

ANGKA KELAHIRAN DI INDONESIA Perkembangan Selama Dua Dasa Warsa Terakhir

*Sukamdi**

Abstract

Using "own children method", the Total Fertility Rate (TFR) in Indonesia based on the 1990 Population Census is lower (3326) than as had been expected. This has resulted in the fast decrease of fertility rate during the last decade. There is a tendency that the decrease of fertility rate in Indonesia is correlated negatively to fertility rate. The lower the fertility rate, the faster the decrease would become. It tends to be a deviation to the usual concept that correlation between fertility rate and its decrease is positive. This may be because the fertility rate of Indonesia is still higher than the optimum value.

Based on the decreases occurred during the last two decades, it is estimated that Indonesia will soon reach a replacement level after the year 2000. It might be even sooner if the decline of the fertility rate during the period of 1980-1990 was applied. Along with the increase of life expectancy, this will rapidly change the population structure.

The total fertility rate varied among provinces. There are several provinces which have very low fertility rate and are estimated to continue until the year 2000. They are, for instance, Yogyakarta and Bali. However, there are also provinces having high fertility rates such as Southeast Sulawesi and Irian Jaya. This differentiation in fertility rates should be noted in implementing the population policy.

Pendahuluan

Sensus Penduduk 1990 telah selesai dilaksanakan dan beberapa hasilnya sudah diketahui secara umum. Salah satu hasil yang cukup menggembirakan adalah angka pertumbuhan penduduk yang cukup rendah, yaitu 1,98 persen seperti yang diharapkan semua pihak. Angka yang rendah tersebut, salah satunya, merupakan cerminan dari suksesnya program pemerintah untuk mengendalikan laju pertumbuhan penduduk. Sukses tersebut tentu saja tidak lepas dari keberhasilan pemerintah dalam menurunkan angka kelahiran di Indonesia.

Telah banyak pembahasan mengenai perkembangan angka kelahiran di Indonesia, tetapi pembahasan tersebut pada umumnya mendasarkan angka terakhir dari SPI 1987 maupun SDKI 1991. Sampai sejauh ini informasi mengenai angka kelahiran yang paling akhir diperoleh dari hasil Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) tahun 1991. Sebagaimana diketahui bahwa angka kelahiran total (TFR) untuk Indonesia berdasarkan data tersebut tercatat cukup rendah (3022). Dengan keluarnya hasil Sensus Penduduk 1990 dipandang sangat perlu

* Drs. Sukamdi, M.Sc. adalah staf pengajar Fakultas Geografi UGM dan staf peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan UGM.

untuk melihat *trend* secara lebih lengkap lagi. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah berapakah angka kelahiran berdasarkan hasil Sensus Penduduk 1990. Apakah angkanya konsisten dengan angka kelahiran pada tahun-tahun sebelumnya?

Pertanyaan tersebut merupakan titik pijak tulisan ini. Secara khusus tulisan ini juga ingin melihat perkembangan angka kelahiran di Indonesia sekaligus implikasi yang mungkin timbul dari perkembangan tersebut. Perhatian yang lebih akan ditujukan pada angka kelahiran hasil Sensus Penduduk 1990.

Angka Kelahiran di Indonesia: Perkembangan yang Menakutkan

Sering disebut dalam beberapa tulisan, perkembangan angka kelahiran di Indonesia merupakan suatu revolusi. Maksudnya adalah penurunan angka kelahiran yang telah terjadi selama ini menunjukkan angka yang spektakuler. Berdasarkan pada penurunan tersebut, diperkirakan angka kelahiran akan mencapai angka *replacement* dalam beberapa tahun lagi (Ananta, et.al; 1991). Bahkan untuk beberapa propinsi angka *replacement* diperkirakan sudah tercapai pada saat ini, misalnya Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam kasus-kasus tertentu banyak orang yang sering terjebak pada "angka". Padahal sebenarnya ada hal penting yang perlu juga dipahami dalam membahas angka-angka tersebut, yaitu sumber data dan pengukuran. Tanpa pemahaman tersebut sangat mungkin terjadi salah interpretasi.

Seperti telah diketahui, pengukuran variabel demografi, baik kelahiran, kematian, maupun migrasi, yang berbentuk *rate* akan lebih baik apabila didasarkan atas data registrasi penduduk. Dengan data tersebut

pengukuran dapat dilakukan secara langsung atau *direct method*. Persoalan yang muncul adalah bahwa data registrasi penduduk "dianggap" belum baik. Jalan akhir yang ditempuh adalah dengan menghitung berdasarkan *indirect method* dengan data sensus penduduk.

Masalah yang timbul dalam perhitungan secara tidak langsung adalah terdapatnya beberapa metode pengukuran yang seringkali menghasilkan angka yang berbeda. Oleh karena itu, untuk membandingkan angka kelahiran maupun kematian perlu diperhatikan metode yang digunakan. Di samping metode pengukuran, perbandingan variabel demografi sebaiknya menggunakan sumber data yang sama.

Secara konsisten Biro Pusat Statistik mencoba menggunakan *own children method* dalam pengukuran angka kelahiran. Dengan demikian, akan mudah membandingkan hasilnya dari satu periode ke periode yang lain. Hasil perhitungan angka kelahiran menurut metode tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.

