

Spotlight On	[1]
<b>FOCUS ON</b>	
The Measurement of Poverty and its Multi-dimensional Nature	
Pengukuran Kemiskinan dan Aspek Multidimensinya	[2]
<b>FROM THE FIELD</b>	
Empowering the Poor Through the Deregulation of Trade	
Memberdayakan Masyarakat Miskin Melalui Deregulasi Perdagangan	[6]
<b>NEWS IN BRIEF</b>	
The Coordinating Board for the Alleviation of Poverty	
Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (BKPK)	[9]
<b>THE DATA SAYS</b>	
Chronic and Transient Poverty in Indonesia	
Kemiskinan Kronis dan Kemiskinan Sementara di Indonesia	[10]
<b>A MESSAGE FROM</b>	
Education Difficulties for the Poor : If They Can Be Exploited, Why Not ?	
Masalah Pendidikan Bagi Orang Miskin : Karena Bisa Diperas, Mengapa Tidak?	[13]

Editor : Nuning Akhmadi  
 Graphic Designer : Katarina Hardono, Mona Sintia  
 Translator : Michelle Burke, Rachael Diprose

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussion on the social crisis in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please note our new address and telephone number.

visit us at [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)  
 or e-mail us [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id)

Jl. Tulung Agung No. 46 Menteng Jakarta 10310  
 Phone: 6221-336336, Fax: 6221-330850.



## Dear Friends,

In this edition, we invite our readers to broaden their understanding of the multi-dimensional character of poverty in Indonesia as well as relating some of the efforts to engage in more effective poverty reduction.

The Focus On column broadens the definition of poverty to include dimensions other than income and expenditure, for example good health, adequate education, the ability to sustain shocks, participation in community activities and the capacity to secure a voice in the political field. The importance of access to adequate education as part of this new definition is highlighted by our guest columnist, Mayling Oey-Gardiner, who points out that Indonesia is failing to provide education for the poor at a level beyond primary school. This is cause for concern considering that education is one of the most effective tools for breaking the cycle of poverty.

To further refine our understanding of poverty, SMERU researchers have carried out a study enabling a distinction to be drawn between chronic and transient poverty. The results, presented in the And the Data Says column, have important policy implications, as different poverty reduction policies must be applied to each category. This edition also presents the findings of a SMERU survey of regional trade deregulation revealing the positive impact on the poor of the removal of various levies on small agricultural producers.

Finally, we report briefly on the establishment of a Coordinating Board for the Alleviation of Poverty by the Government of Indonesia. It is hoped that by mediating between the various sectoral poverty reduction programs, this new body will encourage coherent efforts to reduce poverty throughout the country.

## Para Sahabat yang Baik,

*Dalam edisi ini kami mengajak pembaca memperluas pemahaman mengenai kemiskinan di Indonesia yang multi dimensional, dan memaparkan upaya-upaya pengentasan kemiskinan yang lebih efektif yang dapat dilakukan.*

*Artikel dalam rubrik Focus on menjelaskan definisi kemiskinan dengan mempertimbangkan berbagai dimensi kemiskinan, tidak hanya terkait dengan pendapatan dan pengeluaran, misalnya: tingkat kesehatan yang baik, pendidikan yang memadai, kemampuan menghadapi guncangan, partisipasi dalam kegiatan sosial dan dalam memberikan suara di bidang politik. Kami juga menyajikan artikel dari penulis tamu Mayling Oey-Gardiner, yang mengangkat masalah mengenai pentingnya mempunyai akses terhadap pendidikan yang memadai sebagai salah satu dari definisi baru mengenai kemiskinan. Penulis menunjukkan bahwa Indonesia telah gagal dalam memberikan pendidikan tingkat lanjut setelah Sekolah Dasar bagi mereka yang miskin. Hal ini sangat mengkhawatirkan karena pendidikan adalah salah satu dari cara yang paling efektif untuk mematahkan rantai kemiskinan.*

*Untuk memperkaya pemahaman mengenai kemiskinan, Tim Peneliti SMERU telah melakukan kajian yang memungkinkan SMERU menarik perbedaan antara kemiskinan kronis dan kemiskinan sementara. Hasilnya, seperti disampaikan dalam tulisan di kolom And the data say, mempunyai implikasi kebijakan yang penting, karena satu kebijakan pengentasan kemiskinan hanya bisa diterapkan pada satu kategori kemiskinan tertentu. Edisi ini juga memuat temuan-temuan Tim SMERU dari survei Deregulasi Perdagangan Regional mengenai dampak positif bagi masyarakat miskin setelah adanya pencabutan berbagai pungutan terhadap produser kecil di bidang pertanian.*

*Akhimya, kami sertakan berita kecil mengenai pembentukan Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (BKPK). Dengan menjembatani program-program pengentasan kemiskinan dari berbagai sektor, diharapkan badan yang baru dibentuk ini mampu mendorong upaya terpadu untuk mengurangi kemiskinan di negara ini.*

Regards/Salam,  
**Sudarno Sumarto**

The basic objective of development policies is to strengthen human dignity and self-respect. Since poverty tends to reduce both dignity and self-respect, the elimination of poverty is an important element of development policies. Hence, the number and the condition of the poor are the most important indicators in measuring the success of development programs.

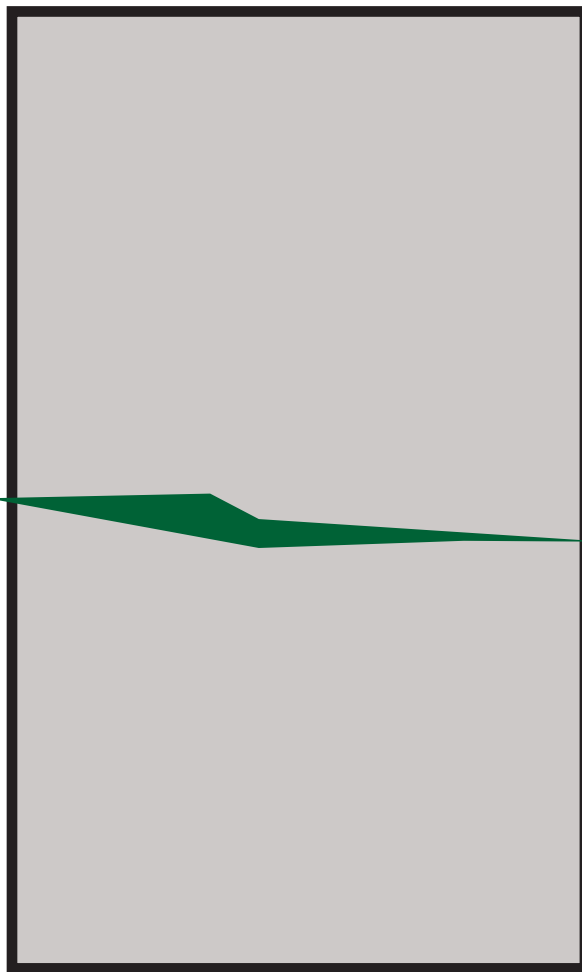
Before an accurate measure of poverty can be made, we first must determine precisely what is meant by the term 'poverty'. Generally, when people talk about poverty they are referring to material poverty - the inability to achieve a minimum standard of material wellbeing. In practice, this is often measured by adding together the minimum quantity of goods needed to survive within a certain time frame, including both food and non-food items. The measurement of poverty using this approach is known as the consumption-based measurement of poverty.

However, in reality, poverty is not just associated with subsistence. Poverty is also related to other dimensions of human existence, including health, education, a guaranteed future, and the capacity to participate in the life of the community. Hence, poverty can only be understood properly by taking into account all of these dimensions of human existence.

The multi-dimensional nature of poverty makes the already challenging task of measuring poverty even more problematic. If poverty is defined solely as consumption-based poverty, then poverty occurs whenever the level of per capita consumption falls below a certain threshold, known as the poverty line. In this context, the most complex problem to emerge concerns the determination of the poverty line itself.

Despite the challenges, several methodologies have been developed that have standardized the methods used to determine poverty. For example, one such method that has been adopted by Indonesia regards the poverty line as the amount of money needed to obtain a basket of goods comprising of food containing 2100 calories per capita per day, as well as those non-food items that are considered essential.

With this methodology, the types of food and non-food items included in the 'poverty basket' are determined subjectively by the person conducting the measurement. However, this is usually based on a careful calculation of human physical requirements. At the same time, determining the sum or quantity of each type of foodstuff and non-food item in the poverty basket is based on the



Tujuan pembangunan pada dasarnya adalah untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia. Oleh karena kemiskinan merendahkan harkat dan martabat manusia, maka penghapusan kemiskinan merupakan suatu acuan penting dalam melaksanakan pembangunan. Dengan demikian apa yang terjadi pada penduduk miskin adalah indikator terpenting untuk mengukur keberhasilan suatu program pembangunan.

Sebelum mengukur kemiskinan secara akurat, kita harus mengetahui terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan kemiskinan. Umumnya, ketika orang berbicara mengenai kemiskinan maka yang dimaksud adalah kemiskinan material, yaitu ketidakmampuan mencapai suatu standar minimum material untuk dapat hidup layak. Dalam praktek, hal ini sering diukur dengan jumlah minimum bahan-bahan kebutuhan hidup, baik berupa makanan maupun bukan makanan, yang dianggap penting dan diperlukan selama jangka waktu tertentu untuk dapat hidup secara layak. Pengukuran kemiskinan dengan pendekatan ini dikenal sebagai pengukuran kemiskinan konsumsi.

Akan tetapi, dalam kenyataannya kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan kebutuhan subsisten. Kemiskinan juga terkait dengan berbagai dimensi kehidupan manusia lainnya, antara lain kesehatan, pendidikan, jaminan masa depan, serta kemampuan

dalam berperanserta dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan demikian, kemiskinan hanya dapat dipahami secara utuh dengan memahami seluruh dimensi kehidupan manusia.

