kaum muda tersebut. Di lain sisi, pertanian pedesaan mengalami kekurangan tenaga kerja muda. Minat kaum muda untuk bekerja di pertanian masih sangat kecil dengan alasan rendahnya pendapatan yang diterima. Minat atau aspirasi kaum muda secara langsung dibentuk oleh lingkungan keluarga, sekolah, dan komunitas kaum muda di desa (Muwi, 2012) yang sebagian besar menganggap keberhasilan kaum muda adalah memperoleh pekerjaan di perkotaan. Berbagai program yang ditujukan untuk meningkatkan minat kaum muda dalam meneruskan kegiatan pertanian orang tua sangat diperlukan sebagai dasar untuk menjaga keseimbangan tenaga kerja muda yang tersedia di pedesaan dan mengurangi besarnya pengangguran diperkotaan yang berdampak pada masalah sosial-ekonomi di Indonesia. Meskipun pemerintah telah melakukan program sarjana masuk desa dan kewirausahaan, arus migrasi pemuda dari desa ke kota semakin meningkat. Sementara itu, daerah perkotaan belum mampu menyediakan lapangan kerja bagi mereka.

Program peningkatan nilai di sektor pertanian seperti akses lahan bagi kaum muda, agrobisnis, ekowisata di pedesaan sangat diperlukan untuk menarik kembali minat kaum muda melanjutkan pekerjaan di pertanian. Kebijakan yang efektif untuk meningkatkan pekerja muda harus menjadi bagian dari strategi menyeluruh dari ketersediaan lapangan kerja melalui pertumbuhan ekonomi dan pekerjaan yang intensif. Pertumbuhan ekonomi harus mengarah pada pekerjaan yang mampu menampung tingginya jumlah angkatan kerja muda dengan distribusi yang merata untuk menghindari migrasi yang besar dari kalangan muda ke perkotaan. Oleh karena itu, penting untuk mengadopsi kebijakan makroekonomi yang baik dan mempromosikan pertumbuhan kerja menyeluruh sebagai sebuah dasar untuk mengatasi masalah pekerjaan bagi kaum muda.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2012. *Perspektif Kebijakan Kaum Muda*. Materi Pemaparan pada 20 Juni 2012.
- Bay, A.H. & Morten Blekesaune. 2002. Youth, Unemployment and Political Marginalisation. *Int J Soc Welfare* 2002: 11:132-139.
- Beker, M. & Merens, J.G.F. 1994. *Rapportage jeugd, 1994*. Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Breen, R. 2005. Explaining cross-national variation in youth unemployment. *European sociological review*. 21, 125-134
- Broomhall, H.S. & Winefield, A.H. 1990. A comparison of the Affective Well-Being of Young and Middle-Aged Unemployed Men Matched for Length of Unemployment. *British Journal of Medical Psychology*, 63.43-52.
- Browning, M. & T.F. Crossley. 2001. Unemployment Insurance Level and Consumption Changes. *Journal of Public Economics* 80 (1):1-23.
- Cohen, D. & Prusak, L. 2001. *In Good Company: How Social Capital Makes Organizations Work*. Harvard Business Press.
- Carle, J. 1987. Youth unemployment – Individual and societal consequences, and new research approaches. *Social science and medicine* 2.
- De Goede, M., Spruijt, E., Maas, C. & Duindam, V. 2000. Family problems and youth unemployment. *Adolescence*. 35, 587-601

² Berdasar presentasi Bappenas pada tanggal 20 Juni 2012 dengan tema “Kebijakan Kaum Muda”