Dalam membicarakan perkembangan angka kelahiran, ada hipotesis yang digunakan yaitu bahwa penurunan angka kelahiran total pada periode tertentu akan lebih lambat daripada periode sebelumnya. Dengan kata lain, ada hubungan positif antara angka kelahiran dan angka penurunannya, yaitu semakin rendah angka kelahiran semakin lambat angka penurunannya. Hipotesis ini didasarkan pada asumsi bahwa semakin rendah angka kelahiran akan semakin sulit pula usaha untuk menurunkannya. Atau, akan lebih mudah menurunkan angka kelahiran yang tinggi dibandingkan dengan angka kelahiran yang sudah rendah. Hal ini

TABEL 1
ANGKA KELAHIRAN TOTAL (TFR) DAN ANGKA KELAHIRAN MENURUT
UMUR (ASFR) DI INDONESIA MENURUT TEMPAT TINGGAL

Kelompok Umur	Periode				
	1967-1970	1971-1975	1976-1979	1981-1984	1986-1989
15-19	155	127	116	95	71
20-24	286	265	248	220	179
25-29	273	256	232	206	171
30-34	211	199	177	154	129
35-39	124	118	104	89	75
40-44	55	57	46	37	31
45-49	17	18	13	10	9
TFR	5605	5200	4680	4055	3326
r (%)	1,65	2,31	2,83	3,89	

Sumber: - BPS, 1988.
 - Cho, Et al. 1976.
 - SDKI 1991 (Preliminary Report).

Catatan: angka-angka tersebut di atas dihitung berdasarkan metode anak kandung (*own children method*) angka kelahiran tahun 1986-1989 dikutip dari BPS tabel 2 (tidak dipublikasikan)

tampaknya tidak berlaku untuk Indonesia, khususnya apabila mengamati angka-angka dalam Tabel 1 tersebut di atas.

Ada kecenderungan bahwa penurunan angka kelahiran di Indonesia semakin cepat dari periode ke periode. Seperti terlihat dalam Tabel 1, penurunan pada periode 1967-1970 sampai dengan 1971-1975 adalah 1,65 persen per tahun. Angka ini justru lebih besar pada periode berikutnya, sedangkan angka kelahiran sudah lebih rendah. Demikian seterusnya hingga pada periode 1981-1984 sampai dengan 1986-1989 angka laju penurunan mencapai 3,89. Dengan melihat pola ini, maka hipotesis tersebut di atas perlu mempertimbangkan "angka optimal". Artinya adalah bahwa laju penurunan

hanya akan lebih lambat apabila angka kelahiran mencapai titik tertentu. Pertanyaannya adalah angka kelahiran berapa yang dianggap optimal. Untuk menjawab pertanyaan ini perlu dilakukan pengkajian terhadap *trend* angka kelahiran di negara atau daerah yang mempunyai angka kelahiran rendah.

Daerah Istimewa Yogyakarta tampaknya bisa digunakan sebagai bahan kajian. Propinsi ini sejak awal mempunyai karakteristik demografi yang spesifik dibandingkan dengan propinsi lainnya di Indonesia. Angka kelahiran dan angka kematian di propinsi ini terendah, demikian juga halnya dengan angka pertumbuhan penduduk. Hasil Sensus Penduduk 1990 menunjukkan bahwa angka kelahiran total di Daerah

Istimewa Yogyakarta adalah 2082. Apabila dibandingkan dengan hasil SUPAS 1985 angka tersebut jauh lebih rendah, karena pada saat itu angka kelahiran total adalah 2930. Dengan kata lain, terjadi penurunan 6,61 persen per tahun. Laju penurunan ini merupakan hasil yang luar biasa, karena dengan angka kelahiran total yang relatif rendah, laju penurunannya sangat cepat. Dibandingkan laju penurunan pada periode sebelumnya, angka tersebut paling tinggi. Meskipun mengalami fluktuasi, terutama pada periode 1976-1979 sampai dengan 1981-1984, secara umum terjadi kenaikan laju penurunan angka kelahiran total di Daerah Istimewa Yogyakarta sejak periode 1967-1970.

Berdasarkan hasil ini, dapat diambil kesimpulan bahwa tidak selalu angka kelahiran total yang rendah akan diikuti dengan laju penurunan yang rendah pula. Sekaligus hasil tersebut juga menunjukkan bahwa angka optimum yang diharapkan juga tidak tampak. Perubahan angka kelahiran total tersebut, dengan demikian, menunjukkan bahwa usaha pemerintah untuk menurunkan angka kelahiran memang "luar biasa". Seandainya pola semacam ini berlangsung terus, maka tidak tertutup kemungkinan Indonesia akan mencapai masa akhir transisi, demografi dalam waktu yang dekat.

Dalam kaitannya dengan perubahan laju penurunan angka kelahiran, pertanyaan terdahulu mengenai titik optimal perlu menjadi pemikiran. Barangkali jawaban pertanyaan tersebut bisa dihubungkan dengan teori transisi demografi. Menurut Bouge (1969) suatu negara atau daerah akan mencapai akhir masa transisi apabila angka kelahiran total 2200. Dengan demikian, apabila angka kelahiran total di Indonesia

mencapai angka tersebut mungkin laju penurunan akan menjadi lambat.

Di samping angka kelahiran total, Tabel 1 juga memberikan ilustrasi mengenai perubahan angka kelahiran menurut umur. Secara singkat perubahan dari periode ke periode menunjukkan pola yang konsisten. Angka kelahiran mengalami penurunan untuk seluruh kelompok umur dan titik puncak tetap pada usia 20-24 tahun.

