

**SUSUNAN PENGELOLA**

**Ketua Pengarah**

*Agus Dwiyanto*

**Ketua Penyunting**

*Tukiran*

**Penyunting**

*Sofian Effendi*

*Ida Bagoes Mantra*

*Djamaluddin Ancok*

*Irwan Abdullah*

*Kasto*

*Muhadjir Darwin*

**Penyunting Pelaksana**

*Pande Made Kutanegara*

*Sukamdi*

*Faturochman*

*Anna Marie Wattie*

*Wini Tamtari*

**Mitra Bestari**

*Chris Manning (Canberra)*

*Hans-Dieter Evers (Bonn)*

*Benjamin White (Den Haag)*

**Penyunting Bahasa**

*Mita Sari Apituley*

**Diterbitkan oleh**

*Pusat Studi Kependudukan dan*

*Kebijakan, Universitas Gadjah Mada*

**Alamat Redaksi**

*Bulaksumur Blok G-7*

*Yogyakarta - 55281*

*Telp. (0274) 563079 - 901152*

*Fax (0274) 582230*

*E-mail.*

*publication@cpps.or.id*

*Homepage.*

*http://www.cpps.or.id*

**Surat Tanda Terdaftar**

*Deppen RI No.: 2000/SK/Ditjen -*

*PPG/STT/94*

*Tanggal 9 Maret 1994*

*ISSN 0853-0262*

**Terakreditasi dengan nomor:**

*02/Dikti/Kep/2002*

**DAFTAR ISI**

Daftar Isi	1
Pengantar Redaksi	2
Kesiapan Aparat Birokrasi Menuju Paradigma Global Pelayanan Publik <i>Bambang Wicaksono</i>	3
Monopoli Kapital, Merosot- nya Etika Profesional Kedokteran, dan Menurun- nya Mutu Pelayanan Rumah Sakit <i>Nasikun</i>	25
Peran dan Makna Sumbangan dalam Masyarakat Pedesaan Jawa <i>Pande Made Kutanegara</i>	41
Is International Migration a Way Out of Economic Crisis? <i>Setiadi and Sukamdi</i>	61
Urban Regeneration and the Role of Culture: an Introduction to Cultural Quarter <i>Amelia Maika</i>	79
Daftar Penulis	93

PENGANTAR REDAKSI

Dalam edisi ini, *Populasi* kembali hadir dengan mengetengahkan beberapa artikel menarik tentang lemahnya posisi masyarakat, terutama masyarakat miskin, terhadap negara maupun institusi sosial lainnya. Dalam era otonomi daerah, aparat birokrasi masih menerapkan pola dan sindrom kekuasaan sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat kurang maksimal. Hal ini secara panjang lebar diuraikan dalam artikel Bambang Wicaksono. Kelambanan pelayanan di lingkungan birokrasi pemerintah disebabkan oleh dua hal, yakni masih berlakunya kultur feodalistis dan rendahnya kualitas sumber daya birokrat. Birokrasi pemerintah belum sensitif untuk mengembangkan sistem pelayanan yang berbasis pada kepentingan publik secara luas.

Tulisan Nasikun membahas tentang isu-isu strategis yang perlu dipahami dalam rangka meningkatkan kinerja lembaga pelayanan kesehatan, terutama bagi penduduk miskin. Rendahnya tingkat pemanfaatan pelayanan kesehatan di kalangan penduduk miskin merupakan akibat dikembangkannya ciri-ciri lembaga pelayanan kesehatan modern, seperti organisasi rumah sakit yang bersifat masif dan terlalu kompleks, birokrasi rumah sakit yang bersifat impersonal, meraja, dan sangat menguasai.

Pada tulisan berikutnya, Pande Made Kutaneegara menyoroti kegiatan atau adat kebiasaan sumbang-menyumbang yang muncul sebagai respon terhadap berbagai keterbatasan dan masalah sosial ekonomi yang dihadapi masyarakat Jawa. Namun dalam perkembangannya, aktivitas sumbang-menyumbang justru menjadi penekan dan menciptakan *social insecurity* di kalangan penduduk miskin. Upaya bertahan hidup bagi masyarakat (terutama di masa krisis) melalui aktivitas migrasi juga dibahas dalam *Populasi* ini oleh Sukamdi dan Setiadi. Artikel tersebut mempertanyakan kembali peran migrasi internasional sebagai salah satu pilihan bagi masyarakat dan sebagai jalan keluar dari situasi krisis di Indonesia.

*Populasi* edisi kali ini diakhiri dengan tulisan Amelia Maika yang membahas persoalan perencanaan pengembangan wilayah. Menurutnya, perkembangan wilayah berjalan lambat karena tidak adanya investasi yang memadai. Oleh karena itu, perlu dilakukan perombakan ide dengan jalan menciptakan *image* baru yang lebih baik untuk menarik dan meningkatkan investasi pada suatu wilayah. Dalam hal ini perlu diciptakan *cultural quarter* yang mengubah suatu kawasan yang tidak memiliki nilai ekonomis menjadi suatu daerah baru yang kaya akan potensi kultural dan ekonomis.

# KESIAPAN APARAT BIROKRASI MENUJU PARADIGMA GLOBAL PELAYANAN PUBLIK

Bambang Wicaksono

## Abstract

*The issue of public service provision has become more serious in Indonesia in line with increasing public awareness of the need for customer-oriented public service delivery. The institutional capacity preparations and good quality human resources within the bureaucracy confines should back up endeavors in the direction of instituting a new public service delivery paradigm, which among other things, should uphold the sovereignty of the user. Bureaucracy, as a public service institution, must be equipped with the ability to adopt the concept of an adaptive organization, which is a public service delivery institution always sensitive to any changes in the needs and environment of service users-the people.*

"Saya ini malas kalau mau mengurus sertifikat tanah. Saya pikir sesudah reformasi semuanya jadi mudah, tetapi ternyata sama saja. Sudah 10 bulan lebih data masuk di BPN, eh ... ternyata belum jadi apa-apa. Saya sebetulnya tidak masalah keluar uang banyak, tetapi asal cepat beres pengurusannya, katanya dijanjikan 3-4 bulan selesai. Suami saya bahkan sampai disuruh bolak-balik ke loket dan menunggu 3-4 jam, ternyata tetap belum ada apa-apa, Saya tanyakan ke bagian komputer, kata petugas belum ada data masuk mengenai tanah saya. Saya sampai frustrasi dengan urusan tanah, padahal saya sudah lewat orang "dalam" dengan membayar Rp 300.000,00 dan memberi uang kepada petugas ukur Rp 100.000,00 tetapi sampai saat ini urusan tanah saya tetap belum jadi" (Wj, SIm, 1999).

Keluhan dari salah seorang anggota masyarakat yang kebetulan mengurus sertifikat tanah di Kantor BPN Kabupaten Sleman di atas barangkali merupakan persoalan yang sudah biasa kita dengar dan maklumi bersama. Konteks 'biasa' yang dimaksud adalah pengalaman warga tersebut merupakan keniscayaan ketika masyarakat harus

berurusan dengan birokrasi pelayanan pemerintah. Masyarakat seolah-olah dikondisikan bahwa hambatan pelayanan di dalam birokrasi merupakan risiko yang harus diterima sebagai sesuatu yang *given* sifatnya. Apabila menginginkan urusannya cepat selesai, masyarakat harus rela mengeluarkan uang ekstra untuk memberikan *tip* bagi petugas agar urusannya dapat segera diproses.

Kelambanan pelayanan di lingkungan birokrasi pemerintah sebenarnya tidak semata-mata disebabkan oleh adanya faktor kultur pelayanan birokrasi yang feodalistik. Kultur feodalistik tersebut seringkali termanifestasikan ke dalam pola sikap dan perilaku nepotisme, favoritisme, pemberian uang pelicin (*graft*), dan suap (*bribery*). Kondisi tersebut semakin diperparah dengan rendahnya kualitas sumber daya manusia di lingkungan birokrasi yang benar-benar mampu memberikan standar pelayanan yang profesional. Standar pelayanan birokrasi yang lebih berorientasi pada aturan (*rule-driven*) merupakan salah satu faktor yang mendorong terjadinya inefisiensi dalam pemberian pelayanan publik.

Sumber daya manusia di lingkungan birokrasi yang besar secara kuantitas, tetapi rendah secara kualitas menjadikan kinerja pelayanan birokrasi pemerintah masih jauh dari nilai-nilai responsivitas dan akuntabilitas publik. Birokrasi dan aparatnya masih membawa corak kultur birokrasi kolonial yang orientasinya masih lebih cenderung bersifat vertikal. Belum terciptanya orientasi birokrasi secara horizontal membawa konsekuensi lemahnya perwujudan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara adil dan transparan. Birokrasi pemerintah juga masih cenderung ingin dilayani oleh masyarakat dalam bentuk pemberian uang suap atau uang pelicin. Birokrasi pemerintah belum sensitif untuk mengembangkan sistem nilai pelayanan yang berbasis pada kepentingan publik secara luas.

Kualitas sumber daya manusia di lingkungan birokrasi pemerintah menjadi isu krusial seiring dengan perubahan lingkungan strategis birokrasi. Perubahan lingkungan birokrasi sebagai implikasi dari adanya globalisasi dan reformasi politik nasional membawa birokrasi ke dalam situasi, posisi, dan peran yang tidak dapat lagi secara semena-mena mengatur dan mengintervensi kehidupan masyarakat. Reformasi politik membawa birokrasi ke arah sistem politik yang relatif lebih terbuka

terhadap akses kontrol publik, parlemen, maupun LSM sehingga birokrasi pemerintah dituntut untuk senantiasa berorientasi pada aspirasi dan kebutuhan publik dalam melakukan fungsi pelayanan. Birokrasi pemerintah, dengan demikian, diarahkan untuk lebih berkonsentrasi pada fungsi pelayanan publik, bukan pada fungsi regulasi, seperti pada masa Orde Baru berkuasa.

Globalisasi dengan arus informasi dan komunikasi yang mampu melampaui sekat-sekat politik dan batas-batas teritorial suatu negara menjadikan birokrasi pemerintah tidak mampu lagi melakukan kontrol terhadap arus informasi yang masuk dari belahan dunia lain. Globalisasi membawa pengaruh nilai, mulai dari *life style*, *pop culture*, sampai ideologi-ideologi yang mampu mempengaruhi masyarakat, khususnya ideologi politik dari barat seperti demokratisasi, hak asasi manusia, atau pertumbuhan *civil society* yang mampu mengubah gambaran masyarakat tentang lembaga birokrasi pemerintah dan bagaimana peran dan posisi negara dalam pola hubungan *state-society* yang selama ini diterapkan.

Globalisasi menyadarkan masyarakat tentang bagaimana seharusnya pemerintah menjalankan fungsinya, bagaimana seharusnya pemerintah menjalankan *public service* secara akuntabel dan profesional bagi kepentingan publik. Dengan kata lain, globalisasi menyadarkan publik bahwa birokrasi, seperti halnya di banyak negara maju, telah mampu berperan menjadi lembaga yang melindungi dan menjamin kepentingan publik secara luas. Globalisasi menyadarkan publik bahwa diperlukan aparatur pemerintah yang profesional dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi masyarakat. Profesionalisme birokrasi kemudian menjadi wacana baru bagi kalangan publik dan birokrasi pemerintah sendiri. Melalui globalisasi, masyarakat dan pemerintah mengetahui bahwa profesionalisme birokrasi yang berhasil diterapkan di negara-negara Eropa dan Amerika banyak bertumpu pada aspek *human resources management* dan bukan semata-mata didasarkan pada aspek kekuasaan.