- Erikson, E.H. 1959. Identity and The Life Cycle. *Psychological Issue*, I. 50-100. Global Employment Trend for Youth 2012. Geneva: International Labor Office.
- Global Employment Trends For Youth 2013; A generation at risk. Geneva : International Labor Office.
- Gomez-Salvador, R. dan Leiner Killinger, N. 2008. "An Analysis of Youth Unemployment in the Euro Area". Frankfurt: European Central Bank.
- International Labour Organization. 2012. *"Working with Youth: Adressing the Youth Employment Challenge"*. Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Organization. 2012. The Youth Employment Crisis: A Call for Action. "Resolution and Conclusion of the 101st Session of International Labor Conference 2012. Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Organization. 2004. *"Laporan Mengenai Data Tenaga Kerja Muda di Indonesia: Data Terbaru"*. Jakarta: International Labour Organization.
- Juma, A. 2007. Promoting Livelihood Opportunities for Rural Youth: Some Lessons from Tanzania. Paper for IFAD Governing Council Roundtable: Generating Remunerative Livelihood Opportunity for Rural Youth.
- Lahlum, Nils Ivar. 2007. Urban Youth Unemployment and Human Capital Development in Iran, Master Thesis. University of Oslo.
- Lipton ,M.1980. Migration from Rural Areas of Poor countries: The Impact on Rural Productivity and Income Distribution. *World Development* 8(1):1-24.
- Lumenta, Christian Y, Kekenusa, J.S, Hatidja, D. 2012. Analisis Jalur Faktor-Faktor Penyebab Kriminalitas Di Kota Manado. *Jurnal Ilmiah Sains Vol. 12 No. 2*, Oktober 2012.
- Muwi, Lynn Rutendo. 2012. Rural Youth and Smallholder Farming: The Present and Future of Agrarian Activities from Generational Perspectives. *Master Thesis*. International Institute of Social Studies (ISS): Netherland.
- Nasir, Sudirman. Consequences of increasing youth unemployment rate. 11 Oktober 2010 Jakarta Post.
- Nichols, Austin, John Mitchell, dan Stephan Lindner. 2013. "Consequences of Long Ter Unemployment". Washington: Urban Institute.
- Platt, W. 1984. Unemployment and Suicidal Behavioral: Review of the Literature. *Social Science and Medicine*, 19.93-115.
- Ramcharan, Rodney. 2004. Higher or Basic Education? The Composition of Human Capital and Economic Development. *IMF Staff Papers* Vol 51 No 2. International Monetary Fund.
- Rencana Kerja Pemerintah 2013. Badan Percepatan Pembangunan Indonesia.
- Rowley.K.M. & Feather, N.T. 1987. The Impact of Unemployment in Relation to Age and Length of Unemployment. *Journal of Occupational Psychology*, 60.323-332.
- Subroto.A. & Vanda, N. 2011. Impact of Cash In-Kind Transfer Policies on Small and Medium Enterprises: A lesson from Indonesia. Working Paper Series. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1898134
- Thornberry, T.P. & Christenson, R.L. 1984. Unemployment and Criminal Involvement: An Investigating of Reciprocal Causal Structures. *American Sociological Review*. 49. 398-411.
- White, Ben. 2012. Agriculture and the Generation Problem: Rural Youth , Employment and the Future of Farming. *IDS Bulletin* 43 (6):9-19.
- World of Work Report 2012. Geneva: International Labor Office.
- World Bank. 2013. The Challenge of Youth Unemployment, <http://www.weforum.org/community/global-agenda-councils/youth-unemployment-visualization-2013>
- . 2012. Bappenas: Penyerapan Tenaga Kerja Turun di 2013. Berita Antara. <http://id.berita.yahoo.com/bappenas-penyerapan-tenaga-kerja-turun-di-2013-160640612.html> (diakses tanggal 18 November 2013).

PANDUAN PENULISAN JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Naskah yang akan diterbitkan dalam Jurnal Kependudukan harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

1. Naskah adalah karya asli yang belum pernah dipublikasikan di media cetak lain maupun elektronik.
2. Naskah dapat berupa hasil penelitian, gagasan konseptual, tinjauan buku, dan jenis tulisan ilmiah lainnya.
3. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris dengan menggunakan tata bahasa yang benar.
4. Naskah ditulis dengan menggunakan model huruf Times New Roman, font 12, margin atas 4 cm, margin bawah, 3 cm, margin kanan 3 cm, dan margin kiri 4 cm, pada kertas berukuran A4 minimal 5000 kata, diketik 1,5 spasi dengan program Microsoft Word. Setiap lembar tulisan diberi halaman.
5. Isi naskah terdiri dari;
 - a. Judul ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Judul harus mencerminkan isi tulisan, bersifat spesifik dan terdiri atas 10-15 kata.
 - b. Identitas Penulis yang diletakkan di bawah judul, meliputi nama dan alamat lembaga penulis serta alamat email
 - c. Abstrak dan kata kunci dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Abstrak ditulis dalam satu paragraf dengan jumlah kata antara 100-150. Isi abstrak menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan.
 - d. Pendahuluan yang berisi tentang justifikasi pentingnya penulisan artikel, maksud/tujuan menulis artikel, sumber data yang dipakai, dan pembabakan penulisan.
 - e. Tubuh/inti artikel berisi tentang isi tulisan, pada umumnya berisi tentang kupasan, analisis, argumentasi, komparasi, dan pendirian penulis. Bagian inti artikel dapat dibagi menjadi beberapa subbagian yang jumlahnya bergantung kepada isu/aspek yang dibahas.
 - f. Kesimpulan berisi temuan penting dari apa yang telah dibahas pada bagian sebelumnya.
 - g. Tampilan tabel, gambar atau grafik harus bisa dibaca dengan jelas dan judul tabel diletakkan diatas tabel, sedangkan judul gambar atau grafik diletakkan dibawah gambar atau grafik serta dilengkapi dengan penomoran tabel/gambar/grafik.
 - h. Acuan Pustaka diupayakan menggunakan acuan terkini (lima tahun terakhir)
 - i. Penulisan daftar Pustaka 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.
6. Naskah dikirim melalui email jki.ppklipi@yahoo.com dan ppk-lipi@rad.net.id.
7. Kepastian pemuatan/penolakan naskah akan diinformasikan melalui e-mail.
8. Redaksi memiliki kewenangan untuk merubah format penulisan dan judul tulisan sesuai dengan petunjuk penulisan, serta mengatur waktu penerbitan.

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Ketimpangan Jender dalam Partisipasi Ekonomi: Analisis Data
Sakernas 1980-2012
Deshinta Vibriyanti

Tantangan dalam Koordinasi Jaminan Kesehatan Aceh
Edy Saputra

Perkiraan Dampak ACFTA terhadap Kesempatan Kerja pada
Industri Tekstil dan Produk dari Tekstil Di Indonesia
Zantermans Rajagukguk

Permasalahan Kesehatan dalam Kondisi Bencana: Peran Petugas
dan Partisipasi Masyarakat
Widayatun dan Zainal Fatoni

Strategi Bertahan Hidup Perempuan dalam Menghadapi Dampak
Perubahan Iklim
Ade Latifa dan Fitranita



LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

ISSN 1907-2902



9 771907 290214