Ada pertanyaan yang menarik berkaitan dengan perubahan angka kelahiran di Indonesia. Tabel 1 menyajikan perkembangan angka kelahiran di Indonesia berdasarkan metode pengukuran yang sama tetapi dengan sumber data yang berbeda. Seperti diketahui, angka kelahiran untuk tahun 1971-1975 didasarkan atas data SUPAS 1976. Demikian pula halnya dengan angka kelahiran tahun 1981-1984 didasarkan atas SUPAS 1985. Sementara itu, angka kelahiran untuk tahun-tahun yang lain didasarkan atas data sensus penduduk. Sampel yang digunakan dalam SUPAS jauh lebih kecil daripada sensus penduduk, dengan demikian terdapat kemungkinan terjadi *sampling error* untuk data tersebut. Dengan melihat konsistensi angka-angka tersebut di atas, tampaknya kemungkinan tersebut bisa "diabaikan". Bahkan apabila dibandingkan dengan survai yang lebih kecil dan angka kelahiran diukur dengan metode yang berbeda, konsistensi tersebut masih ada.

Sebagai contoh adalah hasil Survei Prevalensi Indonesia (SPI) tahun 1987 dan Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) tahun 1991. Angka kelahiran untuk kedua sumber data tersebut dihitung berdasarkan "riwayat kelahiran" (*birth history*). Hasilnya dapat dilihat pada Tabel 2.

TABEL 2
 ANGKA KELAHIRAN TOTAL (TFR) DAN ANGKA KELAHIRAN MENURUT
 UMUR (ASFR) DI INDONESIA BERDASARKAN SPI 1987 DAN SDKI 1991

Umur	SPI 1987 (1983-1987)	SDKI 1991 (1989-1991)
15-19	78	67
20-24	188	162
25-29	172	157
30-34	126	117
35-39	75	73
40-44	29	23
45-49	10	7
TFR	3390	3022

Sumber: SDKI, 1991. *Preliminary Report*.

Dengan menggunakan titik tengah akan diperoleh bahwa hasil Sensus Penduduk 1990 adalah untuk tahun 1987. Sementara itu, hasil SPI 1987 adalah untuk 1985 dan SDKI 1991 untuk 1990. Dengan menerapkan angka kelahiran total pada masing-masing titik tengah tersebut akan diperoleh bukti bahwa polanya konsisten dengan pola-pola sebelumnya. Pada tahun 1985 angka kelahiran total adalah 3390 dan dua tahun kemudian menurun menjadi 3326 dan turun lagi menjadi 3022 pada tahun 1990. Demikian pula halnya dengan angka kelahiran menurut umur. Diharapkan konsistensi tersebut bukan hal yang "kebetulan" tetapi memang menggambarkan pola yang sesungguhnya.

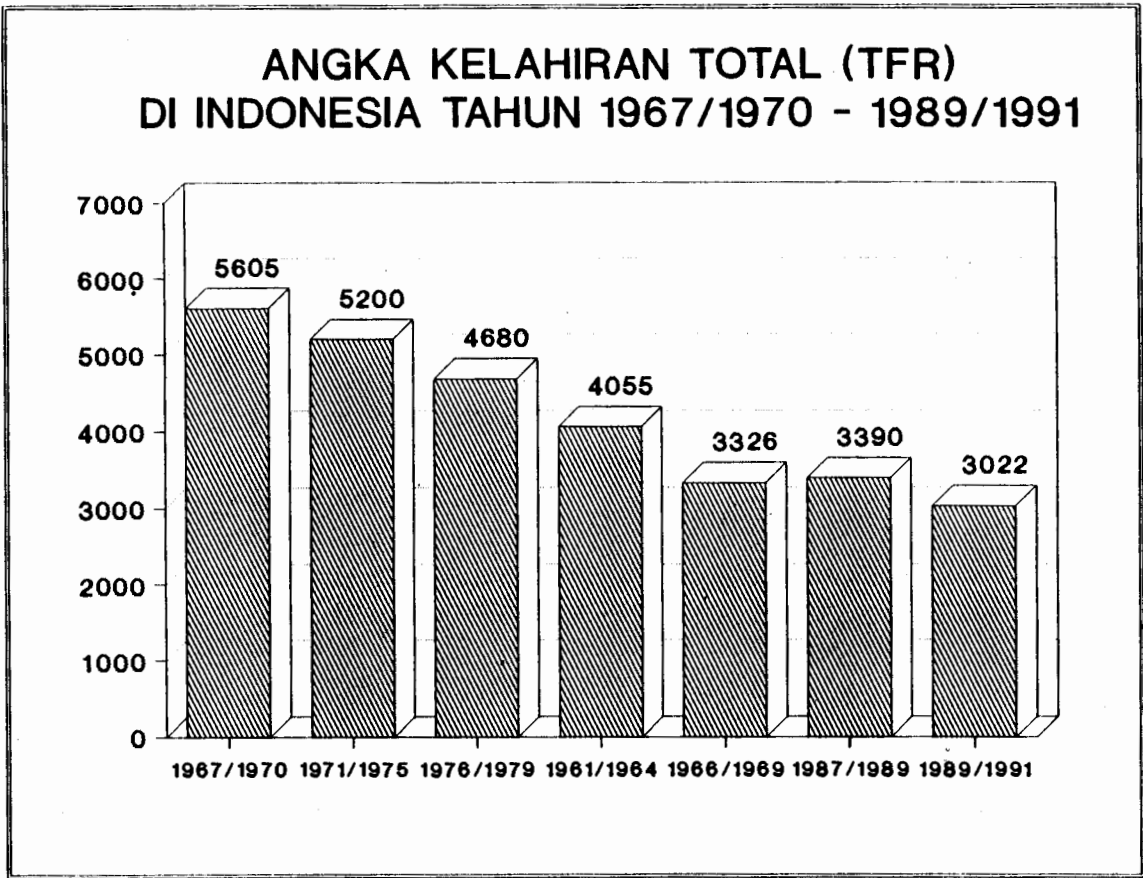
Memperhatikan hal tersebut tampaknya membandingkan angka kelahiran di Indonesia merupakan perkecualian. Artinya adalah bahwa baik metode maupun sumber data yang berbeda menunjukkan pola yang konsisten. Meskipun demikian,

tampaknya masih perlu untuk memperhatikan kedua aspek tersebut, terutama metode pengukuran. Sebagai ilustrasi Tabel 3 menyajikan hasil pengukuran angka kelahiran total dan angka kelahiran menurut umur dengan menggunakan *P/F Ratio*.