Globalisasi membawa implikasi politik yang besar terhadap masyarakat, yakni berupa makin kuatnya kesadaran publik akan nilai-nilai demokrasi, hak asasi manusia, *civil society*, *good and clean government*, serta *good governance* yang selama 32 tahun Orde Baru berkuasa menjadi wacana politik yang tabu untuk disosialisasikan, apalagi diperjuangkan

oleh publik. Globalisasi ideologi dengan berbagai variannya sebenarnya merupakan salah satu penyulut terjadinya gerakan reformasi nasional yang salah satu dampaknya adalah terjadinya perubahan politik terhadap posisi dan peran birokrasi pemerintah. Reformasi membawa kesadaran pada masyarakat bahwa birokrasi bukannya menjadi sekadar alat kekuasaan (*instrumen politik-kekuasaan*) bagi segelintir elite politik dan ekonomi, tetapi birokrasi harus diletakkan sebagai institusi yang mampu menjalankan fungsi pelayanan publik yang akuntabel, efisien, efektif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat luas.

Pengaruh globalisasi pada birokrasi publik adalah berupa masuknya sendi-sendi pelayanan publik yang dianggap sebagai nilai-nilai universal. Birokrasi pemerintah pada era globalisasi dituntut untuk mampu mewujudkan *clean and good government*, transparan, responsif, efisien, dan efektif. Birokrasi pemerintah, dengan kata lain, dituntut untuk memiliki kinerja pelayanan yang mengadopsi prinsip-prinsip akuntabilitas publik (Jabbara & Dwivedi, 1988; Finkelstein, 2000) dalam pemberian pelayanan kepada publik. Birokrasi yang sepenuhnya memegang kontrol atas sebagian besar aspek kehidupan masyarakat, seperti yang terjadi pada masa Orde Baru, menjadi kehilangan relevansinya pada masa kini. Globalisasi menjadikan birokrasi sebagai organisasi yang adaptif terhadap perubahan lingkungan dan dinamika masyarakat di sekitarnya. Birokrasi harus mampu menyesuaikan diri dengan perubahan dan tuntutan publik, bukan sebaliknya selalu memaksakan kehendaknya pada publik. Dengan demikian, birokrasi diharuskan menjadi institusi yang profesional dalam melayani masyarakat luas.

Berpijak pada kesadaran dan realitas di atas, pemerintah seharusnya telah mencoba melakukan penataan ulang (*re-arrangement*) terhadap lembaga birokrasi yang diarahkan kepada birokrasi yang efisien, efektif, dan akuntabel. Birokrasi harus dijadikan sebagai suatu institusi yang profesional dalam menjalankan visi dan misi pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi pemerintah yang profesional akan dapat menekan terjadinya berbagai malapraktik pelayanan publik, seperti kolusi, nepotisme, korupsi, budaya suap, dan diskriminasi pelayanan kepada sekelompok orang tertentu. Profesionalisme birokrasi menjadi wacana sekaligus kata kunci yang harus segera diimplementasikan apabila pemerintah dan masyarakat mengharapkan munculnya sosok *good*

*governance* dan *clean government* yang mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan pada masyarakat.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam mewujudkan sosok birokrasi yang profesional sebenarnya telah banyak dilakukan. Berbagai kebijakan pemerintah, seperti perbaikan struktur gaji, pelatihan, pendidikan, atau sistem penjenjangan karir pegawai bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi, tetapi hasil yang dicapai tetap belum efektif. Birokrasi masih tetap muncul sebagai sosok yang tidak profesional, lamban, *red tape*, korup, inefisien, *high cost*, dan berbagai indikator yang menunjukkan bahwa birokrasi masih lebih cenderung minta dilayani oleh masyarakat daripada sebagai pelayanan masyarakat. Semua kondisi tersebut berakar dari masalah kualitas sumber daya manusia di lingkungan birokrasi yang masih rendah.

Kualitas sumber daya birokrasi yang masih lemah tidak hanya ditunjukkan dari rendahnya tingkat pendidikan dan pelatihan formal yang telah ditempuh oleh aparat pemerintah, melainkan mencakup pula dimensi mental aparat. Dimensi mental atau moral akan menjadi standar pelayanan yang harus diadopsi oleh birokrasi di Indonesia apabila ingin menjadi birokrasi yang profesional dalam melayani kepentingan masyarakat luas.

Tulisan ini memberikan gambaran tentang bagaimana sebenarnya kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh birokrasi pemerintah, bagaimana langkah yang seharusnya ditempuh birokrasi pemerintah dalam meningkatkan *human resources* agar tetap mampu merespons tuntutan dan kebutuhan birokrasi di era globalisasi. Sumber data utama tulisan adalah hasil penelitian tentang Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM pada tahun 1999-2001 di Sumatra Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan.

### **SDM Birokrasi: Akar Masalah Pelayanan Publik**

Kualitas dan keberadaan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi menjadi salah satu faktor penting dalam melihat kinerja pelayanan publik. Secara umum, Effendi (1995) mengemukakan bahwa pengertian pengembangan sumber daya manusia menyangkut dimensi, jumlah

karakteristik (kualitas), dan persebaran (penduduk). Sumber daya manusia memiliki aspek-aspek kuantitatif dan kualitatif. Aspek kuantitas sumber daya manusia meliputi jumlah penduduk, penduduk usia kerja, dan jumlah angkatan kerja yang dibedakan menurut usia dan jenis kelamin, sedangkan aspek kualitas sumber daya manusia meliputi pendidikan, keterampilan kerja (*skills*), sikap dan etos kerja, kesehatan, gizi, dan status pekerjaan. Namun, pengertian tersebut untuk setiap negara dapat saja berlainan karena sangat tergantung pada kondisi masyarakat dan penduduk di negara yang bersangkutan.

Bank Dunia (dalam Effendi, 1995) menggunakan terminologi pengembangan sumber daya manusia yang mirip dengan pengembangan manusia (*human development*), yaitu pengembangan sumber daya manusia menyangkut aspek pengembangan pendidikan dan latihan, kesehatan dan gizi, kesempatan kerja, lingkungan hidup, pengembangan karir di tempat kerja, dan kehidupan politik yang bebas. Definisi yang dikemukakan Bank Dunia merupakan pengertian yang sifatnya sangat fundamental bagi upaya pengembangan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi pemerintah. Pendidikan, misalnya, merupakan aspek utama bagi pengembangan kualitas aparat birokrasi. Melalui pendidikan dapat diciptakan etos kerja birokrasi yang profesional dan responsif terhadap tuntutan publik.

Pengembangan karir di tempat kerja sebagai bagian dari aspek pengembangan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi hendaknya diarahkan pada upaya untuk menghargai kualitas hasil kerja, kemampuan, dan pengetahuan aparat birokrasi dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan. Penghargaan atas prestasi kerja mutlak diperlukan agar aparat merasa dihargai kemampuan dan eksistensinya di lingkungan kerja sehingga mampu menciptakan kondisi kerja dan pelayanan yang kondusif. Penghargaan prestasi kerja, salah satunya, diwujudkan dalam bentuk pengembangan sistem karier yang *feasible* bagi aparat birokrasi. Pengembangan sistem karier yang baik akan memicu peningkatan profesionalisme dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Namun pengembangan ke arah itu belum sepenuhnya dapat diadopsi oleh birokrasi pelayanan di lingkungan Pemerintah Daerah Sumatra Barat, Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan.



Sistem insentif, lingkungan birokrasi pelayanan belum mampu mendorong para aparat untuk meningkatkan kinerjanya. Sistem insentif yang dikembangkan baru sebatas pemberian penghargaan formalitas, seperti pemberian tanda penghargaan, pujian dari pimpinan, dan sejenisnya. Sistem tersebut dinilai telah usang dan tidak mendorong peningkatan kinerja aparat dalam memberikan pelayanan. Beberapa aparat pelayanan bahkan merasa bahwa sistem insentif yang diberlakukan sama sekali jauh dari standar objektivitas serta hanya dipandang dari persepsi pimpinan. Dengan demikian, sistem yang ada dinilai tidak mampu memberikan rangsangan bagi aparat untuk bekerja secara profesional karena insentif yang akan diterima tidak memuaskan harapan aparat birokrasi. Tabel 1 memperlihatkan beberapa bentuk pemberian insentif yang diperlakukan di lingkungan birokrasi pemerintah.

Tabel 1  
Bentuk Penghargaan terhadap Aparat Birokrasi menurut Daerah Penelitian

Bentuk Insentif	Daerah Penelitian		
	Sumatra Barat (N=256)	Daerah Istimewa Yogyakarta (N=286)	Sulawesi Selatan (N=446)
Promosi jabatan yang lebih tinggi	25,0	20,6	15,0
Penilaian DP3	3,6	13,2	2,5
Pemberian bonus berupa uang/barang	8,2	12,9	24,8
Pemberian pujian dari pimpinan	32,4	29,4	28,3
Pemberian tanda penghargaan	30,8	23,4	29,4
Jumlah	100,0	100,0	100,0

Sumber: PSKK UGM, 2001

Pengembangan sistem karier yang buruk, seperti yang terjadi pada birokrasi di Indonesia telah memicu terbentuknya birokrasi yang tidak

profesional, inefisiensi, dan korup. Salah satu faktor penyebab terjadinya korupsi di Indonesia adalah adanya rasa frustrasi di kalangan aparat birokrasi yang tidak mendapatkan jaminan kepastian karier karena adanya sistem koneksi, favoritisme, politik uang dalam setiap proses perekrutan jabatan tertentu, serta belum terlembaganya mekanisme *fit and proper test* dalam penentuan seorang pejabat publik. Hal ini pula yang membawa konsekuensi pada semakin banyaknya aparat birokrasi yang tidak memiliki gairah kerja untuk meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat. Pengakuan salah seorang aparat berikut membuktikan adanya kecenderungan tersebut.

*"Tidak ada penghargaan meskipun lembur dan juga tidak ada insentif, tapi yang ada hanya pujian baik dari teman atau atasan"* (FGD, 2000).

*"Kita tidak punya dana lebih untuk membayar insentif pada pegawai yang berprestasi. Semua dana yang dimiliki oleh daerah sudah tercantum dalam DAU, jadi paling-paling kami hanya memberikan pujian saja"* (FGD, 2000).

Penghargaan yang diberikan oleh pimpinan terhadap aparat tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap peningkatan kinerja pemberian pelayanan kepada publik. Hal tersebut disebabkan oleh kurang berpengaruhnya secara langsung pemberian pujian dari pimpinan terhadap kenaikan pangkat atau promosi seorang aparat birokrasi. Penilaian Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3) sebagai syarat promosi pegawai lebih didasarkan pada aspek loyalitas pada pimpinan daripada prestasi kerja yang telah diraih. Keadaan tersebut pada akhirnya membuat aparat birokrasi pelayanan tidak memiliki orientasi untuk meningkatkan kinerja pelayanan. Bagi sebagian besar aparat birokrasi, penilaian loyalitas dari pimpinan lebih utama daripada bentuk penghargaan yang lain karena loyalitas akan memudahkan untuk mendapatkan promosi jabatan yang lebih tinggi.