Sifat multidimensi dari kemiskinan membuat masalah pengukuran kemiskinan menjadi lebih problematik. Pada saat kemiskinan didefinisikan hanya sebagai kemiskinan konsumsi, maka kemiskinan diukur sebagai tingkat konsumsi per kapita di bawah suatu standar tertentu yang disebut sebagai garis kemiskinan. Dalam hal ini masalah paling rumit yang timbul adalah menentukan garis kemiskinan itu sendiri.

Walaupun sulit, metodologi pengukuran kemiskinan konsumsi telah cukup berkembang dan beberapa metodologi standar telah berhasil dibakukan. Indonesia, misalnya, mengadopsi pengukuran garis kemiskinan sebagai biaya yang diperlukan untuk memperoleh sekeranjang makanan dengan kandungan 2.100 kalori per kapita per hari, ditambah dengan biaya untuk memperoleh hal-hal diluar bahan makanan yang dianggap penting.

Dalam metodologi ini, jenis-jenis makanan dan barang bukan makanan yang dimasukkan ke dalam keranjang kemiskinan ditentukan secara subyektif oleh yang melakukan pengukuran, tetapi biasanya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang dilakukan dengan hati-hati mengenai kebutuhan fisik manusia. Sementara itu, penentuan jumlah atau kuantitas dari setiap jenis makanan dan barang bukan makanan di

actual consumption of a group of individuals within the community, known as the reference group.

The weakness of this methodology is that subjectively determining the reference group will influence the peaks and troughs of the resulting poverty line. Choosing a richer reference group will automatically result in a poverty line that is higher than if a poorer reference group had been chosen. This will continue to occur even though the calorie content of the basket of food is set at 2100 calories, because there is a positive relationship between the expenditure of a particular group and the price per unit of calories consumed. Thus, there is a direct correlation between increasing wealth and an increase in the unit cost of calories consumed.

In order to overcome this problem, the poverty line must be set at the mid-point of the expenditure level of the reference groups. This can be achieved as a result of iteration - performing the calculations for each reference group until there is no change in the position of the poverty line<sup>1</sup>.

By using this method, the subjective elements are removed when determining the reference group and calculating the consumption-based poverty line. The Engel Curve is often the approach used to reduce the level of subjectivity when choosing the basket of non-food items. The non-food poverty line is calculated based on the proportion of actual expenditure on non-food items by the reference group.

Another contentious issue surrounding the debate about calculating the poverty line, is whether to use only one basket of food and non-food items for the entire region, or whether to use a different basket of goods depending on the area. This is especially relevant to large, heterogeneous countries like Indonesia. Each approach has both strengths as well as weaknesses.

The benefit of using the same basket of goods across all regions when calculating the poverty line, is that the resulting poverty line for each region will have the same real value, making comparisons between regions easier to carry out. Differences in the poverty line between regions will be determined only by differences in the price of goods between regions. However, there are also two drawbacks to this approach. Firstly, the basket of food items used in the calculations may not be in accordance with the pattern of food consumption and availability in each region. Secondly, whenever there are relatively large differences in prices across the regions, then the selection of the basket of goods in each region is not optimal.

The advantage of using different baskets of goods for different regions, is that this will better reflect both the pattern of food consumption and availability, as well as the relative prices for goods in each region. Yet, at the same time, this approach makes it more difficult to carry out comparisons of the poverty line and the level of poverty across the regions, because the lack of uniformity in the calculations means that two different things are being compared. Consequently, when using this approach, the differences in the position of the poverty line between the regions does not only reflect the different costs of goods in each region, but also the differences in the basket of food and non-food items used in the calculations.

The complexities involved in calculating the consumption-

dalam keranjang kemiskinan tersebut didasarkan pada konsumsi aktual sekelompok penduduk yang disebut sebagai kelompok acuan.

Kelemahan metodologi ini adalah bahwa penentuan kelompok acuan secara subyektif akan mempengaruhi tinggi dan rendahnya garis kemiskinan yang dihasilkan. Pemilihan kelompok acuan yang lebih kaya akan secara otomatis menghasilkan garis kemiskinan yang lebih tinggi daripada kalau memilih kelompok acuan yang lebih miskin. Hal ini akan tetap terjadi walaupun kandungan kalori dari keranjang makanan dipatok pada 2100 kalori karena adanya hubungan positif antara kelompok pengeluaran dengan harga per unit kalori yang dikonsumsi. Semakin kaya seseorang, harga per unit kalori yang dikonsumsi akan semakin tinggi. Untuk mengatasi masalah ini, garis kemiskinan harus ditetapkan agar berada di tengah-tengah tingkat pengeluaran kelompok acuan. Garis kemiskinan seperti ini dapat diperoleh dari suatu hasil iterasi - melakukan penghitungan terhadap masing-masing kelompok acuan hingga akhirnya tidak ditemui adanya perubahan dalam posisi garis kemiskinan<sup>1</sup>.

Dengan menggunakan metoda ini maka unsur subyektif dalam penentuan kelompok acuan dan penghitungan garis kemiskinan dapat dihilangkan. Untuk menghilangkan unsur subyektif dalam penentuan keranjang bukan makanan, maka biasanya dilakukan pendekatan kurva Engel. Dalam hal ini garis kemiskinan bukan makanan ditentukan berdasarkan pada proporsi aktual pengeluaran untuk bukan makanan dari kelompok acuan.

Masalah lain yang sering menjadi perdebatan dalam pengukuran garis kemiskinan adalah apakah akan menggunakan satu keranjang makanan dan bukan makanan yang sama untuk seluruh wilayah, atau apakah menggunakan keranjang yang berbeda untuk setiap wilayah.



Ini terutama berlaku untuk negara-negara besar dan heterogen seperti Indonesia. Dalam hal ini masing-masing pendekatan memiliki kelebihan dan kekurangannya sendiri-sendiri. Apabila digunakan keranjang yang sama untuk seluruh wilayah, maka keuntungannya adalah garis kemiskinan yang dihasilkan untuk setiap wilayah akan memiliki nilai riil yang sama, sehingga perbandingan antar wilayah menjadi lebih mudah dilakukan. Perbedaan garis kemiskinan antar wilayah semata-mata ditentukan oleh perbedaan harga antar wilayah. Pendekatan ini mempunyai dua kelemahan. Pertama, keranjang makanan yang digunakan mungkin



based poverty line that have been illustrated above demonstrate that calculating the number of people living in poverty is not as simple as originally supposed. Broadening the notion of poverty to include dimensions other than consumption will only add to the difficulties of determining the number of those living in poverty.

Consequently, consensus must first be achieved concerning the dimensions that are to be included in the calculation of poverty. In addition to consumption, dimensions such as education, health, a secure future, and social issues are also among the many elements that need to be included in the measurement of poverty, .

After determining which dimensions should be included in the calculation of poverty, the next question is how to measure poverty using all of these dimensions. In other words, what precise indicators can be used to measure poverty according to these particular dimensions?

After reaching agreement on the indicators, the following issue needs to be carefully considered. How can such a combination of dimensions of poverty be applied in the overall measurement of poverty? We must bear in mind that not only is the rate of growth of each of these dimensions different, but the direction of the growth of the various dimensions can also move in different directions from one another.

There are four alternative approaches that can be used to construct an overall measure of poverty that incorporates all of its dimensions. Firstly, a person can be classified as poor according to all of the dimensions that are being applied. According to this approach, those defined as poor are truly poor because regardless of the dimensions used to measure poverty, these people will always fall within the group who are considered poor. Consequently, this approach usually results in poverty rates that are relatively low compared to other methods. To demonstrate the weakness in this approach, take the example of a person with a high level of education: if his or her level of consumption is below the poverty line, then this person will still be categorized as non-poor. In contrast, other approaches may classify this person as poor.

Using the second approach, a person is defined as poor if they satisfy only one of the poverty dimensions used in the calculation. This is almost the reverse of the first approach, because a person may be defined as poor even though it is not really certain that the individual concerned actually is poor. For example, a person may be illiterate but at the same time possess considerable material wealth. Yet this person will be categorized as poor. Consequently, the poverty rate calculated using this approach is relatively high compared with other methods of calculation.

The third method of measuring poverty uses a composite index calculation which is determined by assigning weight to each of the various dimensions of poverty. The Human Development Index used by UNDP is a well-known poverty index which applies this methodology. The weakness of this approach is that the weights attached to each of the dimensions is determined subjectively, and usually does not possess any strong empirical basis.

The fourth approach to measuring poverty is more com-

tidak sesuai dengan pola makanan yang sebenarnya di masing-masing wilayah. Kedua, apabila terdapat perbedaan harga relatif yang besar antar wilayah, maka keranjang makanan di tiap wilayah menjadi tidak optimal.

Jika menggunakan keranjang yang berbeda antara wilayah, maka keuntungannya adalah bahwa keranjang makanan di setiap wilayah akan disesuaikan dengan pola makanan dan harga relatif yang khas di setiap wilayah. Namun pada saat yang sama pendekatan ini menyebabkan kesulitan dalam melakukan perbandingan garis kemiskinan dan tingkat kemiskinan antar wilayah karena akan sama artinya dengan membandingkan dua hal yang berbeda. Dalam hal ini perbedaan garis kemiskinan antar wilayah tidak semata-mata merupakan akibat dari perbedaan tingkat harga, tetapi juga perbedaan keranjang makanan dan bukan makanan yang digunakan.

Rumitnya perhitungan garis kemiskinan konsumsi di atas menggambarkan bahwa menghitung jumlah penduduk miskin tidaklah sesederhana seperti yang mungkin dibayangkan semula. Dengan memperluas dimensi kemiskinan ke dimensi-dimensi lain di luar dimensi konsumsi maka akan semakin menambah kerumitan penghitungan jumlah penduduk yang hidup dalam kemiskinan.

Karena itu, pertama-tama harus ada kesepakatan sosial untuk menentukan dimensi apa saja yang akan dimasukkan ke dalam penghitungan. Disamping dimensi konsumsi, dimensi-dimensi lainnya seperti pendidikan, kesehatan, jaminan masa depan, peranan sosial, dan lain-lain perlu diakomodasikan dalam penghitungan tingkat kemiskinan.