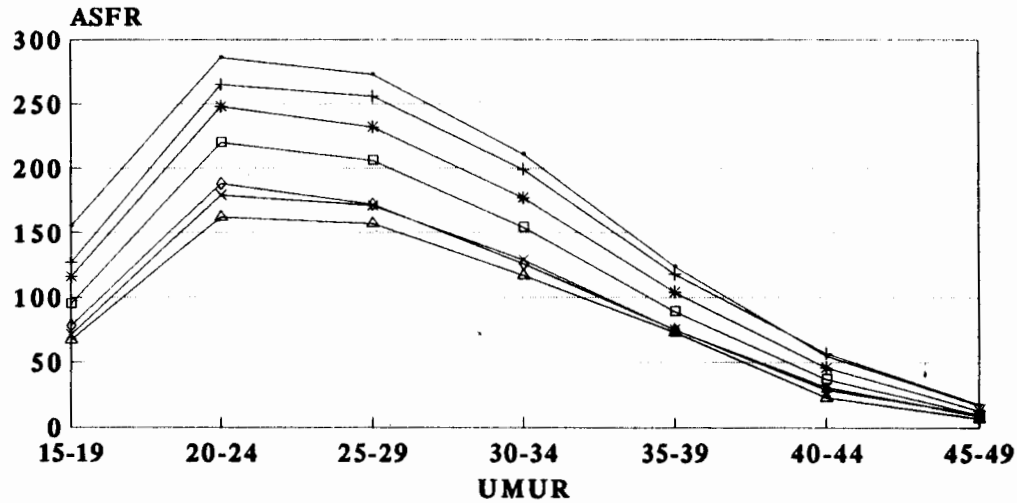
Hasil perhitungan menunjukkan angka yang lebih besar dibandingkan dengan metode anak kandung. Bahkan hasil yang paling rendah sekalipun, yaitu dengan dasar P_2/P_2 , angkanya masih tetap lebih besar dibandingkan dengan metode anak kandung. Oleh karena itu, meskipun dari angka-angka sebelumnya tampak adanya konsistensi antara metode yang berbeda, perlu juga hati-hati dalam menginterpretasikan angka kelahiran di Indonesia.

Variasi Angka Kelahiran menurut Tempat Tinggal

Sejalan dengan definisi urban yang sama antara Sensus Penduduk 1980 dan 1990, analisis diferensial angka kelahiran menurut tempat tinggal



ANGKA KELAHIRAN MENURUT UMUR (ASFR) DI INDONESIA 1967/1970 - 1989/1991



—+— 1967-1970 —+— 1971-1975 * 1976-1979 —□— 1981-1984
 —x— 1986-1989 —◇— 1987-1989 —△— 1989-1991

TABEL 3
ANGKA KELAHIRAN TOTAL (TFR) DAN ANGKA KELAHIRAN MENURUT
UMUR (ASFR) BERDASARKAN SENSUS PENDUDUK 1990

Umur	Berdasarkan Brass Multipliers			Berdasarkan Trussell Multipliers		
	P2/P2	P3/P3	Rata-rata a dan b	P2/P2	P3/P3	Rata-rata a dan b
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)
15-19	73,6	80,5	77,0	70,8	79,7	75,2
20-24	186,2	203,8	195,0	179,2	201,8	190,5
25-29	184,5	201,9	193,2	177,5	199,9	188,7
30-34	137,3	150,2	143,7	132,1	148,7	140,4
35-39	86,7	94,8	90,7	83,4	93,9	88,6
40-44	34,8	38,0	36,4	33,4	37,7	35,6
45-49	11,6	12,7	12,2	11,2	12,6	11,9
TFR	3572,8	3910,4	3741,6	3438,2	3871,7	3655,0

menjadi menarik. Hal itu disebabkan ada indikasi bahwa selama satu dekade terakhir banyak desa rural yang berubah menjadi desa urban (Muhadjir dan Tukiran, 1991). Perubahan ini dengan sendirinya memperbesar proporsi penduduk yang tinggal di urban. Pada akhirnya perubahan tersebut juga akan berpengaruh terhadap perkembangan variabel demografi, khususnya kelahiran dan kematian.

Data pada Tabel 3 menunjukkan bahwa angka kelahiran total di kota selalu lebih rendah dibandingkan dengan di desa. Kondisi tersebut didukung oleh laju penurunan yang lebih cepat di kota dibandingkan dengan di desa. Akibatnya adalah angka kelahiran di kota akan selalu lebih rendah. Pertanyaannya adalah apakah dengan masuknya desa-desa yang berubah menjadi kota, pola tersebut tidak terganggu?