Iklim kerja di lingkungan birokrasi yang demokratis, bebas, dan transparan merupakan salah satu dimensi pengembangan sumber daya manusia yang semakin penting untuk dilakukan. Hal tersebut dilandasi oleh adanya hak paling mendasar bagi manusia, yakni hak untuk

berpendapat dan berserikat (*freedom to speech and association*) yang mensyaratkan adanya kondisi politik yang bebas dan terbuka. Manusia yang berkualitas dalam konteks tersebut adalah manusia yang mampu mengekspresikan pandangan dan ide-idenya secara bebas ke dalam sistem yang dibangun di atas prinsip-prinsip demokrasi. Kebebasan berpendapat akan dapat mempengaruhi kualitas pemberian pelayanan publik, sekaligus sebagai wahana kontrol untuk mencegah terjadinya praktik penyelenggaraan pelayanan publik yang korup.

*United Nations Development Programme* (dalam Effendi, 1995) mendefinisikan pengembangan sumber daya manusia sebagai berikut.

*Pengembangan sumber daya manusia adalah proses peningkatan kemampuan manusia untuk melakukan pilihan-pilihan. Pengertian ini memusatkan perhatian pada aspek pemerataan dalam meningkatkan kemampuan manusia (melalui investasi pada manusia itu sendiri) dan pada pemanfaatan kemampuan tersebut melalui penciptaan kerangka keterlibatan manusia untuk mendapatkan penghasilan dan perluasan kesempatan kerja.*

Pengembangan sumber daya manusia harus memiliki aspek pemerataan, di samping peningkatan kemampuan kognitif aparat birokrasi. Pemerataan menjadi isu penting dalam pengembangan SDM birokrasi karena pemerataan memiliki dimensi pembagian kewenangan politis, berupa desentralisasi pengambilan keputusan kepada *street-level bureaucracies* dalam pemberian pelayanan. Sebagai contoh, banyak petunjuk teknis atau juklak pelayanan sertifikasi tanah, izin usaha, IMB, dan sebagainya yang masih dibuat oleh birokrasi pusat. Kondisi tersebut jelas akan membawa pada pelayanan yang tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat pengguna jasa di setiap daerah yang memiliki latar sosio-kultural, politik, dan ekonomi yang berbeda-beda.

Tidak adanya pemerataan dalam bentuk pendelegasian kewenangan di lingkup birokrasi pelayanan menjadikan kemampuan aparat birokrasi untuk berinisiatif dan berinovasi dalam pemberian pelayanan sangat rendah. Pendekatan sentralistik di birokrasi telah membawa dampak pada lemahnya kemampuan diskresi di kalangan aparat birokrasi. Aparat birokrasi menjadi lamban ketika menghadapi suatu kasus atau masalah dalam pemberian pelayanan publik bahkan dalam banyak kasus tindakan

aparatus birokrasi cenderung meminta petunjuk pimpinan ketika menemui kesulitan dalam menjalankan tugas pelayanan. Jarang aparatus birokrasi mampu memecahkan persoalan secara kreatif dan inovatif sehingga jalannya pelayanan menjadi terhambat.

Tabel 2  
Tindakan Aparatus Ketika Menemui Kesulitan Tugas menurut Daerah Penelitian

Jenis Tindakan	Daerah Penelitian		
	Sumatra Barat	Daerah Istimewa Yogyakarta	Sulawesi Selatan
Meminta Petunjuk Pimpinan	67,9	62,2	70,7
Bantuan Rekan Kerja	8,7	16,9	6,0
Inisiatif Sendiri	23,3	20,9	23,3
Jumlah	100,0	100,0	100,0
N = 912	N = 287	N = 325	N = 300

Sumber: PSKK UGM, 2001

Pemerataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan membawa konsekuensi pada desentralisasi pengambilan keputusan di tingkat daerah atau unit pelayanan yang lebih kecil. Desentralisasi akan mengurangi ketergantungan pada birokrasi pusat dalam membuat kebijakan yang menyangkut pemberian pelayanan kepada masyarakat di daerah. Pemerataan sebagai bagian penting dalam dimensi pengembangan SDM birokrasi sangat penting dilakukan dalam rangka menyongsong kesiapan daerah menghadapi pemberlakuan otonomi daerah.

Salah satu temuan menarik yang menyangkut kesiapan SDM birokrasi dalam memberikan pelayanan adalah kualitas SDM birokrasi ternyata bukan merupakan satu-satunya faktor yang signifikan untuk menjelaskan rendahnya kemampuan diskresi aparatus birokrasi. Fakta menunjukkan bahwa aparatus birokrasi yang berpendidikan tinggi semakin banyak secara

Tabel 3  
Human Development Index Rank

Countries	Rank	
	1999	2000
Canada	1	1
Norway	2	2
United States	3	3
Australia	7	4
Japan	4	9
Singapore	22	24
Brunei Darussalam	25	32
Korea. Rep.of.	30	31
Malaysia	56	61
Thailand	67	76
Philippines	77	77
Sri Lanka	90	84
Iran	95	97
China	98	99
Indonesia	105	109
Vietnam	110	108
India	132	128
Pakistan	138	135
Nepal	144	144
Bangladesh	150	146
Ethiopia	172	171
Niger	173	173
Sierra Leone	174	174

Sumber: UNDP, 1999, 2000

kuantitatif, tetapi budaya birokrasi tentang inisiatif pelayanan yang masih dianggap salah tetap tertanam kuat. Inisiatif pelayanan masih dianggap sebagai tindakan yang menyalahi prinsip tanggung jawab sehingga dianggap sebagai tindakan yang melanggar atau menyalahi prosedur baku pelayanan (juklak) dan mendatangkan sanksi bagi pelakunya. Keyakinan tersebut secara faktual masih merupakan norma pelayanan yang dipegang kuat oleh sebagian besar aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pemberian pelayanan publik.

### **Kendala Kualitas SDM Birokrasi**

Kualitas sumber daya manusia di suatu negara, menurut UNDP (1999), dapat diukur melalui *Human Development Index* (HDI) yang disusun ke dalam 4 komponen pokok, yaitu angka harapan hidup masyarakat (*life expectancy at birth*), angka melek huruf (*adult literacy rate*), rata-rata tahun sekolah (*enrolment ratio*), dan pendapatan per kapita (*GDP per capita*). Berdasarkan ukuran yang dibuat UNDP dalam *Human Development Report* tahun 1999 dan 2000, peringkat Indonesia berada pada peringkat 105 dan 109 dari 174 negara di dunia.

Pada tahun 1999, peringkat HDI Indonesia berada pada peringkat 105, jauh di bawah negara-negara ASEAN, seperti Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Thailand, Philipina, bahkan Sri Lanka. Rendahnya peringkat HDI Indonesia mengindikasikan bahwa kualitas sumber daya manusia Indonesia sangat rendah dibandingkan dengan negara-negara ASEAN. Rendahnya kualitas sumber daya manusia Indonesia tersebut membawa konsekuensi pada rendahnya daya saing dan produktivitas tenaga kerja Indonesia. Suatu contoh kecil yang menunjukkan lemahnya daya saing manusia Indonesia adalah pada kasus Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di Timur Tengah memiliki tingkat pendapatan jauh di bawah tenaga kerja asal Philipina dan Thailand. Tenaga kerja asal Philipina memiliki daya saing yang lebih tinggi karena mereka dapat berbahasa Inggris, sedangkan kemampuan bahasa asing pekerja Indonesia masih sangat rendah.

Rendahnya kualitas sumber daya manusia Indonesia secara umum dapat memberikan gambaran betapa upaya-upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia harus menjadi prioritas utama apabila Indonesia

ingin tampil sebagai negara maju dan sejajar dengan negara-negara modern lainnya di dunia. Apabila Indonesia tidak segera mengubah arah kebijakan peningkatan sumber daya manusia melalui perbaikan tingkat pendidikan, kesehatan, dan pembangunan ekonomi, Indonesia akan terus tertinggal dari bangsa-bangsa lainnya. Negara Vietnam yang baru memulai tahap pembangunan lebih lambat daripada Indonesia dan pada tahun 1999 peringkat HDI Vietnam berada di bawah Indonesia, pada tahun 2000 justru peringkat HDI Vietnam telah berada di atas Indonesia. Pemerintah hendaknya mulai memperhatikan strategi peningkatan mutu sumber daya manusia melalui investasi pendidikan dan pembangunan ekonomi yang dapat memacu kenaikan pendapatan masyarakat.

Bercermin dari rendahnya kualitas manusia Indonesia di atas, dapat dibayangkan kualitas sumber daya manusia yang berada di lingkungan birokrasi pemerintah. Birokrasi sebagai salah satu lembaga yang mempunyai posisi dan fungsi strategis sebagai fasilitator pembangunan tidak akan mampu menjalankan misinya apabila tidak didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas. Rendahnya kualitas sumber daya manusia di jajaran birokrasi menyebabkan fungsi pelayanan publik (*public service*) menjadi sangat lemah. Birokrat selama ini tidak mampu mendeteksi aspirasi dan kebutuhan publik pada pelayanan yang efisien dan responsif. Birokrasi sangat lamban menyesuaikan diri dengan perubahan, tidak responsif, dan masih arogan. Bukti bahwa birokrasi tidak responsif, lamban, dan arogan adalah pada masih lamanya proses pemberian pelayanan untuk urusan-urusan KTP, sertifikasi akta tanah, pembuatan paspor, pengurusan perizinan, dan berbagai urusan yang berhubungan dengan birokrasi pemerintah lainnya sehingga warga masyarakat merasa malas apabila hendak berurusan dengan birokrasi pemerintah.

Birokrasi Indonesia belum mempunyai orientasi pelayanan *customer driven*<sup>1</sup>, yakni mendasarkan pelayanan pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat sebagai pelanggan. Penerapan cara pandang birokrasi tersebut

---

<sup>1</sup> lihat dalam Osborne & Plastrik, 2000, Memangkas Birokrasi, perspektif *customer driven* dipergunakan sebagai salah satu langkah dari lima strategi untuk mengubah paradigma birokrasi pemerintah menjadi birokrasi yang lebih terbuka dan memahami kebutuhan masyarakat.

bertujuan untuk mentransformasikan sistem dan organisasi birokrasi pemerintah menjadi sistem dan organisasi yang bersifat wirausaha. Sistem dan corak organisasi wirausaha (*entrepreneurship*) adalah organisasi yang mengandalkan sistem pelayanan kepada publik atas dasar keinginan dan kebutuhan publik. Aparat birokrasi pemerintah dituntut harus mampu mentransformasikan diri ke dalam *corporate culture*<sup>2</sup> dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sehingga mampu mewujudkan birokrasi yang profesional, responsif, efisien, *public accountable*, dan transparan dalam memberikan pelayanan.