Setelah menentukan dimensi-dimensi yang akan dimasukkan ke dalam pengukuran kemiskinan, pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana mengukur kemiskinan dengan menggunakan dimensi-dimensi tersebut. Dengan kata lain perlu ditentukan indikator apa saja yang akan digunakan untuk mengukur kemiskinan menurut dimensi-dimensi tersebut.

Kemudian apabila indikator-indikator tersebut telah disepakati, maka pertanyaan selanjutnya yang harus dijawab adalah bagaimana gabungan dari berbagai dimensi kemiskinan akan digunakan untuk mengukur kemiskinan secara keseluruhan. Perlu diperhatikan bahwa bukan saja laju perkembangan dari berbagai dimensi tersebut dapat berbeda satu sama lain, tetapi juga arah dari perkembangan berbagai dimensi dapat saja saling berlawanan.

Secara garis besar, terdapat empat alternatif pendekatan yang dapat digunakan. Pertama, orang miskin didefinisikan sebagai orang yang miskin menurut semua dimensi yang digunakan. Dalam pendekatan ini, yang disebut sebagai orang miskin adalah orang yang benar-benar miskin karena diukur dari dimensi apapun orang tersebut akan termasuk kedalam kelompok miskin. Oleh karena itu pendekatan ini akan menghasilkan angka kemiskinan yang relatif lebih rendah daripada pendekatan-pendekatan lain. Contoh kelemahan dari pendekatan ini adalah seseorang yang berpendidikan tinggi tetapi tingkat konsumsinya di bawah garis kemiskinan tidak akan termasuk ke dalam kategori orang miskin. Sebaliknya, pendekatan-pendekatan lain mungkin mengklasifikasikan orang ini sebagai orang miskin.

Kedua, orang miskin didefinisikan sebagai orang yang miskin cukup berdasarkan salah satu saja dari berbagai dimensi kemiskinan yang digunakan. Terbalik dari pendekatan pertama, dalam pendekatan ini orang yang disebut sebagai orang miskin belum tentu orang yang benar-benar miskin. Misalnya, seorang yang buta huruf karena tidak pernah bersekolah tetapi ia sebenarnya secara material kaya-raya akan tetap disebut miskin. Oleh karena itu angka kemiskinan yang dihasilkan dari pendekatan ini akan relatif lebih tinggi daripada pendekatan-pendekatan lain.

Ketiga, menggunakan indeks komposit dari berbagai dimensi dengan



plex than the first three, since it uses a multi-dimensional welfare function in the calculation process. In theory, this approach is the most accurate of all because it incorporates the actual choices made by individuals when assigning a value to each dimension. It is possible using this methodology to measure the value of one particular dimension by examining an individual's preferences for each other dimension. In other words, how much are people willing to substitute one dimension (for example food) for another dimension (for example education). However, the implementation of this approach is difficult to apply, especially when determining the value of the non-market dimensions, for example "participation in community activities" and "capacity to exercise a political voice".

While it is difficult to measure the different dimensions of poverty and it is even more challenging to combine the measurements of these dimensions together, it is absolutely necessary to attempt such a process. At the very least, the results of the measurement of these various dimensions will complement the consumption-based measurement of poverty, which has until now been routinely accepted as the procedure to be adopted.

<sup>1</sup> For example, the calculations are commenced by choosing the first reference group subjectively from the total population, and then further calculations are undertaken based on their expenditure to ascertain the poverty line for this reference group. A new reference group can then be determined by equating the poverty line of the first reference group with the mean expenditure of the new reference group. After establishing the income bracket for this new reference group, a new poverty line can also be calculated, and the whole process repeated to find a third reference group. In order to calculate the objective poverty line, the process above must be repeated until it is ascertained that there is no change in the position of the poverty line.

<sup>1</sup> Misalkan, penghitungan dimulai dengan menentukan secara subyektif suatu kelompok acuan, dan setelah dilakukan penghitungan akan dihasilkan suatu garis kemiskinan. Dari garis kemiskinan yang dihasilkan ini ditentukan suatu kelompok acuan baru, dengan nilai tengah pengeluaran sama dengan garis kemiskinan tersebut. Kemudian dengan menggunakan kelompok acuan baru ini dilakukan penghitungan kembali garis kemiskinan baru yang akan digunakan untuk menentukan kelompok acuan yang baru lagi. Demikian proses ini berlanjut hingga dihasilkan suatu garis kemiskinan yang tidak berubah lagi setelah ditentukan penghitungan kembali dengan menggunakan kelompok acuan yang dihasilkan dari garis kemiskinan tersebut.

bobot penimbang tertentu untuk masing-masing dimensi. Contoh yang terkenal dari pendekatan ini adalah Human Development Index dari UNDP. Kelemahan dari pendekatan ini adalah bahwa bobot yang diberikan kepada setiap dimensi ditentukan secara subyektif dan biasanya tidak memiliki dasar empiris yang kuat.

Keempat, alternatif ini lebih rumit daripada ketiga pendekatan pertama karena menggunakan proses pendekatan fungsi kesejahteraan multi-dimensi. Secara teoritis pendekatan ini adalah yang paling tepat karena menggunakan pilihan aktual yang dilakukan individu dalam menentukan nilai masing-masing dimensi. Metoda ini memungkinkan kita untuk mengukur nilai satu dimensi tertentu dengan cara mempelajari pilihan-pilihan seseorang terhadap masing-masing dimensi lainnya. Dengan kata lain, sejauh mana seseorang bersedia mengganti satu dimensi (misalnya makanan) dengan dimensi lainnya (misalnya pendidikan). Namun penerapan pendekatan ini sangat sulit dilakukan, khususnya dalam menentukan nilai dari dimensi-dimensi bukan pasar seperti "partisipasi dalam kegiatan kemasyarakatan" dan "kemampuan untuk memberikan suara politik".

Walaupun pengukuran dimensi-dimensi kemiskinan sulit dilakukan, apalagi menggabungkan ukuran dari berbagai dimensi tersebut, pengukuran dimensi-dimensi tersebut mutlak tetap perlu dilakukan. Sekurang-kurangnya, hasil dari pengukuran berbagai dimensi tersebut akan melengkapi hasil pengukuran dari dimensi konsumsi yang selama ini telah dilakukan secara rutin. ■ Asep Suryahadi & Sudarno Sumarto, Divisi Analisis Kuantitatif terhadap Kemiskinan dan Kondisi Sosial - SMERU



# Empowering the Poor through

## the Deregulation of Trade<sup>1</sup>

### Memberdayakan Masyarakat Miskin Melalui Deregulasi Perdagangan<sup>1</sup>

Poverty in Indonesia has been to some extent affected by unequal economic structures, with big business enterprises prospering because they receive strong support from various quarters. Meanwhile, farmers and small-scale business enterprises (traders and small industries) lack these support structures and have therefore been marginalised with little power to compete against market structures that are oligopolistic and monopsonistic in character.

However, due to the economic crisis, many large-scale business enterprises have experienced difficulties. This has indirectly created opportunities for small-scale business enterprises to cater to the needs of certain market sectors which are no longer being served by big business. At the same time, there has been a shift in domestic consumption patterns away from expensive imported products and towards cheaper local products. It should also be noted that due to the weakening exchange rate for the Rupiah, the competitiveness of commodities and export goods produced by Indonesian farmers and small and medium businesses has increased. The question is, why are farmers and small business enterprises not making the most of this opportunity? What obstacles are they still facing?

To eliminate any remaining obstacles facing small-scale operators, discriminatory policies implemented during the New Order period such as 'picking winners' should no longer be applied. Actually, continuing economic instability is a product of such discriminatory policies.

Currently, policies need to be put in place that will reduce distortions in the real sector. Such distortions have limited the capacity for farmers and small business to develop their enterprises, restricted their levels of production and income, lowered their export competitiveness and reduced the purchasing power of consumers due to inflated retail prices. Consequently, those government policies that have already resulted in a series of deregulation measures to eliminate market distortions are particularly appropriate, especially in the regions.

#### **Government Policy and the Implementation of Deregulation**

The economic crisis has led to the creation of various 'radical policies', popularly known as 'reform policies', which in various ways are all related to improving the quality of public services. With these policies, both the central government and the regional governments have been deregulating the business environment by removing

*Kemiskinan antara lain terkait dengan masalah struktur ekonomi yang timpang, dimana usaha besar tumbuh subur karena ditunjang oleh berbagai fasilitas, sementara petani dan usaha berskala kecil (pedagang dan industri kecil) yang serba kekurangan berada pada posisi marginal, tidak memiliki kekuatan untuk menghadapi struktur pasar yang oligopolistik dan monopsonistik.*

*Akibat krisis ekonomi, banyak usaha berskala besar mengalami kesulitan. Secara tidak langsung hal ini menciptakan peluang bagi usaha skala kecil untuk melayani segmen pasar tertentu yang ditinggalkan oleh usaha besar. Pada saat yang sama, di dalam pasar domestik juga terjadi pergeseran pola konsumsi konsumen: dari mengkonsumsi produk mahal eks-impor ke produk dalam negeri yang lebih murah. Perlu dicatat bahwa karena nilai tukar rupiah melemah, maka daya saing komoditi atau produk ekspor yang dihasilkan para petani dan usaha menengah-kecil menjadi semakin tinggi. Pertanyaannya, mengapa petani dan usaha kecil belum bisa memanfaatkan peluang tersebut secara maksimal? Kendala apa yang dihadapi?*

*Untuk mengatasi kendala usaha kecil, kebijakan diskriminatif seperti melakukan penunjukan pelaksana proyek atau pemenang tender seperti di masa Orde Baru sudah tidak cocok diterapkan. Sesungguhnya, ketimpangan ekonomi yang masih terus berlangsung ini merupakan produk kebijakan yang bersifat diskriminatif tersebut.*