Berdasarkan pada data di atas bahwa angka kelahiran total di desa selalu lebih tinggi dibandingkan dengan di kota, maka dengan semakin banyaknya desa-desa yang berubah klasifikasi menjadi kota, angka kelahiran di kota lebih tinggi daripada yang "seharusnya". Maksudnya adalah lebih tinggi dibandingkan apabila tidak ditambah oleh desa yang berubah menjadi kota. Tetapi data yang ada tidak memungkinkan untuk menganalisis lebih detail, sehingga dalam hal ini akan digunakan proksi dengan melihat perubahan yang terjadi. Untuk tujuan ini perbandingan akan dilakukan antara angka kelahiran tahun 1976-1979 dengan 1986-1989.

Hasil perhitungan menunjukkan bahwa laju penurunan angka kelahiran dalam periode tersebut masih lebih cepat bampir dua kali lipat di kota (4,19 persen) dibandingkan di desa (2,82 persen). Secara implisit hal ini

TABEL 4
ANGKA KELAHIRAN TOTAL (TFR) MENURUT TEMPAT TINGGAL

Umur	Kota		Desa	
	TFR	r (%)	TFR	r (%)
1967-1970	5160	-	5745	-
1971-1975	4715	1,98	5340	1,61
1976-1979	4130	2,90	4850	2,12
1981-1984	3535	3,06	4270	2,52
1986-1989	2691	5,31	3644	3,12

Sumber: dikutip dari BPS (belum dipublikasikan)

membuktikan bahwa adanya reklasifikasi tidak berpengaruh banyak terhadap pola angka kelahiran di kota. Atau dengan kata lain, desa-desa yang berubah menjadi kota tersebut mempunyai angka dan laju penurunan yang sama dengan di kota. Dengan demikian, penambahannya tidak mempengaruhi pola yang sudah ada di kota. Sebenarnya pernyataan ini perlu diuji lagi dengan membandingkan angka dan laju penurunan kelahiran di kota seperti sebelum mengalami penambahan desa-desa yang berubah menjadi kota dengan desa-desa yang berubah tersebut. Hal ini hanya bisa dilakukan apabila diketahui secara persis jumlah dan identitas desa yang berubah menjadi kota. Akan lebih menarik lagi apabila analisis diarahkan untuk membandingkan antara daerah yang mengalami urbanisasi pesat dan lambat.

Variasi Angka Kelahiran menurut Propinsi

Tabel 5 memperlihatkan bahwa selama dua puluh tahun terakhir terjadi perubahan posisi untuk masing-masing propinsi menurut pencapaian angka kelahiran total. Sampai dengan periode

1971-1975 tercatat angka kelahiran total terendah adalah Jawa Timur. Tetapi semenjak periode 1976-1979 sampai dengan sekarang Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan propinsi yang mempunyai angka paling rendah. Sementara itu, angka tertinggi pada periode 1967-1970 adalah Sumatera Barat dan Irian Jaya. Pada periode berikutnya, yaitu 1971-1975, Sulawesi Tenggara mengambil alih posisi tersebut. Propinsi Nusa Tenggara Barat menempati urutan teratas sejak tahun 1976-1979, kecuali pada periode terakhir, yaitu 1986-1989, Timor Timur mempunyai angka tertinggi.

Sejak awal terlihat bahwa angka kelahiran total di Jawa adalah rendah, kecuali Jawa Barat pada tahun 1967-1970, bila dibandingkan dengan propinsi lainnya. Pada periode tersebut juga terdapat propinsi di luar Jawa yang mempunyai angka kelahiran seimbang dengan propinsi di Jawa, yaitu Bali, NTT, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur. Pada periode 1986-1989 terjadi beberapa pergeseran. Sulawesi Utara yang pada periode awal mempunyai angka cukup tinggi (6790) pada periode terakhir angkanya bahkan lebih rendah daripada Jawa Tengah, Jawa Barat,

TABEL 5
ANGKA KELAHIRAN TOTAL (TFR) MENURUT PROPINSI

Propinsi	1967-1970	1971-1975	1976-1979	1981-1984	1986-1989
DI Aceh	6265	5005	5235	4790	4367
Sumatra Utara	7195	6725	5935	5125	4289
Sumatra Barat	6180	5975	5755	4805	3890
Riau	5940	6060	5435	4705	4688
Jambi	6390	5910	5570	4620	3759
Sumatra Selatan	6325	5555	5585	4780	4223
Bengkulu	6715	6570	6195	5135	3969
Lampung	6355	6460	5750	4795	4054
DKI Jakarta	5175	4780	3990	3250	2326
Jawa Barat	6335	5640	5070	4305	3468
Jawa Tengah	5330	4915	4370	3820	3049
DI Yogyakarta	4755	4470	3415	2930	2082
Jawa Timur	4720	4320	3555	3200	2456
Bali	5955	5230	3970	3090	2275
NTB	6655	5745	6490	5735	4975
NTT	5960	-	5540	5120	4608
Timor Timur	-	-	-	-	5729
Kal. Barat	6265	5540	5520	4980	4437
Kal. Tengah	6825	6485	5870	4765	4029
Kal. Selatan	5425	5265	4595	3740	3238
Kal. Timur	5405	5690	4985	4160	3275
Sul. Utara	6790	6160	4905	3585	2687
Sul. Tengah	6530	6290	5900	4855	3853
Sul. Selatan	5705	5710	4875	4125	3538
Sul. Tenggara	6445	6820	5820	5660	4908
Maluku	6885	-	6155	5610	4593
Irian Jaya	7195	-	5350	4835	4701
Indonesia	5605	5200	4680	4055	3326

Sumber: BPS, tabel 2 (tidak dipublikasikan)

Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur. Perubahan tersebut berkaitan dengan variasi laju penurunan selama dua dasa warsa terakhir (Tabel 6).