Tabel 4  
Komposisi Pendidikan Pegawai Negeri Sipil  
menurut Pendidikan Tahun 1974 dan 1994

Tingkat Pendidikan	Tahun	
	1974 (%)	1994 (%)
Sekolah Dasar	37,0	11,3
SLTP/SMU	55,5	70,0
Sarjana ke atas	7,5	18,7

Sumber: Rohdewohld, 1995: 142

Kualitas psikologis sumber daya manusia yang disebut *achievement motivation*, yakni dorongan yang amat kuat untuk selalu berprestasi, harus menjadi determinan utama keberhasilan pembangunan kualitas manusia di lingkungan birokrasi. Negara yang berhasil membangun adalah negara yang memiliki konsentrasi tinggi dari orang-orang yang memiliki *achievement motivation* tersebut. Birokrasi sebagai institusi yang memiliki fungsi sebagai fasilitator pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat

---

<sup>2</sup> Lihat dalam Deal, Terrence E. & Allan A. Kennedy. 1982. *Corporate Culture: The Rites and Rituals of Corporate Life*. Konsep ini apabila diadopsikan ke dalam organisasi birokrasi membawa implikasi pada perbaikan kinerja birokrasi layaknya perusahaan-perusahaan multinasional dalam memperlakukan pelanggannya.



dituntut pula harus memiliki aparat-aparat yang memiliki *achievement motivation* yang tinggi. Motivasi untuk berprestasi di lingkungan aparat birokrasi diwujudkan dalam bentuk pemberian pelayanan kepada publik secara efisien, responsif, transparan, dan akuntabel. Selama ini motivasi bekerja para birokrat bukan kepada nilai-nilai tersebut, tetapi lebih cenderung kepada uang dan kekuasaan.

Orientasi untuk berprestasi di kalangan birokrat dalam bentuk pemberian pelayanan kepada publik belum sepenuhnya efisien mengingat masih seringnya terjadi kasus-kasus pelayanan yang memunculkan suap, uang pelicin, kolusi, diskriminasi, dan korupsi yang menyebabkan terjadinya *mark-up* biaya pelayanan. Kasus sertifikasi tanah, misalnya, setiap orang yang akan mengurus sertifikasi tanah akan dikenakan biaya administrasi di tingkat desa sebesar 1--1,5 persen dari total nilai transaksi tanah. Biaya tersebut masih akan terus membengkak ketika sampai di birokrasi kecamatan dan kabupaten, serta pada setiap meja birokrasi yang harus dilalui oleh pemohon. Masyarakat pemohon dipaksa untuk membayar sejumlah uang di luar biaya resmi kepada birokrat apabila berkasnya ingin segera diproses. Seorang pemohon akta tanah di Sleman menceritakan pengalamannya berurusan dengan birokrat yang masih mencerminkan kualitas SDM bermental korup sebagai berikut.

*"Saya mengurus tanah untuk sertifikat waris. Di kelurahan dibuatkan berkas dan disuruh membayar ongkos Rp 2,5 juta untuk biaya administrasi. Kemudian sampai di kecamatan berkas saya ditolak Pak Camat. Pak Camat bilang bahwa kalau mau minta cap kecamatan harus bayar Rp 750.000,00 paling lambat besok pagi jam 06.00 WIB. Setelah dibayar saya baru mendapat cap di kecamatan"* (FGD, 2000)

Pada kasus pelayanan publik di atas terlihat bahwa kualitas sumber daya manusia birokrasi sama sekali tidak profesional, korup, dan memberatkan masyarakat pengguna jasa. Birokrasi yang mempunyai simbol sebagai abdi masyarakat ternyata dalam praktik masih sering menghisap uang masyarakat. Kualitas aparat birokrasi yang bermental korup jelas tidak mencerminkan adanya *achievement motivation* yang kuat untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Belum ada dorongan kuat di kalangan birokrat untuk berprestasi bagi peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Prestasi birokrat lebih

banyak dilatarbelakangi oleh kepentingan pribadi, ambisi, jabatan, dan uang sehingga sangat sulit mengharapkan adanya korps birokrasi yang bersih, berwibawa, jujur, dan profesional.

Kendala lain yang menyebabkan rendahnya kualitas birokrasi di Indonesia dalam memberikan pelayanan kepada publik adalah kualitas pendidikan formal sebagian besar aparat birokrasi yang hanya tamatan SLTP/SMU. Masih minimnya jumlah aparat birokrasi yang berpendidikan sarjana menjadikan kualitas wawasan aparat terhadap perubahan sosial terlihat masih sangat rendah. Kualitas pendidikan aparat birokrasi yang memadai akan sangat mempengaruhi kemampuan aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Hal tersebut terutama akan sangat dirasakan bagi aparat birokrasi yang bertugas di daerah-daerah yang dinamis dan sebagian besar masyarakatnya telah berpendidikan tinggi. Dengan demikian, akan dapat tercipta suatu kondisi aparat birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan mampu mengimbangi tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Rendahnya kualitas pendidikan sebagian besar aparat birokrasi di Indonesia mengindikasikan rendahnya kemampuan birokrasi untuk mencetak sumber daya manusia yang berkualitas. Birokrasi belum menerapkan pendekatan *human capital* sebagai basis bagi peningkatan kualitas pelayanan publik. Birokrasi pemerintah dengan kondisi tersebut sulit diharapkan dapat menyongsong era otonomi dan globalisasi yang mensyaratkan kondisi sumber daya manusia yang berkualitas tinggi agar mampu menghadapi era persaingan global. Kemampuan birokrasi di Indonesia dalam ber-adaptasi terhadap perubahan masih tertinggal jauh apabila dibandingkan dengan kemampuan birokrasi di Malaysia atau di Amerika dan Eropa yang telah mampu menyusun *citizen's charter*<sup>3</sup> sebagai pedoman pemberian pelayanan publik dengan tingkat efisiensi, akurasi, dan ketepatan waktu, serta biaya yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

---

<sup>3</sup> *Citizen's charter* merupakan referensi yang dimiliki oleh birokrasi sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang disusun berdasarkan referensi yang dimiliki oleh konsumen atau masyarakat. Model kualitas pelayanan disusun dengan membentuk siklus pelayanan yang interaktif antara birokrasi dengan masyarakat pengguna jasa. Lihat dalam Zeithaml, et. al., 1990: 46.

Rendahnya kualitas pendidikan birokrat membawa konsekuensi pada rendahnya tingkat pengetahuan birokrat terhadap visi dan misi pelayanan. Hampir dapat dipastikan bahwa birokrat di Indonesia belum memahami yang dimaksudkan dengan visi dan misi pelayanan. Pemahaman birokrat baru sebatas pada simbol, jargon, dan moto pemerintah. Visi pelayanan diarahkan untuk mendesain arah masa depan pelayanan kepada masyarakat sebagai bagian dari obsesi pelayanan. Visi pelayanan akan senantiasa menjadi pedoman perilaku dan sikap birokrat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Misi pelayanan menunjuk kepada aspek fungsional dari eksistensi birokrasi sebagai abdi masyarakat dan negara yang harus mendahulukan kepentingan dan aspirasi masyarakat, bukannya memprioritaskan kepentingan pimpinan atau atasan. Akibat rendahnya pemahaman terhadap visi dan misi pelayanan, produktivitas birokrasi dalam memberikan pelayanan publik juga rendah, tidak profesional, korup, dan tidak akuntabel.

### **Menuju Birokrasi Profesional dan Publik Akuntabel**

Perubahan lingkungan strategis birokrasi, baik pada aspek politik, ekonomi, sosial, maupun budaya membawa konsekuensi pada perubahan sistem administrasi yang berbeda dengan sistem administrasi era Orde Baru yang lebih menekankan pada aspek regulasi. Birokrasi tidak lagi menjadi aktor yang dominan dalam melakukan kontrol terhadap masyarakat, tetapi menjadi organisasi yang memerlukan strategi pengembangan sumber daya manusia untuk menjawab dinamika dan kebutuhan yang terus berkembang dalam masyarakat. Konsekuensi dari perubahan lingkungan strategis tersebut menjadikan birokrasi harus tampil sebagai sosok lembaga yang mengemban nilai-nilai profesionalitas dan akuntabilitas publik dalam kerangka pembentukan *good governance*<sup>4</sup> (Pierre & Peters, 2000) sebagai suatu sinergi model pemerintahan modern.

---

<sup>4</sup> *Good governance* berbeda pengertiannya dengan *good government*. *Good government* hanya menunjuk pada eksekutif, sedangkan *good governance* menunjuk pada jaringan pengambilan keputusan yang melibatkan eksekutif, legislatif, yudikatif, pers, LSM, perguruan tinggi, dan lain-lain sebagai bagian tidak terpisahkan dari pengembangan *civil society*, lihat dalam Frederickson, George.1997: 78.

Pengembangan sumber daya birokrasi diarahkan pula untuk menginternalisasikan nilai-nilai partikularistik dalam setiap proses pengambilan kebijakan publik. Nilai partikularistik merupakan orientasi nilai dalam pengambilan kebijakan yang bertumpu pada kepentingan publik secara luas. Birokrasi harus mampu merancang program-program pembangunan dan bentuk pelayanan yang bersandar pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat luas. Nilai partikularistik akan menutup celah bagi birokrat untuk melakukan kolusi dalam setiap kali pengambilan keputusan publik. Pengabaian aspek partikularistik hanya akan memunculkan inefisiensi dalam birokrasi, seperti terjadinya kasus kontrak listrik swasta, Paiton, Kilang Balongan, Kasus Mobnas Timor, BLBI, dan sebagainya.

Setidak-tidaknya terdapat empat aspek pengembangan kualitas manusia di jajaran birokrasi yang dapat dilakukan untuk membentuk birokrasi yang profesional dan publik akuntabel (Effendi, 1996: 32). *Pertama*, peningkatan kapasitas (*capacity*) yang berarti pembangunan birokrasi harus diarahkan untuk meningkatkan kemampuan aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi harus responsif, peka terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang dilayaninya. Berbagai cara dapat ditempuh untuk meningkatkan kapasitas profesionalisme birokrasi, antara lain, ialah melalui peningkatan mutu pendidikan dan latihan, standar pendidikan setingkat lulusan *master* atau *magister* pada tingkat kepala dinas atau instansi, dukungan untuk kegiatan-kegiatan studi banding, serta pengadaan teknologi informasi (*information technology*) yang mendukung tugas-tugas operasional birokrasi. Penerapan *e-government* (*electronic goverment*), seperti yang telah diterapkan di negara-negara maju dan di Kabupaten Takalar, Provinsi Sulawesi Selatan, dapat merupakan terobosan strategis untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

*Kedua*, peningkatan pemerataan (*equity*). Birokrasi harus diarahkan untuk memiliki pola pandang terhadap pentingnya pemerataan pelayanan kepada masyarakat. Publik harus memiliki akses yang sama terhadap pelayanan tanpa adanya diskriminasi pelayanan berdasarkan pada status ekonomi dan sosial, terlebih lagi etnik dan agama. Persamaan pelayanan kepada semua anggota masyarakat tanpa terkecuali akan mengarahkan

birokrasi menjadi lembaga yang profesional dan secara moral mampu menjadi abdi masyarakat yang baik.

*Ketiga*, peningkatan pemberian kekuasaan dan wewenang (*empowerment*). Birokrasi harus diberikan ruang yang cukup untuk berinisiatif dalam pengambilan keputusan tanpa harus menunggu petunjuk pimpinan. Kemampuan birokrasi dalam melakukan inisiatif pengambilan keputusan (*discretionary of power*) seringkali justru menjadi penghambat kualitas pelayanan yang cepat dan efisien bagi masyarakat. Kondisi tersebut hanya dapat diubah apabila aparat pelayanan birokrasi pada tingkat pelaksana (*street level of bureaucracy*) diberikan keleluasaan dan kewenangan yang proporsional dalam menerjemahkan peraturan dan mengambil keputusan. Aparat birokrasi harus dihindarkan dari mental *juklak-minded* yang harus *tenggo dhawuh* pimpinan sebelum melakukan sesuatu bagi masyarakat.