*Saat ini yang tepat dan perlu dilakukan adalah mengeluarkan kebijakan yang dapat mengurangi distorsi di sektor riil. Distorsi tersebut telah mempersempit ruang gerak para petani dan usaha kecil untuk mengembangkan usahanya, membatasi peningkatan produksi dan pendapatan petani dan usaha kecil, menurunkan daya saing ekspor, serta menekan daya beli konsumen di dalam negeri akibat tingkat harga eceran yang melambung tinggi. Karena itu sangat tepat kebijakan pemerintah yang telah melakukan sederetan deregulasi untuk menghilangkan distorsi pasar, terutama di daerah.*

#### **Kebijakan Pemerintah dan Pelaksanaan Deregulasi**

*Krisis ekonomi telah melahirkan berbagai "kebijakan radikal" yang populer disebut sebagai "kebijakan reformasi" di beberapa aspek yang berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam kebijakan tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah telah melakukan sejumlah deregulasi dengan cara menghapus semua regulasi atau peraturan terutama yang berkaitan dengan kepentingan para pelaku usaha tertentu pada masa Orde Baru. Deregulasi yang telah dikeluarkan pemerintah pusat antara lain:*

- a) pembubaran BPPC melalui Keppres No.21, 1998;*
- b) pelarangan pengenaan pungutan atas barang-barang ekspor dengan Inpres No.1, 1998 yang pelaksanaannya saling mendukung dengan pelaksanaan UU No. 18, 1997;*
- c) pencabutan larangan perdagangan komoditi antar pulau, propinsi, dan kabupaten;*

all rules and regulations, especially those that served the interests of particular business figures during the New Order period. The deregulation measures issued by the central government include the following:

- dissolution of the Cloves Marketing Board (BPPC) through Presidential Decree No.21, 1998;
- prohibition on the imposition of levies on export products through Presidential Instruction No.1, 1998. The implementation of this Instruction reinforces the reforms of Law No. 18, 1997;
- withdrawal of prohibitions on commodity trading across islands, provinces and kabupaten;
- withdrawal of provincial and kabupaten trade regulations and policies through Inpres No. 2, 1998;
- termination of the compulsory sugar cane planting for farmers through Inpres No.5, 1998; and
- abolition of the quota system restricting livestock trade.

Meanwhile the deregulation measures issued by the regional governments include:

- abolition of the regulations whereby trade in local community produce in NTT had to be conducted through Village Co-operatives;
- abolition of the citrus marketing system in West Kalimantan that has been controlled by a particular consortium;
- withdrawal of the permit of a particular association to collect fish trading levies in Bengkalis; and
- adjustment of the kind of regional levies that can be imposed in accordance with Law No. 18, 1997.

### **The impact of deregulation on farmer prosperity**

The implementation of deregulation has improved the trade and marketing systems for various agricultural commodities. This is because free trade has been increasing in this sector and there are a growing number of alternative markets for agricultural products raising the bargaining power of farmers. In addition, the decrease in both formal and informal levies has already reduced distribution costs, resulting in falling wholesale prices.

The empirical data demonstrates that following deregulation, there was a significant increase in farm gate prices of agricultural commodities. The results of studies conducted by the SMERU team in 43 kabupaten in Indonesia throughout 1999, reveal that about 58% of farmers interviewed experienced a rise in the price received for their goods of between 1% and 10%, 22% of farmers received rises of between 10% and 20%, while 11% of farmers received a rise of more than 20%. Generally, the commodities that experienced an increase of more than 10% were those where previously strict marketing regulations had been removed.

### **The impact of deregulation on the welfare of traders and consumers**

Trade margins tended to fall after the implementation of deregulation. The results of SMERU's studies of 20 agricultural commodity



- pencabutan peraturan dan kebijakan niaga yang diatur oleh propinsi dan kabupaten dengan Inpres No. 2, 1998;
- penghentian kewajiban menanam tebu bagi petani (Program TRI) dengan Inpres No.5, 1998; dan
- penghapusan sistem kuota yang membatasi perdagangan ternak potong.

Sedangkan deregulasi yang dikeluarkan pemerintah daerah antara lain:

- penghapusan tata niaga hasil produksi rakyat di NTT yang harus melalui KUD;
- penghapusan tata niaga jeruk di Kalbar yang diwajibkan melalui konsorsium tertentu;
- pencabutan penunjukan satu asosiasi untuk menarik retribusi perdagangan ikan di Bengkalis; dan
- penyesuaian jenis pungutan daerah terhadap UU No. 18, 1997.

### **Dampak deregulasi terhadap kesejahteraan petani**

Pelaksanaan deregulasi berpengaruh terhadap perbaikan sistem tata niaga beberapa komoditi pertanian karena perdagangan komoditi pertanian semakin bebas dan alternatif tempat petani menjual hasil pertaniannya semakin banyak sehingga meningkatkan posisi tawar di tingkat petani. Disamping itu berkurangnya pungutan atau retribusi resmi dan tidak resmi telah mengurangi biaya distribusi, sehingga biaya pada harga beli pedagang di tingkat petani akan berkurang.

Data empiris menunjukkan bahwa setelah deregulasi, harga komoditi di tingkat petani mengalami kenaikan cukup berarti. Hasil studi Tim SMERU di 43 kabupaten di Indonesia menunjukkan bahwa sekitar 58% dari petani yang diwawancarai menerima kenaikan harga sekitar 1% hingga 10%, 22% petani



traders across several regions demonstrates that after the implementation of deregulation, on average, trading costs decreased as much as 6.7%. Around 55% of these traders claimed that there had been a decrease of more than 10% in their trading costs.

This suggests that efficiencies were achieved in the trade distribution system. Without reducing the level of profits received by traders, the retail price for consumers fell and the income received by farmers increased because of more efficient distribution mechanisms between producers and consumers.



For traders, profits need not be maximised for every item, but should be focussed on the overall profit to be achieved by maximising the volume of sales as a result of reducing the sales price of each item. As a result, the implication for consumers is that their purchasing power is able to rise.

### **Maximizing the benefits of deregulation in the era of regional autonomy**

To maximize the benefits of deregulation for farmers and the owners of small businesses, local governments should undertake a number of measures, including the following : a) identifying and developing policies that contribute to the development of the regional economy; b) improving the level of service for the business sector - any levies collected should only be to cover the cost of providing such services; c) strengthening those supervising agencies that are trying to prevent KKN practices from reoccurring; d) providing proper public education about all new local regulations that are to be implemented; e) avoiding the granting of special rights to particular groups to prevent discriminatory practices; and f) avoiding all forms of trade restrictions and trade quotas between regions and islands.

1 This article is a summary of the findings of a regional survey conducted by the SMERU research team in 1999 in 43 kabupaten throughout Indonesia. This survey focused on the impact of deregulation on farm incomes and trade margins.

menerima kenaikan harga sekitar 10% hingga 20%, dan 11% lainnya menerima peningkatan harga diatas 20%. Kenaikan harga di atas 10% umumnya terjadi pada komoditi yang dibebaskan dari aturan tata niaga yang ketat.

### **Dampak terhadap kesejahteraan pedagang dan konsumen**

Marjin distribusi perdagangan komoditi pertanian cenderung menurun setelah dilakukan deregulasi. Hasil studi Tim SMERU terhadap 20 pedagang komoditi pertanian di berbagai daerah menunjukkan bahwa

setelah deregulasi rata-rata biaya perdagangan mengalami penurunan sebesar 6,7%. Sekitar 55% dari jumlah pedagang tersebut mengemukakan adanya penurunan biaya perdagangan diatas 10%.

Ini berarti bahwa telah terjadi efisiensi dalam distribusi perdagangan. Tanpa mengurangi keuntungan yang diperoleh pedagang, harga penjualan di tingkat konsumen menjadi lebih rendah atau harga pembelian dari petani menjadi lebih tinggi karena adanya efisiensi dalam mekanisme distribusi barang dari produsen ke tingkat konsumen.

Bagi pedagang keuntungan dari setiap unit barang tidak perlu maksimal, mereka lebih mementingkan total keuntungan dari maksimalisasi volume penjualan yang bisa didapat dari turunya harga penjualan per unit barang. Dengan demikian implikasinya ke konsumen adalah daya beli bisa lebih meningkat.

### **Maksimalisasi manfaat deregulasi dalam era otonomi**

Jika manfaat deregulasi bagi petani dan pedagang kecil ingin dimaksimalkan dalam era otonomi ini, maka pemda harus melakukan beberapa hal, antara lain: a) mengidentifikasi dan mengembangkan kebijakan yang kondusif bagi perkembangan perekonomian daerah; b) meningkatkan pelayanan kepada dunia usaha. Retribusi hanya boleh ditarik untuk mengganti ongkos pelayanan yang telah diberikan; c) memperkuat lembaga pengawasan untuk mencegah munculnya kembali praktek KKN; d) melakukan kegiatan sosialisasi terhadap semua perda yang akan diberlakukan; e) menghindari terjadinya pemberian hak istimewa (diskriminasi) kepada kelompok tertentu ; dan f) menghindari adanya segala bentuk pembatasan dalam tata niaga dan kuota perdagangan antar daerah



# The Coordinating Board for the Alleviation of Poverty

## Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (BKPK)

In early April this year, the Indonesian Government established the Coordinating Board for the Alleviation of Poverty (BKPK). The Vice President's office is responsible for the administration and coordination of this body. The primary responsibility of BKPK is to coordinate poverty alleviation programs so that they are more effective and more closely integrated. To achieve this, BKPK is setting out to perform four roles: it acts as coordinator, catalyst, mediator and facilitator. As a coordinator, BKPK is formulating the principal standards regarding the concepts of poverty which are used by central and regional government agencies. As a catalyst, this body is attempting to overcome the obstacles to the implementation of policies and programs in the process making them more transparent and effective. As a mediator, it hopes to act as the vehicle to accommodate the various aspirations of the many different parties who are involved in efforts to alleviate poverty. Finally, BKPK hopes to act as a facilitator by connecting donor groups with program implementers and poor communities themselves to promote a united cooperative effort to work together to alleviate poverty.