Dari Tabel 6 terlihat bahwa terjadi perubahan pola laju penurunan angka kelahiran total dari waktu ke waktu. Pada sepuluh tahun pertama, hanya terdapat lima propinsi yang mengalami laju penurunan cukup pesat (di atas 3 persen per tahun), yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Sulawesi Utara, dan Irian Jaya. Sementara itu, hanya empat propinsi yang mempunyai laju penurunan sedang, yaitu 2-3 persen per tahun. Propinsi tersebut adalah Sumatra Utara, DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Jawa Tengah. Sepuluh tahun kemudian pola tersebut berubali sangat drastis. Hanya empat propinsi yang mengalami laju penurunan di bawah 2 persen per tahun, yaitu DI Aceh, NTT, Sulawesi Tenggara, dan Irian Jaya. Sementara itu, terdapat beberapa propinsi yang mengalami peningkatan laju penurunan dari lambat menjadi cepat, yaitu Bengkulu, Jambi, semua propinsi di Kalimantan, dan dua propinsi di Sulawesi yaitu Sulawesi Tengah dan Sulawesi Selatan. Propinsi Irian Jaya yang mempunyai laju penurunan cepat pada periode awal, justru turun menjadi kurang dari 2 persen pada sepuluh tahun terakhir. Apabila dilihat angka rata-rata selama dua puluh tahun terakhir, maka laju penurunan di Jawa, Bali, dan Sulawesi Utara adalah yang paling cepat dibandingkan dengan propinsi lainnya.

Pola tersebut di atas merupakan gambaran berdasarkan hasil sensus penduduk. Bagaimanakah dengan hasil SUPAS? Ada sedikit perbedaan pola laju penurunan pada periode 1971/1975 - 1981-1984. Propinsi di Jawa masih

merupakan propinsi dengan laju penurunan yang cepat. Di samping itu, propinsi-propinsi di bagian timur, yaitu Kalimantan dan Sulawesi juga mengalami laju penurunan yang cepat. Secara implisit sebenarnya perbedaan merupakan indikasi bahwa masalah sumber data merupakan hal yang perlu diperlihatkan.

Pada pembahasan sebelumnya diperoleh kesan bahwa laju penurunan angka kelahiran justru semakin cepat, meskipun angka kelahiran sudah rendah. Pertanyaannya adalah apakah hal itu juga berlaku untuk masing-masing propinsi?

Dengan memperhatikan perubahan laju penurunan hasil sensus penduduk, diperoleh kesan bahwa semua propinsi mengalami percepatan laju penurunan kecuali Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya. Bahkan untuk propinsi-propinsi dengan laju penurunan yang cepat (di atas 3,6 persen per tahun) pada periode pertama masih mengalami kenaikan laju penurunan, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Bak. Dengan dasar ini barangkali bisa diambil kesimpulan bahwa kedua propinsi ini dapat digunakan sebagai contoh bagi propinsi lain untuk menurunkan angka kelahiran lebih cepat lagi. Tetapi juga perlu dicari jawabnya, mengapa Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya justru mengalami laju penurunan yang lebih rendah pada sepuluh tahun terakhir.

Dengan memperhatikan perubahan laju penurunan antarperiode tanpa memperhatikan sumber data diperoleh kesan ada angka yang tidak konsisten antara propinsi yang satu dengan yang lain. Sebagian besar propinsi mengalami fluktuasi laju penurunan angka kelahiran. Sementara itu, ada beberapa propinsi yang sejak awal mengalami laju penurunan yang meningkat, yaitu

TABEL 6
LAJU PENURUNAN ANGKA KELAHIRAN TOTAL (TFR) MENURUT PROPINSI

Propinsi	Sensus Penduduk			SUPAS 1976-1985	a	b	c	d
	1971-1980	1980-1990	1971-1990					
Aceh	1,98	1,80	1,88	0,49	4,87	-1,00	1,76	1,83
Sumatra Utara	1,98	1,80	1,88	0,49	4,87	-1,00	-1,76	-1,83
Sumatra Barat	2,12	3,20	2,70	2,97	1,49	2,74	2,89	3,50
Riau	0,79	3,84	2,41	2,39	0,75	0,83	3,54	4,14
Jambi	0,98	2,81	1,94	2,77	-0,45	2,39	2,84	2,77
Sumatra Selatan	1,51	3,86	2,75	2,70	1,72	1,31	3,67	4,04
Sumatra Utara	1,37	2,76	2,10	1,66	2,84	-0,12	3,06	2,45
Bengkulu	0,89	4,35	2,73	2,70	0,48	1,30	3,68	5,02
Lampung	1,10	3,43	2,34	3,26	-0,36	2,55	3,57	3,30
DKI Jakarta	2,85	5,25	4,12	4,20	1,75	3,93	4,02	6,47
Jawa Barat	2,44	3,73	3,12	2,96	2,55	2,34	3,22	4,23
Jawa Tengah	2,18	3,54	2,90	2,76	1,79	2,58	2,65	4,41
DI Yogyakarta	3,61	4,83	4,25	4,58	1,36	5,81	3,02	6,61
Jawa Timur	3,10	3,63	3,38	3,28	1,95	4,24	2,08	5,15
Bali	4,41	5,42	4,94	5,68	2,84	5,94	4,89	5,94
NTB	0,28	2,62	1,52	0,02	3,21	-2,75	2,44	2,80
NTT	0,81	1,83	1,34	-	-	-	1,56	2,09
Timor Timur	-	-	-	-	-	-	-	-
Kal. Barat	1,40	2,16	1,80	1,17	2,70	0,08	2,04	2,28
Kal. Tengah	1,67	3,69	2,74	3,37	1,13	2,19	4,09	3,30
Kal. Selatan	1,83	3,44	2,68	3,93	0,66	2,98	4,03	2,84
Kal. Timur	0,89	4,11	2,60	3,42	-1,15	2,90	3,55	4,67
Sul. Utara	3,55	5,84	4,76	5,84	2,14	4,94	6,08	5,61
Sul. Tengah	1,12	4,17	2,74	2,84	0,83	1,41	3,82	4,52
Sul. Selatan	1,73	3,15	2,48	3,55	-0,02	3,45	3,29	3,03
Sul. Tenggara	1,13	1,69	1,42	2,05	-1,26	3,46	0,56	2,81
Maluku	1,24	2,89	2,11	-	-	-	1,84	3,92
Irian Jaya	3,24	1,28	2,22	-	-	-	2,00	0,56
Indonesia	1,98	3,36	2,71	2,73	1,65	2,31	2,83	3,89