*Keempat*, peningkatan kelangsungan perkembangan (*sustainable*). Pengembangan kualitas profesional dan moral birokrasi hendaknya dilakukan secara berkesinambungan dan sistemik tanpa harus tergantung pada pribadi pimpinan. Dalam rangka pengembangan aspek tersebut diperlukan suatu model kelembagaan birokrasi yang lebih *organis-adaptif* (Effendi,1996) sehingga sistem pelayanan birokrasi akan tetap dapat mengikuti perkembangan dinamika masyarakat yang dilayaninya.

Selama ini keempat aspek pengembangan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi tersebut belum banyak disentuh sehingga kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat menemui banyak kendala. Beberapa indikator yang memperlihatkan rendahnya kualitas sumber daya manusia dalam birokrasi ikut mempengaruhi kemampuan birokrasi dalam menjalankan fungsinya, yaitu munculnya isu-isu ketimpangan pemerataan hasil pembangunan yang memperlihatkan lemahnya visi dan kesadaran birokrasi dalam merencanakan model pembangunan nasional yang merata di seluruh wilayah Indonesia. Pola pembangunan sentralistik yang selama ini berjalan hanya menimbulkan ketimpangan regional yang sangat potensial menyulut bahaya disintegrasi nasional.

## Penutup

Pengembangan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi pemerintah memerlukan serangkaian perombakan secara struktural maupun aspek mental. Secara struktural, birokrasi harus diarahkan pada upaya-upaya untuk membentuk struktur birokrasi yang efisien, ramping, dan sistem informasi organisasi dan pengambilan keputusan yang sifatnya horizontal, bukan piramidal. Organisasi yang didesain secara horizontal merupakan tipe organisasi yang diterapkan di perusahaan-perusahaan swasta yang memungkinkan pimpinan dapat menerima arus informasi dari mana saja tanpa terikat hierarkhis jabatan sehingga birokrasi lebih responsif terhadap perkembangan aspirasi di masyarakat. Pengembangan sistem insentif perlu dilakukan untuk memacu prestasi kerja pegawai melalui mekanisme *reward and punishment*, gaji pegawai negeri tidak sama besarnya untuk pangkat yang sama. Gaji untuk setiap pegawai besarnya harus tergantung pada prestasi, kedisiplinan, inisiatif, dan kreativitas (*out put*) yang merupakan ukuran kinerja (*performance*) seorang pegawai.

Perombakan aspek mental dan moral di kalangan birokrasi diarahkan untuk menghilangkan mental penguasa yang masih melekat di sebagian besar birokrat. Mental penguasa menjadikan birokrasi memosisikan diri sebagai penguasa yang lebih tinggi kedudukannya daripada masyarakat dan berhak mengontrol publik. Arogansi birokrasi tersebut hanya dapat dicegah melalui internalisasi kultur pelayanan kepada aparat birokrasi sebagai penyedia pelayanan (*services provider*). Aparat birokrasi harus memperlakukan masyarakat sebagai pengguna jasa (*customer*) yang sangat menentukan eksistensi lembaga birokrasi. Perspektif tersebut menjadikan birokrat sebagai agen yang harus mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat sebaik-baiknya apabila tidak ingin ditinggalkan oleh konsumennya.

## Referensi

- Deal, Terrence E and Allan Kennedy. 1982. *Corporate Cultures: the Rites and Rituals of Corporate Life*. New York: Addison Wesley Publishing Company, Inc.
- Effendi, Sofian. 1996. "Meningkatkan kemampuan kelembagaan untuk mendukung pembangunan kualitas manusia: suatu perspektif administrasi negara", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* 1(1):29-34, Mei.
- Effendi, Tadjuddin Noer. 1995. *Sumber Daya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Finkelstein, Neal D. 2000. *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*. London: MacMillan Press Ltd.
- Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. California: Jossey-Bass Inc.
- Jabbara, Joseph G. and O. P. Dwivedi. 1988. *Public Service Accountability: a Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press, Inc.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintah Wirausaha*. Jakarta: PPM.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press Inc.
- Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada. 2001. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia: Temuan dari Sumatra Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan*. Yogyakarta: Kerja sama dengan Ford Foundation.
- Rohdewohld, Rainer. 1995. *Public Administration in Indonesia*. Melbourne: Montech PTY Ltd.
- Sukamdi. 1995. "Konsep, definisi dan indikator sumber daya manusia", *Pelatihan Perencanaan Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta, April-Oktober. Diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

*Bambang Wicaksono*

United Nations Development Programme. 1999. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

—————. 2000. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

Zeithaml, Valarie A., A. Parasuraman and Loenard L. Berry. 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.



# MONOPOLI KAPITAL, MEROSOTNYA ETIKA PROFESIONAL KEDOKTERAN, DAN MENURUNNYA MUTU PELAYANAN RUMAH SAKIT

*Nasikun*

## Abstract

*Institutions that perform health care have become untouchable, especially for the poor. Therefore, the capability of achieving an optimal degree of community health is still far from hope. There are many factors that contribute to this condition. This essay describe the main ideas and strategic issues which need to be understood in order to enhance the performance of these institutions. The description in this essay will cover structural relationships between the doctor and patient, capital monopoly, the degrading professional ethic of physicians, and the quality service of hospitals as a service industry.*

"... the medical monopoly over health care has expanded without checks and has encroached on our liberty with regard to our own bodies. Society has transferred to physicians the exclusive right to determine what constitutes sickness, who is or might become sick, and what shall be done to such people". (Ivan Illich, 1978: 6).

## Pengantar

Sejak deklarasi Alma Alta ditandatangani pada tahun 1978, tidak sedikit energi finansial, administratif, dan intelektual telah dicurahkan untuk mengatasi masalah kesehatan di kalangan masyarakat miskin di dunia berdasarkan prinsip kesamaan dan keadilan sosial. Kendati secara keseluruhan hasilnya cukup mengesankan, namun target pencapaian "Kesehatan Bagi Semua Pada Tahun 2000" yang dicanangkan oleh deklarasi Alma Alta melalui pelayanan kesehatan primer pada tingkat global sudah terbukti mengalami kegagalan. Tanda-tanda kegagalan itu bahkan sudah mulai diperbincangkan banyak ahli sejak awal tahun 1990-an. Laporan mutakhir hasil penelitian "Komisi Penelitian Kesehatan Untuk Pembangunan" (*the Commission on Health Research for Development*) pada tahun 1990, misalnya, menunjukkan adanya kesenjangan yang lebar

antara beban sakit (*the burden of illness*) yang secara sangat tidak seimbang dipikul oleh penduduk negara-negara sedang berkembang di Dunia III dan lapisan penduduk miskin di negara-negara berkembang (Lucas, 1991: 3).

Di Indonesia, keadaan yang sama tidak terkecuali. Meskipun banyak energi finansial, administratif, dan intelektual telah dicurahkan untuk memecahkan masalah kesehatan bagi lapisan penduduk miskin, penurunan tingkat kesenjangan kesehatan pada tingkat spasial dan sosial masih belum mencapai hasil yang optimal. Biro Pusat Statistik tahun 1992 menunjukkan, pertama, kendati tingkat mortalitas bayi di Indonesia secara keseluruhan mengalami penurunan yang substansial, kesenjangan tingkat kematian bayi antara keluarga berpendidikan tinggi dan rendah masih cukup rawan. Kesenjangan yang hampir sama juga terjadi dalam pelayanan imunisasi dan pertolongan kelahiran. Hanya 23 persen kelahiran dari ibu-ibu yang berpendidikan rendah memperoleh dua dosis vaksinasi, sementara lebih dari 60 persen kelahiran di kalangan mereka yang berpendidikan SLTP atau SLTA memperoleh dua dosis vaksinasi. Persentase anak-anak dari daerah perkotaan yang memperoleh vaksinasi juga lebih besar (65 persen) dibandingkan dengan anak-anak sebaya mereka yang tinggal di daerah pedesaan yang hanya mencapai angka 41 persen. Lebih menarik lagi adalah lebih dari 90 persen kelahiran dari ibu-ibu yang berpendidikan rendah dilakukan di rumah, sementara hanya 46,6 persen kelahiran dari mereka yang berpendidikan SLTP terjadi di tempat yang sama.

Faktor-faktor apa saja yang berada dan bekerja di belakang semua itu? Bagaimana kita harus menjelaskan rendahnya pemanfaatan pelayanan kesehatan di kalangan penduduk miskin ketika pengembangan organisasi pelayanan kesehatan dan program-program kesehatan semakin meluas jangkauannya sampai ke seluruh pelosok daerah pedesaan di Indonesia? Di mana harus kita temukan penjelasannya: di dalam "analisis kultural" yang melihat sumbernya pada rendahnya pemanfaatan pelayanan kesehatan di kalangan penduduk miskin karena mereka berada di dalam kebudayaan kemiskinan (*the culture of poverty*); di dalam "analisis ekonomi" yang melihat sumbernya berada di dalam ketidakmampuan penduduk miskin untuk membeli pelayanan kesehatan yang disediakan

bagi mereka; atau di dalam "analisis sosiologi kritis" yang melihat sumbernya berada sangat mendalam pada kebudayaan lembaga pelayanan kesehatan (*the culture of medicine*) dengan dokter sebagai salah satu subsistem yang paling penting? Adakah pengaruh ekspansi global dari kompleks industri medis (*medical industrial complex*) dan monopoli kapital lembaga pelayanan kesehatan terhadap terjadinya erosi sikap, perilaku, dan komitmen etis lembaga pelayanan kesehatan (baca: Rumah Sakit, termasuk para dokter, perawat, dan segenap karyawannya) dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada lapisan penduduk miskin? Perlukah suatu kebijakan dan program pengembangan SDM lembaga pelayanan kesehatan dirumuskan dan dilaksanakan untuk meningkatkan mutu pelayanan kesehatan, terutama bagi lapisan penduduk miskin? Sistem manajemen lembaga pelayanan kesehatan macam apa yang diperlukan untuk membangun etos kerja segenap karyawan-karyawannya?

Itulah beberapa di antara pertanyaan-pertanyaan sangat mendasar yang menurut hemat penulis perlu dijawab dengan seksama jika kita memang benar-benar menghendaki tujuan kesehatan bagi semua dapat dicapai dalam waktu dekat. Dengan segala keterbatasan yang ada di tangan penulis, tulisan ini hendak mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan itu. Meskipun demikian, ia sama sekali tidak memiliki pretensi untuk dapat menjawab semua pertanyaan itu secara mendalam. Yang akan penulis coba sampaikan adalah sebuah upaya awal untuk menyajikan pokok-pokok pikiran tentang isu-isu strategis yang perlu kita pahami dengan lebih seksama untuk meningkatkan kinerja lembaga pelayanan kesehatan. Penyajian itu akan diawali dengan pembahasan singkat tentang konteks struktural hubungan antara dokter dan pasien dan pengaruhnya terhadap mutu pelayanan mereka. Sesudah itu, berturut-turut akan dilakukan penyajian singkat mengenai monopoli kapital dan merosotnya etika profesional kedokteran dan mutu pelayanan rumah sakit, rumah sakit sebagai suatu industri pelayanan, dan isu pengembangan SDM profesional lembaga pelayanan kesehatan. Tulisan ini akan ditutup dengan pembahasan sangat singkat tentang tuntutan pengembangan manajemen rumah sakit yang lebih manusiawi.