Conceptually, BKPK is attempting to assist the poor members of the community to escape poverty by allowing them to become more self-reliant. To do this, various short-term and long-term programs for the poor will be implemented which are aiming at the following: freedom from hunger, adequate nutrition, higher quality and inexpensive health care, satisfactory levels of education, the ability to earn a reasonable living, guaranteeing the freedom to conduct business and open markets, protection under the law, and fiscal sustainability as well as political welfare (pro-poor politics and policies).

*Pada awal April tahun ini Pemerintah Indonesia membentuk Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (BKPK). Secara kelembagaan, badan ini berada dibawah koordinasi Wakil Presiden. Tugas utama dari BKPK adalah mengkoordinasikan program-program penanggulangan kemiskinan secara lebih efektif dan terpadu. Untuk melaksanakan tugasnya BKPK akan mengambil empat peran utama, yaitu sebagai koordinator, katalisator, mediator dan fasilitator. Sebagai koordinator, BKPK mengkoordinasi perumusan standar-standar dasar mengenai konsep kemiskinan yang digunakan oleh berbagai instansi di pusat dan di daerah. Sebagai katalisator, badan ini berupaya memecahkan kendala-kendala utama dalam pelaksanaan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan agar kebijakan tersebut menjadi lebih transparan dan efektif. Sebagai mediator, badan ini diharapkan menjadi wahana untuk menampung beragam aspirasi yang muncul dari berbagai pihak yang terkait dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Akhirnya, BKPK diharapkan berperan sebagai fasilitator yang mampu menghubungkan para donor dengan pelaku-pelaku utama program penanggulangan kemiskinan dan masyarakat miskin itu sendiri, sehingga dapat tercipta suatu kerjasama dalam penanggulangan kemiskinan.*

*Secara konsep, BKPK akan mengusahakan agar masyarakat miskin mampu mengangkat diri mereka dari kemiskinan dengan lebih mengandalkan upaya dari dirinya sendiri. Hal ini akan dilakukan dengan melaksanakan berbagai program untuk kelompok miskin, baik program jangka pendek maupun jangka panjang, antara lain sebagai upaya agar bebas dari kelaparan, mendapat gizi cukup, memperoleh jaminan kesehatan yang murah dan bermutu, pendidikan yang memadai, kebebasan berusaha dan pasar yang terbuka, kepastian hukum, dan kesinambungan fiskal, termasuk mencapai kesejahteraan politik (politik dan kebijakan yang memihak kepada mereka yang miskin).*

■ **Wenefrida Widyanti & Daniel Perwira, Divisi Analisis Kuantitatif terhadap Kemiskinan dan Kondisi Sosial - SMERU**

# Chronic and Transient Poverty in Indonesia

Poverty status is one of the most important measures of household welfare. Using the Consumption-Based Measure of Poverty, a household is considered to be “poor” if its current rate of per capita consumption is below a certain threshold, otherwise known as the poverty line. As an aggregate measure, the headcount poverty rate for any given area is widely used to determine the welfare condition of that area. Hence, poverty becomes one of the central themes of development, where the success and failure of development is often measured by changes in the level of poverty.

The poor are often assumed to be an homogeneous group, when in fact they display quite heterogeneous characteristics. This depends upon whether they live in urban or rural areas, whether they work in agriculture or modern sectors of the economy, as well as other factors such as differences in age, gender, and literacy levels. The poor also differ according to their chances of escaping from poverty in the future. Those who are more likely to remain in poverty in the long term and have little chance of escaping this condition are referred to as the “chronic poor”. Meanwhile, those who have a fair chance of escaping poverty in the future are termed the “transient poor”.

The classification of the poor as “chronic” and “transient” requires an estimation of the probability of escaping poverty in the future, and consequently, this is usually based on studies using panel data (a combination of cross-section and time series data on the same households). However, a recent SMERU Working Paper shows that differentiating those suffering from chronic and transient poverty can also be based solely on cross-section data<sup>1</sup>.

The framework of the analysis is illustrated in Figure 1. In this diagram,  $c$  represents current consumption,  $E[c]$  is expected consumption, while  $\underline{c}$  is the poverty line. Any person with a current level of consumption that is lower than the poverty line is considered to be poor. Among this group, those with an expected level of consumption that is also below the poverty line are classified as “chronic poor”. Following this, any poor person with an expected level of consumption that is above the poverty line is classified as “transient poor”. Meanwhile, the estimates of expected consumption levels are based on both household characteristics as well as community variables which may affect the well-being of a household.

Furthermore, the disaggregation of poverty that is depicted in Figure 1 is useful, as it demonstrates that those classified as poor consist of heterogeneous groups, rather than simply dividing households into the categories of poor

*Kemiskinan adalah salah satu ukuran terpenting untuk mengetahui tingkat kesejahteraan suatu rumah tangga. Dengan menggunakan metoda pengukuran kemiskinan berdasarkan konsumsi, suatu rumah tangga dianggap “miskin” bila konsumsi per kapita rumah tangga tersebut berada di bawah ambang tertentu, yang lebih dikenal sebagai garis kemiskinan. Sebagai suatu ukuran agregat, tingkat kemiskinan di suatu wilayah lazim digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan di wilayah tersebut. Dengan demikian, kemiskinan menjadi salah satu tema utama pembangunan, dimana keberhasilan dan kegagalan pembangunan acapkali diukur berdasarkan perubahan pada tingkat kemiskinan.*

*Masyarakat miskin sering diasumsikan sebagai suatu kelompok yang homogen, padahal pada kenyataannya mereka memiliki karakteristik yang cukup heterogen. Hal ini tergantung pada apakah mereka tinggal di kawasan perkotaan atau perdesaan, bekerja di sektor pertanian atau sektor perekonomian modern, dan juga beberapa faktor lain seperti perbedaan usia, gender, dan tingkat melek huruf. Masyarakat miskin juga berbeda menurut kesempatan mereka untuk melepaskan diri dari kemiskinan. Mereka yang berpeluang tinggi untuk tetap miskin dalam jangka panjang dan mempunyai peluang kecil untuk lepas dari keadaan tersebut disebut sebagai “miskin kronis”. Sementara mereka yang mempunyai cukup kesempatan untuk membebaskan diri dari kemiskinan disebut sebagai “miskin sementara”.*

*Klasifikasi kelompok miskin sebagai “kronis” dan “sementara” memerlukan perkiraan mengenai kemungkinan mereka melepaskan diri dari kemiskinan di waktu yang akan datang. Karena itu klasifikasi tersebut biasanya diperkirakan berdasarkan kajian-kajian yang menggunakan data panel (suatu kombinasi dari data kerat lintang dan data urut waktu terhadap rumah tangga yang sama). Namun, salah satu kertas kerja SMERU yang baru dipublikasikan menunjukkan bahwa data kerat lintang saja dapat juga digunakan untuk membedakan antara mereka yang menderita kemiskinan kronis dan kemiskinan sementara<sup>1</sup>.*

*Kerangka kerja analisa perkiraan tingkat kemiskinan dengan cara tersebut disajikan di Gambar 1. Dalam diagram ini  $c$  adalah tingkat konsumsi sekarang,  $E[c]$  adalah perkiraan di masa depan, sedang  $\underline{c}$  adalah garis kemiskinan. Seseorang yang mempunyai tingkat konsumsi lebih rendah daripada garis kemiskinan dianggap sebagai miskin. Dalam kelompok ini mereka yang mempunyai perkiraan konsumsi di masa depan yang masih bawah garis kemiskinan dikategorikan sebagai “miskin kronis”. Sementara itu, mereka yang mempunyai perkiraan konsumsi di masa depan di atas garis kemiskinan digolongkan sebagai “miskin sementara”. Penetapan perkiraan konsumsi di masa depan dilakukan berdasarkan karakteristik rumah tangga tersebut dan variabel-variabel yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan yang dapat mempengaruhi kesejahteraan rumah tangga tersebut.*

*Lebih lanjut, disagregasi kemiskinan seperti yang ditunjukkan dalam Gambar 1 sangat bermanfaat karena disagregasi tersebut menunjukkan bahwa mereka yang tergolong kelompok miskin terdiri dari kelompok-kelompok yang heterogen, tidak hanya sekedar mengklasifikasi rumah-*



and non-poor. Each of these groups may respond differently to the various policies aimed at reducing poverty. Consequently, it may be necessary to devise different poverty reduction strategies for each group.

It is well known that the economic crisis caused a significant increase in poverty levels in Indonesia. The results of SMERU's own estimations confirm this. Table 1 highlights the distribution of households across poverty categories in each Indonesian province in the years 1996 and 1999. The table shows that the headcount poverty rate in Indonesia increased from 15.6% in 1996 to 27.4% in 1999, which is an increase of 11.8 percentage points or 76% of the initial rate<sup>2</sup>.

The disaggregation of those categorized as poor indicates that the proportions of the transient poor and chronic poor as a percentage of the total population have both significantly increased. Those classified as transient poor increased from 12.4% in 1996 to 17.9% in 1999, while the number of chronic poor jumped from 3.2% to 9.5% during the same period. While the headcount rate of transient poverty increased by 5.5 percentage points (an increase of less than one half of the original rate), the Headcount Rate of Chronic Poverty actually increased by 6.3 percentage points, meaning that the proportion of those in chronic poverty almost tripled. Consequently, the bulk of the increase in the number of persons living in poverty has occurred mostly amongst the chronic poor. As a result, the chronic poor, who only accounted for approximately 20% of the total population of those living in poverty before the crisis, now total approximately 35% of the population living in poverty.

The table also indicates that the proportion of the poor amongst the total population varies greatly across provinces. In 1996, according to official statistics, there were practically no incidences of chronic poverty in Jakarta and West Sumatra. Few incidences of chronic poverty were also observed in some provinces, particularly in the islands of Sumatra, Kalimantan and Java.

On the other hand, around a half of the population in East Nusa Tenggara and Papua were classified as poor, and worse still, most of them were considered to be chronic poor. Other provinces with similarly high proportions of people living in poverty were West Nusa Tenggara and Maluku. These two provinces had poverty rates of more than 30%.