Keterangan:., a adalah laju penurunan untuk periode 1967-1970 s/d 1971-1975
 b adalah laju penurunan untuk periode 1971-1975 s/d 1976-1979
 c adalah laju penurunan untuk periode 1976-1979 s/d 1981-1984
 d adalah laju penurunan untuk periode 1981-1984 s/d 1986-1989

propinsi di Jawa kecuali Daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatra Barat, Sumatra Utara, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Tengah. Perlu adanya suatu kajian untuk menjawab hal tersebut. Sebab apabila perbedaan menggambarkan kondisi yang sebenarnya diperlukan jawaban yang pasti mengapa kondisi tersebut terjadi. Hal ini penting terutama untuk mengembangkan usaha penurunan angka kelahiran yang masih tinggi di propinsi-propinsi tertentu.

Prospek Angka Kelahiran pada Masa yang Akan Datang

Dengan memperhatikan perkembangan angka kelahiran selama dua puluh tahun terakhir, berikut ini disajikan perkiraan angka kelahiran untuk tahun 2000. Laju penurunan yang digunakan adalah berdasarkan hasil sensus penduduk, bukan SUPAS. Dengan demikian, ada tiga skenario, yaitu angka kelahiran berdasarkan laju penurunan yang terjadi selama 1971-1980, 1980-1990, dan 1971-1990. Perkiraan dilakukan dengan asumsi bahwa sampai dengan tahun 2000 laju penurunan akan tetap. Asumsi ini mengandung kelemahan pokok, yaitu bahwa penurunan angka kelahiran dalam keadaan sebenarnya mungkin lebih bervariasi. Hal itu didasarkan pada hipotesis semula bahwa propinsi yang telah mempunyai laju penurunan cepat dan angka kelahiran yang rendah, tentu saja akan mengalami laju penurunan yang lebih lambat dibandingkan dengan propinsi yang mempunyai laju penurunan lambat dan atau angka kelahiran yang tinggi. Hasil perkiraan disajikan pada Tabel 7.

Hasil perkiraan menunjukkan bahwa Indonesia akan mengalami masa *post transition* pada tahun 2000 apabila laju penurunan dapat dipertabankan seperti

halnya periode 1980-1990, yaitu 3,36 persen per tahun. Perlu dicatat bahwa meskipun angka laju penurunan yang digunakan adalah yang terendah (1,98), pada tahun 2000 angka kelahiran total cukup rendah, yaitu 2597. Dengan demikian, masa akhir transisi pun segera tercapai dalam waktu tidak terlalu lama. Tentu saja hal ini akan membawa konsekuensi terhadap kebijakan yang akan dilaksanakan, terutama dalam program penurunan angka kelahiran.

Perkiraan untuk propinsi memperlihatkan hal yang menarik. Terdapat lima propinsi yang mempunyai angka kelahiran total sangat rendah (kurang dari dua), yaitu DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, dan Sulawesi Utara, apabila digunakan laju penurunan terendah. Apabila digunakan laju penurunan tertinggi, maka jumlah tersebut akan bertambah dengan dua propinsi, yaitu Jawa Tengah dan Kalimantan Timur.

Khusus untuk propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Bali, angka kelahiran pada tahun 2000 akan sangat ekstrim, yaitu 1326 dan 1311, meskipun laju penurunan yang digunakan adalah yang terendah. Tampaknya angka-angka tersebut sangat sulit untuk dicapai dan tidak realistis. Hal itu didasarkan pada kenyataan bahwa laju penurunan yang paling rendah untuk Daerah Istimewa Yogyakarta dan Bali masih termasuk tinggi, yaitu 3,61 dan 4,41. Dengan memperhatikan pencapaian angka kelahiran yang sudah rendah pada tahun 1986-1989, diperkirakan akan sangat sulit untuk mencapai laju penurunan tersebut. Persoalan yang sama bisa juga diperlakukan untuk propinsi-propinsi lain yang mempunyai kondisi yang sama.