## Konteks Struktural Hubungan Dokter dan Pasien

Perspektif sosiologi melihat setiap peristiwa sosial hanya mungkin dipahami dengan baik di dalam konteks organisasi atau struktur sosial tempat peristiwa itu terjadi, tidak terkecuali hubungan antara dokter dan pasien. Oleh karena itu, untuk memahami hubungan antara dokter dan pasien dengan lebih baik, kita perlu memahami organisasi rumah sakit tempat hubungan itu terjadi. Meskipun tiap rumah sakit jelas memiliki keunikannya masing-masing, tipe umum dari lembaga pelayanan kesehatan semua rumah sakit memiliki ciri-ciri organisasional yang mempersamakan mereka satu dengan yang lain. Sebagai suatu organisasi sosial modern, semua rumah sakit memiliki ciri-ciri umum yang sangat tipikal, yakni bersifat formal, memiliki struktur stratifikasi sosial yang ketat, birokratis, dan tidak jarang bersifat sangat otoriterian. Fungsi pertama yang ingin diungkapkannya adalah menyediakan perawatan medis bagi pasien di dalam batas-batas pengetahuan dan teknologi medis mutakhir serta sumber daya yang dimilikinya.

Untuk melakukan semua fungsi itu dengan baik, rumah sakit harus melakukan koordinasi berbagai kegiatannya dalam kerangka hirarki otoritas yang ia tetapkan sendiri yang mengungkapkan dirinya pada tingkat operasional melalui berbagai aturan, regulasi, dan prosedur-prosedur administratif yang bersifat formal. Kunci efisiensi dan efektivitas rumah sakit dalam mencapai fungsinya terletak pada koordinasi pembagian kerja di antara berbagai bagian dan aktor individual yang saling bertalian dan tergantung satu sama lain. Tantangan yang seringkali harus dihadapi oleh suatu organisasi rumah sakit adalah ketegangan-ketegangan struktural yang terjadi antara staf profesional dan birokrasi rumah sakit, yang di Amerika Serikat umumnya dipecahkan melalui supervisi sebuah *governing body* yang disebut *board of trustee* (Cockerham, 1989). Ketegangan struktural antara staf profesional dan birokrasi rumah sakit terjadi karena keduanya cenderung secara intrinsik berlawanan satu sama lain. Di satu sisi, oleh kepentingan artikulasi fungsi intrinsiknya staf profesional cenderung menuntut kemandirian untuk melakukan fungsinya berdasarkan pertimbangan-pertimbangan profesional yang berada di dalam wilayah otoritasnya, sementara birokrasi rumah sakit cenderung untuk mengikuti suatu pendekatan manajemen rasional yang

lebih menuntut efisiensi koordinasi berbagai kegiatan rumah sakit menurut aturan-aturan dan prosedur-prosedur formal bagi semua orang di dalam semua situasi.

Di dalam konteks organisasional rumah sakit yang demikian itulah, posisi para dokter dalam hubungan mereka dengan pasien harus dipahami. Di dalam konteks struktur organisasi rumah sakit yang demikian itu pula cenderung berkembangnya yang oleh Oswald Hall (Cockerham, 1989: 191) disebut sebagai *inner fraternity*. Hall menggambarkan struktur kekuasaan profesi medis terdiri atas empat kelompok dokter. Berada pada lingkaran paling dalam dari struktur suatu organisasi rumah sakit adalah kelompok *inner core* yang terdiri dari para dokter spesialis yang menguasai posisi-posisi penting organisasional rumah sakit. Di luar lingkaran pertama itu, kita temukan kelompok dokter-dokter dari berbagai jenjang karier profesional yang baru direkrut oleh rumah sakit untuk menduduki posisi-posisi sekunder dan diproyeksikan untuk menerima estafet posisi *inner core* di masa mendatang. Pada lingkaran ketiga adalah kelompok para dokter umum yang memiliki hubungan dengan *inner core* melalui sistem rujukan (*referral system*) rumah sakit. Pada lingkaran paling luar organisasi rumah sakit, lingkaran keempat, kita jumpai kelompok dokter-dokter yang memiliki peluang akan tetap berada di dalam posisi pinggiran karena sistem rekrutmen yang ketat oleh *inner core*.

Menurut Hall, kunci untuk memahami struktur kekuasaan profesi medis terletak di dalam sistem pengendalian oleh *inner core* yang memiliki sumber kekuasaan untuk melakukan fungsi itu karena tiga kualitas berikut. *Pertama*, mereka merupakan kelompok para spesialis yang sangat kohesif dengan latar belakang pendidikan dan status sosial-ekonomi yang sama, secara teknis memiliki ikatan saling ketergantungan yang sangat kuat, dan memiliki hubungan kerja yang sangat erat. *Kedua*, ikatan sosial kelompok yang sangat berpengaruh ini pada gilirannya memberi mereka kemampuan untuk mengintegrasikan beragam dokter spesialis ke dalam suatu kesatuan organis yang sangat kohesif. *Ketiga*, peran keduanya sebagai sumber dari *inner core* masih diperkuat oleh kenyataan bahwa *inner core* juga memiliki kemampuan untuk mengorganisasi pasar medis melalui penguasaan proses saat pasien dirujuk dari seorang dokter spesialis kepada dokter spesialis yang lain.

Kerangka analisis Hall memberikan pemahaman tentang dinamika struktur kekuasaan profesi kedokteran. Dalam hal ini karier seorang dokter berlangsung dalam suatu sistem hubungan sosial formal dan informal dengan sejawat-sejawatnya. Hubungan formal berkembang sebagai hasil dari posisi seorang dokter di dalam lembaga pelayanan kesehatan pada suatu masyarakat tertentu. Kontrol atas posisi-posisi penting di dalam institusi pelayanan kesehatan ini, terutama posisi-posisi struktural organisasi suatu rumah sakit, merupakan variabel yang paling menentukan perbedaan di antara dokter-dokter yang berpengaruh dan dokter-dokter yang berada pada posisi-posisi pinggiran. Selain itu, hubungan-hubungan sosial-informal juga berkembang sehingga menguatkan struktur organisasi rumah sakit karena para dokter semakin sering berhubungan satu sama lain dan mencapai batas-batas kualitas kerja dan karakteristik pribadi masing-masing. Dengan demikian, hak atas posisi, status, dan kekuasaan medis memperoleh keabsahannya serta terpelihara di dalam struktur organisasi rumah sakit, dan mekanisme rekrutmen ke dalam *inner core* terbentuk melalui proses formal dan informal.

### **Monopoli Kapital dan Merosotnya Etika Profesional Kedokteran**

Di dalam struktur organisasi profesi yang demikian ditambah dengan legitimasi regulasi pemerintah dan pengetahuan medis masyarakat awam yang sangat minimal, kemampuan kontrol masyarakat terhadap kedudukan dan penampilan dokter pada umumnya sangat rendah. Di samping itu, posisi pasien di hadapan dokter menjadi sangat lemah dan tidak berdaya dan hubungan antara keduanya menjadi suatu hubungan yang "asimetris". Kontrol terhadap kegiatan lembaga pelayanan kesehatan dan para dokter pada akhirnya harus diserahkan sepenuhnya kepada otonomi profesional para dokter, di bawah asumsi bahwa mereka adalah anggota dari suatu kolektivitas profesional yang memiliki kemampuan pengendalian diri, disiplin yang kuat untuk memegang etika profesional mereka, dan dikuasai oleh obsesi untuk mengabdikan diri mereka bagi kesejahteraan masyarakat luas.

Asumsi otonomi profesi dokter yang memiliki kemampuan mengontrol dirinya sendiri mempunyai sedikitnya dua kelemahan yang sangat mendasar. *Pertama*, mekanisme pengendalian timbal-balik oleh "kelompok

sejawat” melalui etika profesional kedokteran yang merupakan mekanisme perlindungan pasien yang paling penting dalam kenyataan tidak pernah bekerja efektif karena norma-norma yang mengatur hubungan antara sesama dokter umumnya lebih banyak untuk memelihara “harmoni” hubungan di antara mereka daripada mengembangkan penilaian kritis terhadap satu sama lain. *Kedua*, kelemahan lain dari asumsi otonomi profesional dokter bersumber di dalam pengakuan (*claim*) bahwa otonomi hanya diberikan demi kepentingan umum. Di dalam kenyataan, seperti yang ditunjukkan oleh hasil beberapa penelitian, ketika resistensi terhadap suatu inovasi dalam bidang kesehatan oleh organisasi profesi kedokteran terjadi tidak jarang penolakan itu dilakukan lebih atas dasar pertimbangan kepentingan organisasi daripada kepentingan masyarakat luas (Stevens, 1971).

Isu pengendalian sosial-otonomi profesi kedokteran dan isu asimetri hubungan antara dokter dan pasien menemukan kadarnya yang lebih problematis dalam berkembangnya monopoli kapital yang semakin merambah masuk sektor kesehatan, tidak terkecuali di Indonesia, yang pada gilirannya akan mentransformasikan banyak rumah sakit menjadi semakin berkarakter sebagai korporasi perawatan kesehatan (*corporate health care*) daripada sebagai lembaga pelayanan kesehatan, seperti yang dimaksudkan di awal sejarah kelahirannya. Konteks proses perkembangan monopoli kapital di dalam sistem kesehatan yang demikian itu —yang di Amerika Serikat terjadi melalui ekspansi perusahaan-perusahaan raksasa di bidang kesehatan yang memainkan peran sangat penting dalam pengembangan dan promosi inovasi-inovasi kedokteran yang sangat mahal seperti unit-unit perawatan jantung dan operasi jantung sebagai satu contoh— posisi otonom dokter akan menjadi semakin problematis. Hal ini disebabkan karena dokter tidak lagi berfungsi sebagai bagian dari rumah sakit, melainkan semakin menjadi bagian integral dari suatu korporasi industri kesehatan. Implikasi lebih jauh dari proses itu tidak terlalu sulit ditebak, yakni berkembangnya kecenderungan secara progresif dokter akan menjadi semakin mendudukkan dirinya pada standar-standar kerja dan regulasi-regulasi bisnis daripada standar-standar kerja dan regulasi-regulasi profesi kedokteran. Korporasi lembaga pelayanan kesehatan memang memiliki kelebihan dalam kemampuannya memberikan pelayanan yang cepat dan efisien. Lebih dari itu, sistem

multirumah sakit berskala raksasa dalam korporasi pelayanan kesehatan dapat mengkonsolidasikan sumber daya dan tidak memboroskan pelayanan mereka sehingga dapat menghemat biaya operasional kegiatannya. Akan tetapi, semua itu pada umumnya hanya dapat dilakukan di daerah-daerah yang rumah sakitnya telah berkembang lebih banyak melayani lapisan penduduk berpendapatan tinggi dan meninggalkan daerah-daerah yang kurang berkembang yang mayoritas penduduknya miskin.