In 1996, most provinces had incidences of chronic poverty that were much smaller than the levels of transient poverty. There were only three exceptions to this: Papua, East Nusa Tenggara, and Maluku. The worst occurrence of chronic poverty was found in Papua and East Nusa Tenggara, where approximately 40% of the population were classified as chronic poor. Meanwhile, the highest incidence of transient poverty was found in West Nusa Tenggara where almost one quarter of the population were affected.

In the post-crisis period of 1999, Jakarta and East Nusa Tenggara retained the lowest and the highest total poverty rates respectively. However, both experienced significant increases in the incidence of poverty. As a matter of fact, not a single province was spared

		Curr Consun Konsumsi	
		$c < \bar{c}$	$c \geq \bar{c}$
Expected Consumption Konsumsi Harapan	$E[c] < \bar{c}$	A	
	$E[c] \geq \bar{c}$		B

Notes/ Catatan:  
 The Poor / Keluarga Miskin = A + B  
 ◦ Chronic Poor / Miskin Kronis = A  
 ◦ Transient Poor / Miskin Sementara = B

**Figure 1. Chronic and Transient Kemiskinan Kritis dan Sementara**

tangga ke dalam kategori miskin dan tidak miskin. Masing-masing kelompok ini mungkin saja memiliki tanggapan yang berbeda terhadap berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian mungkin perlu disusun strategi penanggulangan kemiskinan yang berbeda bagi masing-masing kelompok.

Krisis ekonomi yang terjadi beberapa tahun yang lalu telah menyebabkan peningkatan tingkat kemiskinan secara nyata di Indonesia. Kajian SMERU telah membuktikan hal tersebut.

Tabel 1 menunjukkan proporsi rumah tangga yang masuk dalam kategori miskin di setiap propinsi Indonesia pada tahun 1996 dan 1999. Tabel tersebut memperlihatkan bahwa tingkat kemiskinan di Indonesia naik dari 15,6% pada tahun 1996 menjadi 27,4% pada tahun 1999. Ini merupakan kenaikan 11,8 titik persen atau 76% lebih tinggi dari periode sebelumnya<sup>2</sup>.

Disagregasi mereka yang dikategorikan sebagai kelompok miskin menunjukkan bahwa proporsi mereka yang miskin sementara dan miskin kronis sebagai persentase total penduduk telah meningkat secara nyata. Mereka yang diklasifikasikan sebagai miskin sementara naik dari 12,4% pada tahun 1996 menjadi 17,9% pada tahun 1999, sedang jumlah kelompok miskin kronis melonjak dari 3,2% menjadi 9,5% pada periode yang sama. Tingkat kemiskinan sementara meningkat 5,5 titik persen (kenaikan proporsional kurang dari separuh tingkat awal), sementara tingkat kemiskinan kronis naik 6.3 titik persen, artinya proporsi mereka yang tergolong miskin kronis meningkat hampir tiga kali lipat. Dengan demikian, kenaikan penduduk yang hidup dalam kemiskinan terutama dapat ditemui diantara mereka yang miskin kronis. Akibatnya, kelompok miskin kronis yang diperkirakan hanya 20% dari total jumlah penduduk yang hidup dalam kemiskinan sebelum masa krisis, kini menjadi 35% dari jumlah penduduk miskin.

Tabel tersebut juga menunjukkan bahwa proporsi kelompok miskin terhadap total penduduk sangat bervariasi diantara semua propinsi. Pada tahun 1996 menurut statistik resmi, nyaris tidak tercatat kemiskinan kronis di Jakarta dan Sumatra Barat. Sejumlah kecil kasus kemiskinan kronis dapat ditemui di beberapa propinsi, terutama di Pulau Sumatra, Kalimantan dan Jawa.

Sebaliknya, sekitar separuh penduduk di Nusa Tenggara Timur dan Papua diklasifikasikan sebagai penduduk miskin, dan sebagian besar dikategorikan sebagai penduduk yang miskin kronis. Propinsi-propinsi lainnya yang juga mempunyai persentase penduduk miskin yang tinggi adalah Nusa Tenggara Barat dan Maluku. Prosentase penduduk miskin di kedua propinsi ini lebih dari 30% dari total penduduknya.

Pada tahun 1996 kebanyakan propinsi-propinsi di Indonesia memiliki tingkat kemiskinan kronis lebih rendah daripada



from the negative impact of the crisis, which increased the proportion of the population living in poverty throughout Indonesia.

Despite regional variations, most provinces still exhibit certain similar patterns of change across the different categories of poverty at the national level. Firstly, all provinces experienced an increase in the overall proportion of poverty in the population. Secondly, the increases were mostly driven by the increase in chronic poverty. All provinces experienced a much higher proportional increase in the incidence of chronic poverty rather than transient poverty.

Due to this significant increase in the number of those living in chronic poverty during the crisis, there are now seven provinces where there are higher proportions of chronic poverty than transient poverty. Before the crisis, there were only three provinces exhibiting these characteristics. However, all provinces in Java and Sumatra still have incidences of chronic poverty that are significantly lower than transient poverty. The higher incidence of chronic rather than transient poverty mostly occurs in the provinces of Eastern Indonesia, including certain parts of Nusa Tenggara and Kalimantan.

1 Suryahadi, Asep dan Sudarno Sumarto (2001), *The Chronic Poor, the Transient Poor, and the Vulnerable in Indonesia Before and After the Crisis*, SMERU Working Paper, May 2001. / Suryahadi, Asep dan Sudarno Sumarto (2001), *The Chronic Poor, the Transient Poor, and the Vulnerable in Indonesia Before and After the Crisis*, SMERU Working Paper, Mei 2001.

2 These estimations are based on data from the National Socio-Economic Survey (SUSENAS) and the Village Potential Survey (PODES), which were then merged to create a single database. The database combines the information on household characteristics from the SUSENAS with community characteristics from PODES. / *Perkiraan ini dilakukan berdasarkan*

kemiskinan sementara kecuali di tiga propinsi : Papua, Nusa Tenggara Timur, dan Maluku. Kemiskinan kronis yang terparah ditemukan di Papua dan Nusa Tenggara Timur, yaitu sekitar 40% dari penduduk. Sementara itu kemiskinan sementara yang tertinggi ditemui di Nusa Tenggara Barat, yaitu mendekati seperempat dari seluruh jumlah penduduk.

Pada periode setelah krisis di tahun 1999, Jakarta dan Nusa Tenggara Timur berturut-turut masih tetap memegang tingkat kemiskinan terendah dan tertinggi. Namun, kedua-duanya mengalami kenaikan jumlah penduduk miskin yang cukup berarti. Sebetulnya tak ada satu pun propinsi di seluruh Indonesia yang luput dari dampak negatif krisis yang menambah proporsi penduduk yang hidup dalam kemiskinan

Sekalipun terdapat perbedaan menurut wilayah, kebanyakan propinsi menunjukkan persamaan pola perubahan dari berbagai kategori kemiskinan di tingkat nasional. Pertama, semua propinsi mengalami kenaikan proporsi kemiskinan penduduk secara keseluruhan. Kedua, kenaikan tersebut umumnya disebabkan oleh kenaikan kemiskinan kronis. Semua propinsi mengalami proporsi tingkat kemiskinan kronis yang jauh lebih tinggi daripada kenaikan kemiskinan sementara.

Karena telah terjadi kenaikan nyata dalam jumlah penduduk miskin kronis, kini ada tujuh propinsi yang mempunyai proporsi kemiskinan kronis lebih besar daripada kemiskinan sementara. Sebelum krisis hanya ada tiga propinsi yang menunjukkan karakteristik tersebut. Sekalipun demikian semua propinsi di Jawa dan Sumatra masih memiliki tingkat kemiskinan kronis yang jauh lebih rendah daripada kemiskinan sementara. Kasus kemiskinan kronis yang lebih tinggi dibanding dengan kemiskinan sementara umumnya ditemui di propinsi-propinsi di Indonesia Bagian

No.	Province	The Poor in 1996			The Poor in 1999			Change 1996-99		
		Transient	Chronic	Total	Transient	Chronic	Total	Transient	Chronic	Total
1	Jakarta	0.8	0.0	0.8	2.9	0.1	3.0	2.0	0.1	2.1
2	Aceh	6.9	0.5	7.4	12.4	1.2	13.6	5.5	0.7	6.2
3	West Sumatra	2.8	0.0	2.8	8.0	1.4	9.4	5.2	1.4	6.6
4	North Sumatra	8.1	0.3	8.4	12.9	2.2	15.1	4.8	1.9	6.7
5	Bali	7.0	1.4	8.4	10.7	3.2	13.9	3.7	1.8	5.5
6	Brau	4.3	0.8	5.0	6.1	3.3	9.4	1.9	2.5	4.4
7	Jambi	7.0	0.9	7.9	12.6	4.5	17.1	5.6	3.6	9.2
8	Central Kalimantan	3.7	0.1	3.8	7.3	5.0	12.2	3.6	4.9	8.5
9	South Sulawesi	11.4	3.0	14.4	17.7	5.4	23.0	6.3	2.4	8.7
10	South Sumatra	8.1	1.1	9.2	17.5	6.0	23.5	9.4	5.0	14.4
11	Bengkulu	8.5	1.9	10.4	13.4	7.2	20.6	4.9	5.2	10.1
12	West Java	10.9	1.0	11.9	19.7	7.2	26.8	8.8	6.2	14.9
13	South Kalimantan	7.2	0.4	7.6	12.8	7.3	20.0	5.6	6.9	12.5
14	Central Java	18.5	2.4	20.9	23.0	9.9	32.9	4.5	7.5	12.0
15	East Kalimantan	3.8	1.6	5.4	11.6	10.2	21.8	7.8	8.6	16.4
16	East Java	16.4	2.4	18.8	23.3	10.3	33.6	6.9	7.9	14.8
17	Yogyakarta	14.2	1.8	16.0	16.6	10.3	26.9	2.3	8.5	10.8
18	North Sulawesi	14.2	5.2	19.4	9.9	14.1	24.0	-4.3	8.9	4.6
19	West Kalimantan	16.4	5.1	21.5	14.6	14.7	29.4	-1.8	9.7	7.9
20	Central Sulawesi	12.9	3.5	16.4	11.9	16.1	28.0	-1.0	12.6	11.6
21	Lampung	15.2	2.1	17.3	20.8	17.2	38.1	5.6	15.1	20.7
22	South-east Sulawesi	16.1	10.9	27.0	16.7	19.9	36.6	0.6	9.0	9.6
23	West Nusa Tenggara	23.0	13.5	36.4	21.5	20.1	41.6	-1.5	6.6	5.1
24	Maluku	11.8	22.6	34.4	11.4	36.8	48.2	-0.4	14.2	13.8
25	East Nusa Tenggara	13.4	30.9	44.3	10.6	51.4	62.0	-2.8	11.6	8.8
26	Papua	6.9	40.2	47.1	3.5	54.5	58.0	-3.4	14.3	10.9
	Indonesia	12.4	3.2	15.6	17.9	9.5	27.4	5.5	6.3	11.8