Dengan diferensiasi angka menurut propinsi tersebut, terutama dalam

TABEL 7
PERKIRAAN ANGKA KELAHIRAN TOTAL (TFR) MENURUT PROPINSI TAHUN 2000

Propinsi	TFR 1986-1989	r 1971-1980	r 1980-1990	r 1971-1990	TFR 2000 r 1971-1980	TFR 2000 r 1980-1990	TFR 2000 r 1971-1990
Aceh	4367	1,98	1,8	1,88	3410	3487	3452
Sumatra Utara	4289	2,12	3,20	2,70	3291	2875	3060
Sumatra Barat	3890	0,79	3,84	2,41	3524	2407	2878
Riau	4088	0,98	2,81	1,94	3617	2877	3208
Jambi	3759	1,51	3,86	2,75	3112	2320	2666
Sumatra Selatan	4223	1,37	2,76	2,10	3558	2991	3248
Bengkulu	3969	0,89	4,35	2,73	3551	2384	2822
Lampung	4054	1,10	3,43	2,34	3533	2640	3026
DKI Jakarta	2326	2,85	5,25	4,12	1629	1207	1390
Jawa Barat	3468	2,44	3,73	3,12	2556	2176	2348
Jawa Tengah	3049	2,18	3,54	2,90	2322	1959	2122
DI Yogyakarta	2082	3,61	4,83	4,25	1326	1138	1224
Jawa Timur	2456	3,10	3,63	3,38	1667	1560	1610
Bali	2275	4,41	5,42	4,94	1311	1155	1227
N T B	4975	0,28	2,62	1,52	4884	3586	4114
N T T	4608	0,81	1,83	1,34	4164	3666	3897
Timor Timur	5729	-	-	-	-	-	-
Kal. Barat	4437	1,40	2,16	1,80	3725	3387	3543
Kal. Tengah	4029	1,67	3,69	2,74	3270	2540	2861
Kal. Selatan	3288	1,83	3,44	2,68	2576	2106	2316
Kal. Timur	3275	0,89	4,11	2,60	2930	1959	2366
Sulawesi Utara	2687	3,55	5,84	4,76	1724	1295	1482
Sulawesi Tengah	3853	1,12	4,17	2,74	3350	2288	2736
Sulawesi Selatan	3538	1,73	3,15	2,48	2850	2387	2595
Sulawesi Tenggara	4908	1,13	1,69	1,42	4262	3973	4110
Maluku	4593	1,24	2,89	2,11	3934	3200	3528
Irian Jaya	4701	3,24	1,28	2,22	3136	4006	3562
Indonesia	3326	1,98	3,36	2,71	2597	2185	2370

pencapaian angka kelahiran pada masa akan datang, perlu adanya perbedaan kebijaksanaan kependudukan yang berkaitan dengan penurunan kelahiran. Untuk propinsi yang masih mempunyai angka kelahiran cukup tinggi, program penurunan kelahiran masih diperlukan. Untuk propinsi dengan angka kelahiran rendah, penekanan diberikan pada aspek "BS" dalam konsep NKKBS. Tampaknya hal ini juga sudah mendapat perhatian dari pemerintah.

Penutup

Ada beberapa hal yang menarik dalam mengamati perkembangan angka kelahiran di Indonesia. Pertama, hasil Sensus Penduduk 1990 menunjukkan bahwa angka kelahiran di Indonesia cukup rendah. Tampaknya hasil tersebut konsisten dengan hasil pengukuran sebelumnya baik menurut sensus penduduk, SUPAS, maupun survai yang lain (SPI, SDKI). Dengan demikian, angka kelahiran total tidak menunjukkan fluktuasi yang berarti. Tanpa memperhatikan sumber data, ada indikasi bahwa laju penurunan angka kelahiran di Indonesia meningkat sejak periode 1967-1970.

Kedua, dengan metode pengukuran *last live birth* ternyata angka kelahiran total di Indonesia berdasarkan Sensus Penduduk 1990 lebih tinggi dibandingkan dengan metode *own children*. Kenyataan tersebut merupakan bukti bahwa perlu bersikap hati-hati dalam melihat perkembangan angka kelahiran. Artinya adalah selain memperhatikan angka perlu juga diperhatikan metode pengukurannya. Meskipun demikian, perlu juga diperhatikan bahwa hasil pengukuran dengan metode *birth history* berdasarkan data SPI 1987 dan SDKI

1991 tampaknya konsisten dengan pengukuran yang lain.

Ketiga, diperkirakan terdapat beberapa propinsi yang akan mempunyai angka kelahiran sangat rendah pada masa yang akan datang, di antaranya adalah Bali dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Bahkan untuk Indonesia diperkirakan akan segera mencapai *replacement level* pada periode 2000-2005. Hal ini akan memberi konsekuensi terhadap penerapan kebijaksanaan kependudukan antardaerah atau propinsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ananta, Aris, Evi Nurvidya Anwar dan Chotib. 1991. *Future demographic change in Indonesia: 1990-2020*. Jakarta: Demographic Institute, Faculty of Economy, University of Indonesia.
- Indonesia. Biro Pusat Statistik. 1988. *Perkiraan tingkat kelahiran dan kematian hasil Survei Penduduk Antar Sensus 1985*. (Seri SUPAS No. 35).
- Bogue, Donald J. 1969. *Principles of demography*. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Cho, Lee Jay, et al. 1976. *Perkiraan angka kelahiran dan kematian di Indonesia berdasarkan sensus penduduk 1971*. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
- Indonesia. Central Bureau of Statistics. 1991. *Indonesia demographic and health survey 1991: Preliminary report*. Jakarta: Central Bureau of Statistics, National Family Planning Coordinating Board, Ministry of Health and Demographic and Health Survey.
- Muhadjir, Darwin dan Tukiran. 1991. "Urbanisasi, pola okupasi, dan pola pemukiman penduduk", makalah disampaikan pada *Seminar PPK-UGM*, Yogyakarta, 7 Maret.