Di hadapan kedudukan dokter dan lembaga pelayanan kesehatan yang istimewa seperti itulah, kita menemukan sebagian penjelasan tentang rendahnya tingkat pemanfaatan pelayanan kesehatan oleh lapisan penduduk miskin dengan sejumlah hambatan sistem pelayanan kesehatan sebagaimana yang dikemukakan oleh Diana B. Dutton (1978). Dutton memang sama sekali tidak menolak tesis ekonomi atau finansial yang menjelaskan rendahnya tingkat pemanfaatan pelayanan kesehatan oleh lapisan penduduk miskin sebagai akibat logis dari ketidakmampuan mereka untuk "membeli" pelayanan kesehatan yang dibutuhkan karena tingginya harga atau biaya pelayanan kesehatan, rendahnya pendapatan mereka, dan tidak memadainya subsidi atau asuransi kesehatan yang disediakan oleh pemerintah. Ia juga dapat menerima penjelasan "budaya kemiskinan" yang melengkapi penjelasan ekonomi di atas dengan argumen bahwa nilai-nilai dan norma-norma budaya yang dianut oleh lapisan penduduk miskin cenderung menjadi penghalang dari pemanfaatan pelayanan kesehatan yang secara obyektif sebenarnya sangat mereka butuhkan. Kebanyakan penduduk miskin, misalnya, melihat pengalaman mereka dalam melakukan kontak dengan lembaga pelayanan kesehatan sebagai pengalaman yang negatif. Mereka juga seringkali bersedia untuk mengabaikan gangguan kesehatan yang mereka alami karena keharusan mereka untuk melakukan pergumulan hidup yang sangat keras. Namun demikian, Dutton melihat sebab rendahnya tingkat pemanfaatan pelayanan kesehatan di kalangan penduduk miskin adalah hambatan organisasional sistem pelayanan kesehatan yang disediakan bagi mereka. Organisasi rumah sakit yang bersifat masif, terlalu kompleks, birokrasi rumah sakit yang bersifat impersonal, meraja, dan menguasai adalah beberapa ciri lembaga pelayanan kesehatan modern yang merupakan



sebab utama rendahnya tingkat pemanfaatan pelayanan kesehatan di kalangan penduduk miskin.

*Inner fraternity* dari struktur organisasi rumah sakit modern seperti itu pula yang telah menyebabkan hubungan antara rumah sakit dan dokter di satu sisi dengan pasien di sisi yang lain, terutama pasien dari lapisan penduduk miskin, seringkali bersifat terlalu impersonal jika bukan bersifat *insulting* dan dengan demikian kurang mendukung fungsi pelayanan kesehatan rumah sakit yang pada tingkat etis sejak semula menjadi rasional bagi kehadirannya dalam masyarakat. Sejarah menunjukkan bahwa pada awal kelahirannya rumah sakit didirikan oleh masyarakat sebagai institusi yang bersifat filantropis, sebagai “rumah perawatan orang miskin”, untuk menolong penduduk miskin yang tidak mampu melakukan perawatan kesehatan dengan memadai pada saat mereka harus menghadapi situasi darurat atau mengalami gangguan kesehatan. Perawatan kesehatan komersial baru muncul kemudian dalam sejarah perkembangan rumah sakit (Cockerham, 1989: 231) ketika penemuan-penemuan teknologi kedokteran menyusul penemuan teori kuman (*germ theory*) dan pemakaian mereka menuntut investasi finansial yang mahal.

### **Menuju Keseimbangan Hubungan Antara Dokter dan Pasien**

Kendati kompleks, industri medis dan monopoli kapital yang kita hadapi di Indonesia saat ini masih belum berkembang terlalu jauh, seperti yang telah terjadi di Amerika Serikat dan di negara-negara industri maju lain. Sebagaimana yang dilukiskan oleh Ivan Illich dalam kutipan yang penulis muat pada inset di awal tulisan ini, di bawah swastanisasi dan korporatisasi pengelolaan rumah sakit yang akan semakin berkembang di era persaingan global yang akan datang, perkembangannya di masa mendatang menuju kondisi yang demikian hanya tinggal menunggu perjalanan sang waktu. Oleh karena itu, jika kita benar-benar ingin mewujudkan pemerataan kesehatan bagi semua dalam rentang waktu yang tidak terlalu panjang di masa mendatang, suatu pendekatan baru di dalam pengelolaan hubungan segitiga antara rumah sakit, dokter, dan pasien yang lebih memberdayakan (*empowering*) bagi yang terakhir (baca: pasien) perlu dikembangkan. Pada tingkat makro, elemen paling dasar dari pendekatan yang demikian adalah perlunya dilakukan integrasi antara

program-program perbaikan mutu pelayanan kesehatan pada tingkat hilir (*downstream*) dengan program-program peningkatan kemampuan sosial-ekonomi lapisan penduduk miskin pada tingkat hulu (*upstream*) atau sebaliknya. Program *community health care*, seperti yang sudah cukup lama dilakukan oleh beberapa rumah sakit swasta dan seringkali disebut sebagai program pengembangan “rumah sakit tanpa dinding” merupakan sebuah contoh program yang perlu lebih banyak dikembangkan. Elemen lain yang sangat erat dengan elemen yang pertama adalah penekanan pada upaya untuk memberikan pelayanan kesehatan primer yang lebih serius bagi lapisan penduduk paling miskin (*the poorest poor*).

Pada tingkat rumah sakit, perhatian untuk membangun keseimbangan hubungan antara dokter dan pasien yang bersifat asimetris dan simetris juga perlu terus-menerus diupayakan. Hubungan asimetris yang memberikan otoritas lebih besar kepada dokter jelas diperlukan untuk menjamin efektivitas pelayanan kesehatan yang mereka lakukan. Sebagaimana dikemukakan oleh Talcott Parsons (Wolinsky, 1988: 152-153), untuk menjamin agar dokter memiliki peluang yang cukup besar untuk mengembalikan pasien ke dalam pola perilaku sehat, dokter memang harus memiliki otoritas yang besar untuk membuat pasien melaksanakan dengan sungguh-sungguh dan disiplin terapi yang diberikan oleh dokter. Otoritas dokter pada gilirannya harus tertanam mendalam di dalam tanggungjawab, kompetensi, komitmen etis, dan perhatian okupasional dokter, dan bukan terutama tertanam di dalam struktur organisasi rumah sakit semata. Sebaliknya, simetri hubungan antara dokter dan pasien juga sangat diperlukan jika penerimaan pasien atas kehadiran dokter dan semua pelayanan yang diberikan kepadanya dilakukan secara aktif dan penuh tanggungjawab. Keseimbangan antara keduanya hanya dapat dikembangkan dalam keseimbangan struktur hubungan antara rumah sakit dan masyarakat, rumah sakit memiliki monopoli otoritas profesional sementara masyarakat memiliki akses terhadap dan otoritas untuk mengontrol proses pengambilan keputusan-keputusan administratif rumah sakit yang menyangkut kepentingan umum. Di dalam hubungannya dengan isu yang terakhir itu, pada tingkat internal organisasi rumah sakit diperlukan kehadiran *board of trustee* yang memiliki kemampuan untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat, sementara pada tingkat nasional dan regional perlu mulai

diinisiasi suatu komite nasional dan regional kesehatan yang memiliki kewenangan untuk mengawasi kebijakan-kebijakan rumah sakit.

### **Kebijakan Peningkatan Mutu SDM Lembaga Pelayanan Kesehatan**

Penyajian kedua pokok bahasan yang terakhir mengantarkan kita pada pokok bahasan yang sangat penting, yaitu tentang isu-isu strategis di dalam perencanaan SDM suatu rumah sakit sebagai suatu institusi pelayanan. Salah satu isu sangat strategis yang perlu kita kenali dan kita pahami dengan seksama adalah isu tentang pentingnya pengelolaan yang oleh Jan Carlzon (Mahesh, 1993: 23) dirumuskan dalam konteks industri pariwisata dan disebut sebagai MOT (*Moment of Truth*) yang sangat penting bagi peningkatan produktivitas suatu institusi pelayanan. Carlzon mendefinisikan MOT sebagai setiap bentuk interaksi sosial yang terjadi antara seorang konsumen (baca: pasien) dan suatu organisasi (rumah sakit, klinik, dan sejenisnya) yang menghasilkan penilaian positif atau negatif pada sisi konsumen tentang kualitas pelayanan yang diperolehnya dari organisasi itu. Pentingnya pengelolaan MOT dalam usaha atau bisnis pelayanan, seperti rumah sakit, ditunjukkan dengan sangat jelas dari berbagai hasil penelitian bahwa di mata seorang konsumen, kualitas pelayanan suatu organisasi (tidak terkecuali dan terlebih di rumah sakit) terbentuk melalui interaksi yang dialaminya dengan *front-line staff*. Yang lebih menarik, dari berbagai hasil penelitian juga ditemukan bahwa pada umumnya MOT terjadi di luar penglihatan, pendengaran, dan pengetahuan manajemen organisasi. Dengan perkataan lain, penilaian seorang pasien (dan jangan abaikan pula penilaian keluarganya) tentang pengalamannya melakukan kontak dengan rumah sakit secara sangat kritis tergantung pada bagaimana ia diperlakukan oleh para karyawan rumah sakit, mulai dari petugas parkir, karyawan pendaftaran pasien, satpam rumah sakit, petugas bagian informasi, dan perawat, sampai dengan dokter dan manajer rumah sakit. Karena kompleksitas sistem organisasi kerja suatu rumah sakit, hampir semua MOT yang dialami oleh seorang pasien dan keluarganya terjadi jauh dari kehadiran dan pengetahuan para manajer rumah sakit. Yang membuat hal itu menjadi sebuah isu yang sangat penting dalam industri pelayanan kesehatan adalah kenyataan

bahwa para pasien rumah sakit yang memperoleh pengalaman MOT yang negatif pada umumnya tidak bersedia melaporkannya kepada manajemen.

Pertanyaan sangat penting yang muncul dari situasi itu yang merupakan dua isu strategis di dalam perencanaan SDM lembaga pelayanan kesehatan adalah sebagai berikut. Apakah para pegawai garis depan (*front-line staff*) industri pelayanan kesehatan mampu melakukan pekerjaan mereka dengan benar dan bersedia melakukannya dengan "muka manis" ketika pada saat yang sama mereka mengetahui bahwa manajemen tempat mereka bekerja tidak memiliki kemampuan untuk melihat dan mendengar apa yang mereka lakukan; dan dengan demikian tidak memiliki kemampuan untuk melihat dan mendengar kegagalan para pegawai garis depan di dalam melakukan tugas-tugas mereka? Dua tanggapan terhadap pertanyaan di atas patut diperhatikan. *Pertama*, tempat dan peran efek *pygmalion* (Mahesh, 1993: 23) sangat penting untuk dipahami jika manajemen lembaga pelayanan kesehatan benar-benar ingin meningkatkan mutu pelayanan para karyawannya. Hasil penelitian para ahli menunjukkan bahwa perilaku manusia, tidak terkecuali pegawai garis depan sebuah rumah sakit, merupakan tanggapan langsung terhadap harapan orang-orang atau organisasi yang ia anggap penting (*significant others*), di dalam hubungannya dengan manajemen. Dengan perkataan lain, semacam suatu proses terwujudnya ramalan diri (*self-fulfilling prophecy*) beroperasi di sini. Artinya, jika manajemen mengharapkan *front-line staff* melakukan pekerjaan dan kewajiban mereka dengan baik, maka peluang harapan itu akan benar-benar terwujud akan besar pula. Sebaliknya, jika harapan manajemen terhadap *performance* yang akan dilakukan oleh *front-line staff* adalah negatif, maka prestasi kerja yang akan benar-benar mereka capai akan rendah pula.