Note: Sorted by the incidence of chronic poverty in 1999  
*Urutan berdasarkan tingkat kemiskinan kronis pada tahun 1999*

Tabel 1. Chronic and Transient Poverty by Province, 1996 and 1999 (%)

Kemiskinan Kronis dan Kemiskinan Sementara Menurut Propinsi, 1996 dan 1999 (%)

# Education Difficulties for The Poor:

## If They Can Be Exploited, Why Not?

### Masalah Pendidikan Bagi Orang Miskin: Karena Bisa Diperas, Mengapa Tidak?

Mayling Oey-Gardiner\*

Despite 55 years of independence and the fact that former President Soeharto received the Avicenna gold medal for Indonesia's performance in the field of education from UNICEF in 1993, Indonesia's education level is still classified as low. The Human Development Report 2000 recorded that in 1997, although 99% of primary school age children were attending school, only 56% of secondary school age children went to school. Amongst the working age population, 15 years and above, 38% are junior secondary school graduates who did not complete senior secondary school level; 21% are senior secondary school graduates who did not complete their higher education, while only 4% have completed higher education (diploma or tertiary education).

The current figures for children attending school above primary school level are also low. Of 13.8 million teenagers between the ages of 13 and 15 years, 79% have attended school but only 59% have received junior secondary school education. Of 13.7 million teenagers aged between 16 and 18 years, 51% have attended school but only 39% have attended senior secondary school (SUSENAS, 1999).

One explanation for the low enrollment figures of junior secondary school age children is closely connected to the limited educational facilities and infrastructure that are available. This is demonstrated by the following statistics. In the 1998-99 school year, there were 140,770 state primary schools and 10,260 private primary schools respectively accommodating 23.8 million students and 1.9 million students, with 3.4 million and 0.3 million of these graduating students. In the same year, there were 9,841 state junior secondary schools and 10,936 private junior secondary schools with 1.8 million and 0.8 million students respectively in the first year. This means that around 1.1 million children who had completed primary school could not continue their education to a higher level. Most of them could not continue because of the high costs of education.

This is strongly influenced by the limited number of junior secondary schools compared with primary schools. Due to a decline in the number of primary school age children and the existence of a large number of primary schools, parents can easily withdraw their children from schools that impose too many fees. Consequently, there are now some primary schools with a shortage of students. This situation is threatening the existence of such schools and their teachers. The number of junior secondary schools, on the other hand, is far fewer than required.

*Walaupun telah merdeka selama 55 tahun dan pada tahun 1993 mantan Presiden Soeharto menerima penghargaan medali emas Avicenna dari UNICEF untuk keberhasilan Pemerintah Indonesia di bidang pendidikan, tingkat pendidikan rakyat Indonesia masih tergolong rendah. Human Development Report 2000 dari UNDP merekam bahwa meskipun 99% anak usia sekolah SD bersekolah, hanya 56% anak usia sekolah menengah yang bersekolah pada tahun 1997. Di antara penduduk usia kerja 15 tahun ke atas, 38% lulus SLTP+, 21% lulus SLTA+, dan hanya 4% berpendidikan pasca sekolah lanjutan (diploma atau perguruan tinggi).*

*Angka bersekolah di atas SD juga masih rendah. Dari 13,8 juta remaja usia 13-15 tahun 79% bersekolah, hanya 59% yang mengikuti pendidikan SLTP. Dari 13,7 juta remaja usia 16-18 tahun, hanya 51% yang bersekolah, dan tinggal 39% yang mengikuti pendidikan SLTA (SUSENAS, 1999).*

*Salah satu penyebab rendahnya angka bersekolah untuk anak usia sekolah SLTP sangat erat kaitannya dengan keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan. Coba simak data berikut. Pada tahun ajaran 1998/99 terdapat 140.770 SD-N (SD Negeri) dan 10.260 SD-S (SD Swasta) yang masing-masing menampung 23,8 juta dan 1,9 juta siswa, dan masing-masing meluluskan 3,4 juta dan 0,3 juta anak. Pada tahun yang sama terdapat 9.841 SLTP-N dan 10.936 SLTP-S dengan masing-masing 1,8 juta dan 0,8 juta siswa baru. Berarti sekitar 1,1 juta lulusan SD tidak dapat melanjutkan pendidikan ke SLTP. Sebagian besar dari mereka tidak melanjutkan pendidikannya karena terhalang oleh mahalnya biaya pendidikan.*

*Perbedaan jumlah sekolah SD dan SLTP, terutama sekolah negeri, menyebabkan banyak 'permintaan' untuk pendidikan SLTP tidak terpenuhi. Hal ini berakibat pada berlakunya dalil pasar pada pendidikan. Biaya pendidikan SLTP naik banyak dibanding dengan biaya pendidikan untuk tingkat SD. Tentu saja hal tersebut erat kaitannya dengan faktor 'kelangkaan' SLTP dibanding dengan SD. Karena jumlah anak usia sekolah SD mengalami penurunan sedangkan jumlah sekolah sangat banyak, maka orang tua dengan mudah dapat memindahkan anaknya dari sekolah yang terlalu banyak memungut uang. Ada SD yang sudah mengalami kekurangan murid. Keberadaan sekolah-sekolah seperti ini beserta guru-gurunya tentu terancam. Lain halnya dengan SLTP yang jumlahnya jauh lebih sedikit dari yang dibutuhkan.*



This is strongly influenced by the limited number of junior secondary schools compared with primary schools. Due to a decline in the number of primary school age children and the existence of a large number of primary schools, parents can easily withdraw their children from schools that impose too many fees. Consequently, there are now some primary schools with a shortage of students. This situation is threatening the existence of such schools and their teachers. The number of junior secondary schools, on the other hand, is far fewer than required.

Although the government has already agreed to cancel those school fees known as Education Implementation Contributions (SPP) for state primary schools and state secondary schools, this does not mean that the government has also agreed to abolish other student fees. In fact, through the School Education Board (BP3), which exists in all state schools, the government has permitted schools to collect contributions, on both a routine and incidental basis.

A concrete example of this is revealed through the fees collected by schools that are attended by children of poor families in one poor area of West Jakarta. Some of the fathers of these children are unemployed because of illness; others are factory workers or are assistants at fish auctions. Most mothers remain at home looking after their husbands and children, while some also find employment washing clothes. Some children, especially the eldest or second eldest, were unable to attend school last year because they could not afford to pay the fees. Some of those who did attend school in 2000/2001 have been assisted by a foster parents' program.

Let us examine the fees that have been imposed by one of the state schools in this area on its first year junior secondary school students as approved by the head of the school. In accordance with the hypocritical attitude of the New Order regime, fees that are compulsory are referred to as 'contributions', suggesting that these are voluntary payments. Without paying such 'contributions', however, a child will not be accepted as a student.

Schools are allowed to charge what is referred to as BP3 as a routine fee to replace the SPP levy. In this school BP3 amounts to Rp17,500 each month, or Rp180,000 each year. Currently, children are required to participate in computer studies. There is a fee for this of Rp7,500 each month or Rp90,000 each year without any clarification about whether adequate facilities really exist and whether the practical classes are actually being held.

It is even more alarming to recall that for many years to come the Indonesian people will be repaying a debt to the World Bank for a school text book project to the value of several hundred million US dollars. Children at this particular Jakarta government school have to pay up to Rp70,000 to Rp80,000 every quarter, or around Rp240,000 each year, for their school textbooks. Where does this money go? To schools, to heads of schools or to the government bureaucracy? Does it go to the central government or to the local government?

Walaupun pemerintah telah menghapuskan uang sekolah yang dinamakan SPP (Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan) untuk SD dan SLTP Negeri, tidak berarti bahwa pemerintah juga menyetujui penghapusan keharusan membayar berbagai uran yang ditarik oleh sekolah. Pemerintah justru memberi restu kepada sekolah untuk mengumpulkan berbagai pungutan, baik pungutan rutin maupun insidental melalui lembaga yang disebut BP3 (Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan) yang dibentuk di setiap sekolah negeri.

Contoh nyata dari keadaan ini dapat dilihat pada biaya-biaya yang dipungut oleh salah satu sekolah di pemukiman yang dihuni oleh masyarakat golongan ekonomi lemah di Jakarta Barat. Beberapa dari orang-tua siswa ada yang pengangguran karena sakit-sakitan, lainnya bekerja sebagai buruh pabrik atau pembantu di tempat pelelangan ikan. Ibu-ibunya kebanyakan hanya mengurus suami dan anak-anaknya, tetapi ada pula yang menjadi buruh cuci pakaian. Tahun lalu beberapa anak, terutama anak pertama atau kedua, tidak bisa sekolah karena tak ada biaya. Tahun ajaran 2000/01 ini mereka dapat bersekolah karena menerima bantuan dari orang tua asuh.

Simaklah pungutan yang dilakukan oleh suatu sekolah negeri di wilayah tersebut terhadap murid kelas I SLTP yang perinciannya ditanda tangani oleh Kepala Sekolah. Sesuai dengan perilaku hipokrit selama periode Orde Baru, banyak pungutan yang sebenarnya diharuskan atau dipaksakan disebut sebagai 'sumbangan' yang seharusnya mengandung arti sukarela. Tanpa membayar berbagai pungutan yang disebut 'sumbangan' seorang anak tidak akan diterima sebagai siswa.

Sekolah diperbolehkan memungut pengganti SPP secara rutin yang dikenal sebagai BP3. Di sekolah yang dimaksud, BP3 per bulan adalah Rp17.500, atau Rp180.000 per tahun. Saat ini siswa-siswa diharuskan belajar komputer. Untuk itu dipungut biaya Rp7.500 per bulan atau Rp90.000 per tahun, tanpa penjelasan apakah sarana yang digunakan untuk kelas tersebut benar-benar ada dan ditambah dengan praktikum. Lebih memprihatinkan lagi mengingat bahwa rakyat Indonesia selama bertahun-tahun harus membayar hutang kepada Bank Dunia untuk proyek buku pelajaran sekolah senilai beberapa ratus juta dolar Amerika. Siswa-siswa di sekolah negeri tersebut harus membayar buku pelajaran sebanyak Rp70.000 sampai Rp80.000 per catur wulan, atau sekitar Rp 240.000 per tahun. Kemana larinya uang ini? Ke sekolah, kepala sekolah, guru, atau birokrasi pemerintah? Apakah uang itu lari ke pemerintah pusat atau pemerintah daerah?

Selanjutnya masih ada lagi pungutan rutin setiap cawu untuk EHB (evaluasi hasil belajar) yang diadakan oleh pemerintah. Pungutan EHB sebesar Rp15.000 atau Rp45.000 per tahun. Sekali lagi kemana larinya uang ini? Belum lagi murid-murid juga diharuskan membeli baju batik dan baju olah raga seharga Rp60.000.

Yang sangat menarik adalah pungutan insidental, yang semuanya disebut 'sumbangan'. Berikut ini adalah daftar pungutan tersebut: OSIS Rp20.000, perpustakaan Rp8.000, penghijauan Rp6.000, laboratorium Rp6.000, sumbangan sukarela Rp10.000, dan sumbangan siswa baru Rp120.000. Dengan demikian, jumlah pungutan rutin Rp585.000, pungutan insidental Rp230.000, atau secara keseluruhan Rp815.000 (lihat Tabel 1). Jumlah ini tidak termasuk uang transpor, uang jajan serta sepatu sekolah.



In addition, there are also other routine quarterly fees for school examinations (EHB) which are imposed by the government. The EHB levy is Rp15,000 or Rp45,000 every year. Once again, where does this money go? As well as this, children also have to buy batik and sport uniforms which cost Rp60,000.

It is very interesting to note some of the incidental fees, also referred to as 'contributions'. A list of these charges is as follows: student organization fee Rp20,000, library levy Rp8,000, regreening levy Rp6,000, laboratory levy Rp6,000, voluntary contributions Rp10,000 and an enrollment fee for new students of Rp120,000.

As a result, routine fees amount to Rp585,000 and incidental fees Rp230,000 giving an overall amount of Rp815,000 (see Table 1). This sum does not include money for transport, snacks or shoes.

The data from this location raises questions about the about the widely accepted view that state schools are necessarily cheaper than private schools. The fees collected by some state schools are in some cases far greater than those at certain private schools. Besides this, the fees imposed in state schools do not take account of the financial capacity of the students' parents.

By way of comparison, let us consider the amount that must be paid by a first year student at a private Madrasah Tsanawiyah in the same area of West Jakarta: routine SPP fees, computer studies and EHB levies amount to Rp502,500, while uniforms and the various incidental fees reach Rp200,000, with a resulting total annual sum of Rp702,500.

The above data is worrying. Firstly, state schools should be cheaper than private schools. This is because state schools are funded by the community through government subsidies. The buildings have been constructed and maintained by the government, and the teachers' salaries are also paid by the government. Books should be provided free of charge because they are supplied out of government loans totaling hundreds of millions of US dollars. Libraries, laboratories and so forth are all funded by the people through the government. This is different to private schools, which must finance their own building construction costs and routine expenses.

State schools have already been funded by the people. Despite this, they are still allowed to charge fees which, in my opinion, are far too high, especially for poor families. Considering that the number of students at state junior secondary schools exceeds 5 million, we can imagine the extent of the funds entering the system managed by the school heads and teachers. This amount is not included in the state budget but is regarded instead as funds which are used by the education system without any process of public accountability.

Secondly, the system that is protected by the government has so far not been carried out responsibly: there is no transparency and there is no accountability from the heads of schools.



Data dari wilayah tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai pandangan yang luas beredar bahwa sekolah negeri selain lebih murah daripada sekolah swasta. Biaya yang dipungut oleh beberapa sekolah negeri dapat cukup lebih besar daripada biaya yang dipungut oleh beberapa sekolah swasta. Di samping itu jumlah yang dipungut tidak menghiraukan kemampuan keuangan orang tua siswa.

Coba kita lihat pengeluaran seorang siswa baru kelas I di Madrasah Tsanawiyah

swasta di wilayah yang sama. Pengeluaran rutin untuk SPP, kelas komputer dan EHB sebanyak Rp502.500, sedangkan baju seragam dan berbagai pungutan insidental Rp200.000, sehingga jumlahnya Rp702.500 setahun.

Data di atas merisaukan. Pertama, sekolah negeri seharusnya lebih murah daripada sekolah swasta oleh karena sekolah negeri telah dibiayai oleh rakyat melalui subsidi dari pemerintah. Gedung dibangun dan dipelihara oleh pemerintah, demikian pula guru-guru digaji oleh pemerintah. Buku seharusnya diberikan secara cuma-cuma dari pinjaman pemerintah yang beratus juta dollar Amerika itu. Perpustakaan, laboratorium, dan sebagainya semuanya dibiayai oleh rakyat melalui pemerintah. Lain halnya dengan sekolah swasta yang harus membiayai semua biaya pembangunan gedung dan pengeluaran rutinnya.

Sekolah negeri dibiayai oleh rakyat, tetapi tetap diperbolehkan memungut uang yang menurut saya jumlahnya sangat besar, terutama bagi keluarga tidak mampu. Mengingat bahwa jumlah siswa SLTP negeri lebih dari 5 juta orang, dapat dibayangkan jumlah dana yang masuk dalam sistem yang dikelola oleh kepala sekolah beserta guru-guru sekolah. Jumlah tersebut tidak masuk dalam anggaran belanja negara, tetapi merupakan dana yang digunakan oleh sistem pendidikan tanpa adanya pertanggungjawaban kepada rakyat.

Kedua, sistem yang dilindungi oleh pemerintah ini hingga kini tidak dipertanggungjawabkan penggunaannya, tidak ada transparansi, dan tidak ada akuntabilitas dari kepala sekolah. Kepala sekolah hanya menandatangani penerimaan uang tetapi tidak menandatangani penggunaan dana yang seharusnya dipertanggungjawabkan kepada para 'stakeholder', yaitu siswa, orang tua, dan rakyat lainnya.

Informasi di atas dihimpun dengan bantuan anak-anak yang sebelumnya tidak diuntungkan oleh keadaan tersebut tetapi kini bisa bersekolah karena bantuan seorang teman aktivis yang membantu anak-anak itu. Data di atas menyampaikan pesan:

● A MESSAGE FROM

The head of a school only signs upon receiving money but does not sign anything to indicate how the money has been used. In fact, this must be justified to the stakeholders, the students, parents and other members of society.

The above data sends the following message about the education system: "if people can be exploited, why not?" In fact, this same education system should be imparting honorable and noble values, including avoiding exploitation, especially of the weak.

"karena bisa diperas, mengapa tidak?" oleh sistem pendidikan yang sebenarnya diharapkan mengajarkan nilai-nilai yang mulia dan luhur, termasuk tidak melakukan pemerasan, terutama terhadap yang lemah. ■

\* Researcher on education issues at Insan Hitawasana Sejahtera, a social science research and consulting firm

\* Peneliti masalah pendidikan di Insan Hitawasana Sejahtera, suatu konsultan penelitian di bidang ilmu sosial.

Table 1 – Fees and contributions paid by a student in one state junior secondary school and private Madrasah Tsanawiyah students in West Jakarta, 2000/01

Tab. 1 – Pengeluaran yang harus dibayar seorang murid kelas 2 SMPN-17 dan MTs di salah satu wilayah Jakarta Barat, Tahun Ajaran 2000/01

Details of fees / Keterangan	relqly <sup>2</sup>	Frequency Frekuensi	State junior secondary SMPN-17		Private Madrasah Tsanawiyah / MTs	
			Amount Jumlah	Total per year Total per tahun	Amount Jumlah	Total per year Total per tahun
BPS	m	12	17,500	210,000	15,000	180,000
Computer class / Kelas Komputer	m	12	7,500	90,000	6,000	72,000
School examinations / EHS	q	3	15,000	45,000	18,500	55,500
Textbook / Buku Pelajaran	q	3	60,000	240,000	65,000	195,000
Uniform / Seragam	y	1	60,000	60,000	60,000	60,000
State junior secondary school contributions / Dana SMPN-17 :						
Student organization / OSIS	y	1	20,000	20,000		
Library / Perpustakaan	y	1	6,000	6,000		
Recreation / Rekreasi	y	1	6,000	6,000		
Laboratory / Laboratorium	y	1	6,000	6,000		
Voluntary Contrib. / Sumbangan	y	1	10,000	10,000		
Enrollment Fee / Uang Masuk	y	1	120,000	120,000		
Madrasah Tsanawiyah contributions / Dana MTs :						
Enrollment application / Formalis	y	1			12,500	12,500
Education development Fund / Dana Pendidikan	y	1			47,500	47,500
Building renov. fund / Dana Gedung	y	1			65,000	65,000
School fee payment / SPP (Juli)	y	1			15,000	15,000
<b>Total</b>				<b>615,000</b>		<b>702,500</b>

Note: (Catatan): m = monthly (perbulan); q = quarterly (percaturbulanan); y = yearly (pertahun)