*Kedua*, tanggapan lainnya bertalian sangat erat dengan sifat-sifat dan determinan-determinan mutu pelayanan suatu industri pelayanan. Ini penting mengingat bahwa berbeda dari industri manufaktur yang menjual barang, industri pelayanan kesehatan tidak menjual barang, melainkan pelayanan. Meskipun pendekatan yang dilakukan untuk menjual produk pelayanan rumah sakit dapat sangat beragam, tema dasarnya adalah sama, yakni keuntungan usaha pelayanan rumah sakit hanya mungkin dicapai dengan cara memperlakukan dan melayani kebutuhan konsumen sebagai faktor yang paling penting dari pengorganisasian industri pelayanan

kesehatan. Mengutip Albrecht dan Zemke yang sekali lagi menurunkannya dari konteks pelayanan industri pariwisata, Mahesh mengidentifikasi tujuh dan menambahkan dua ciri unik industri pelayanan dibandingkan dengan ciri-ciri dari semua jenis industri manufaktur (Mahesh, 1993).

1. Di dalam industri pelayanan, produksi, penjualan, dan konsumsi produk pelayanan terjadi nyaris secara simultan, sementara di dalam industri manufaktur, produksi, penjualan, dan konsumsi terjadi di dalam tenggang waktu yang cukup panjang.
2. Suatu pelayanan tidak dapat diproduksi, diinspeksi, dan disimpan secara terpusat, dan pada umumnya disampaikan kepada konsumen di luar pengaruh (pengetahuan dan kontrol) langsung manajemen.
3. Sampel produk pelayanan tidak dapat dikirimkan kepada calon konsumen untuk memperoleh penilaian dan persetujuan sebelum transaksi pembelian dilakukan, seperti yang terjadi dalam industri manufaktur.
4. Produk pelayanan tidak dapat diberikan kepada konsumen dalam bentuk yang *tangible* karena nilainya berada di dalam pikiran subyektif konsumen.
5. Pelayanan yang diberikan oleh industri pelayanan pada umumnya berupa pengalaman yang tidak dapat dibagikan, diberikan, atau dialihkan kepada orang lain.
6. Penyampaian pelayanan kepada konsumen pada umumnya melibatkan kontak atau interaksi sosial sehingga penerima dan pemberi pelayanan seringkali harus bertemu satu sama lain di dalam suatu pengalaman yang relatif sangat bersifat pribadi.
7. Pengawasan terhadap mutu pelayanan menuntut pemantauan oleh manajemen atas proses-proses, sikap-sikap, dan perilaku dari staf atau karyawan garis depan.
8. Jika produk berkualitas jelek dari industri manufaktur dapat diganti, maka pelayanan buruk yang diberikan oleh industri pelayanan tidak dapat diganti. Yang paling jauh dapat dilakukan adalah berharap bahwa konsumen dapat memaafkan dan melupakan pelayanan buruk yang telah diterimanya.

9. Standardisasi mutu pelayanan sulit dilakukan dalam industri pelayanan, betapapun upaya dilakukan; semakin spontan dan dilakukan berdasarkan kebiasaan, semakin besar nilai pelayanan di mata konsumen.

Semua itu menjadikan dua hal berikut sebagai dua isu strategis yang sangat penting, dan karenanya menuntut perhatian istimewa dalam perencanaan SDM industri pelayanan, tidak terkecuali rumah sakit. Isu-isu itu dapat dipahami dan dikelola sebagai isu yang mandiri, sekalipun keduanya jelas saling berkaitan satu dengan yang lain, bahkan merupakan suatu kesatuan. *Pertama*, seberapa jauh pemerintah dan rumah sakit atau asosiasi rumah sakit bersedia melakukan investasi untuk membangun sistem pendidikan dan pelatihan SDM pelayanan kesehatan, dan sistem pendidikan dan pelatihan seperti apa yang perlu dikembangkan untuk menjamin agar para pegawai garis depan dalam industri pelayanan kesehatan memiliki kemampuan dan bersedia melakukan tugas dan pekerjaan mereka dengan benar meskipun mereka mengetahui bahwa yang mereka lakukan tidak secara langsung berada dalam penglihatan dan pengetahuan manajemen? *Kedua*, sistem manajemen hubungan industrial macam apa yang perlu dikembangkan sebagai suatu *self-organizing system* dan sebagai suatu instrumen esensial untuk menciptakan MOT yang positif dalam sebuah kebudayaan organisasi (*corporate culture*)? Isu kedua ini tidak kalah strategis dari isu yang pertama mengingat pelayanan konsumen yang efektif bukan hanya berurusan dengan persoalan bagaimana mendidik dan melatih karyawan untuk bermuka manis di hadapan konsumen, dengan penguasaan tata krama yang menyenangkan (*pleasant manners*), dan dengan kemampuan untuk mengatasi *complaint* dari konsumen, tetapi lebih banyak berurusan dengan pengembangan *corporate culture* yang sesuai dengan tuntutan konsumen.

Isu strategis yang pertama lebih jauh menyangkut beberapa pertanyaan lebih khusus berikut: pada tingkat mana pendidikan dan pelatihan SDM di dalam lembaga pelayanan kesehatan itu sebaiknya dilakukan, pada tingkat nasional, regional, atau lokal; bagi siapa pendidikan dan pelatihan itu terutama harus diorientasikan, bagi manajemen dan dokter atau bagi karyawan di garis depan; kurikulum seperti apa yang harus dirumuskan, dan dengan muatan apa saja; siapa yang harus melakukannya, pemerintah atau lembaga pelayanan kesehatan; dan, tidak kalah pentingnya, perlukah

dibangun suatu pusat pendidikan dan pelatihan SDM pelayanan kesehatan bagi lembaga-lembaga kesehatan kecil dan menengah? Sementara itu isu strategis yang kedua melibatkan, antara lain, beberapa pertanyaan sangat penting berikut: sistem manajemen hubungan industrial macam apa yang perlu dikembangkan dalam industri pelayanan kesehatan, manajemen yang bersifat sentralistis-otoritarian (SO) atau bersifat humanitarian-demokratis-partisipatoris (HDP); kerangka desain organisasi seperti apa yang harus dipilih sebagai konsekuensi suatu sistem manajemen hubungan industrial yang akan kita pilih; dan, akhirnya, bagaimana implementasi desain-desain struktur organisasi yang menjadi implikasinya harus dilakukan. Semua pertanyaan sangat mendasar itu harus dapat dijawab dengan tepat jika rumah sakit benar-benar ingin meningkatkan mutu pelayanannya.

## Referensi

- Cockerham, William C. 1989. *Medical Sociology*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall. 4<sup>th</sup> Edition.
- Dutton, Diana B. 1978. "Explaining the low use of health service by the poor: costs, attitudes, or delivery systems?", *American Sociological Review* 43:348-368, June.
- Illich, Ivan. 1976. *Medical Nemesis: the Expropriation of Health*. New York: Pantheon Books.
- Lucas, Adetckunbo O. 1991. *A Strategy for Action in Health and Human Development*. Task Force on Health Research for Development.
- Mahesh, V.S. 1993. "Human resource planning and development: a focus on service excellence", in Tom Baum (ed.), *Human Resource Issues in International Tourism*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- . 1993. "Human resource planning and development: micro and macro models for effective growth in tourism", in Tom Baum (ed.), *Human Resource Issues in International Tourism*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

- McKinley, John B. 1986. "A Case for refocusing unstream: the political economy of illness", in Peter Conrad and Rochelle Kern, *The Sociology of Health and Illness: Critical Perspectives*. New York: St. Martin's Press. 2<sup>nd</sup> Edition
- McKinley, John B. and Sonja M. McKinley. 1986. "Medical measure and the decline of mortality", in Peter Conrad and Rochelle Kern, *The Sociology of Health and Illness: Critical Perspectives*. New York: St. Martin's Press. 2<sup>nd</sup> Edition
- Stevens, Rosemary. 1971. *American Medicine and the Public Interest*. New Haven: Yale University Press.
- Wolinsky, Fredric D. 1988. *The Sociology of Health: Principles, Practitioners, and Issues*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.



# PERAN DAN MAKNA SUMBANGAN DALAM MASYARAKAT PEDESAAN JAWA

*Pande Made Kutanegara*

## Abstract

*Every society collectively develops a certain system or institution which can be used to solve various problems in their life. The rural Javanese society has developed an activity to assist one another, either in the form of service, goods or money. This kind of activity is a social security system that is very important to them. This activity holds two meanings. First, it is a tool to reduce the burden of others, and the second is it creates and enhances the social solidarity of the group. In this context, helping one another has changed the feeling of insecurity to security among group of people. During a social, economic, and cultural transformation process in the Javanese rural areas, it turns out that this model of assisting one another is not always successful. On the contrary, it has created the feeling of insecurity among groups in society, especially the poor.*

## Harmoni dan Disharmoni dalam Masyarakat Pedesaan Jawa

Masyarakat Jawa, khususnya di pedesaan, mengenal dan masih menggunakan perhitungan hari dan bulan baik untuk melakukan upacara yang berkaitan dengan lingkaran hidup mereka. Untuk itu, mereka memilih hari-hari baik untuk melakukan upacara. Proses tersebut kadangkala memakan waktu lama dan agak rumit. Tidak semua orang memiliki kemampuan untuk menentukan baik buruknya hari. Oleh karena itu, mereka dibantu oleh ahlinya yang biasanya berprofesi sebagai dukun *temanten*, dukun pijat, maupun para sesepuh desa.

Untuk penentuan hari-hari baik (*petungan*) biasanya menggunakan sumber yang relatif sama, yakni *betaljemur*. Oleh karena itu, tidaklah aneh apabila terjadi konsentrasi kegiatan upacara pada hari maupun bulan-bulan tertentu. Seperti halnya pada bulan Besar, Mulud, dan Sapar, yang dianggap bulan baik untuk melakukan upacara perkawinan dan supitan.

Masyarakat desa kadangkala menyebutnya sebagai *wulan ewuh* (bulan pesta). Selama hampir tiga bulan itu, terjadi perubahan suasana di pedesaan Jawa. Suasana sehari-hari desa yang biasanya diisi dengan lagu-lagu dangdut yang diputar keras dari radio di rumah-rumah penduduk digantikan oleh alunan gending-gending dan gamelan Jawa yang diputar dari tempat-tempat pesta pernikahan. Dalam satu hari, seringkali dua sampai tiga acara pernikahan berlangsung di suatu desa.

Karena secara kultural masyarakat Jawa memandang upacara perkawinan sebagai hari yang sangat istimewa, masing-masing rumah tangga akan berusaha melaksanakannya dengan sebaik-baiknya. Rumah tangga yang kaya akan menyelenggarakannya secara besar-besaran dan sebaliknya rumah tangga miskin menyelenggarakannya secara sederhana, namun tetap meriah. Terlepas dari besar kecilnya acara, upacara pernikahan akan turut melibatkan kerabat dan tetangga sekitarnya. Kehadiran kerabat dan tetangga tidak hanya bertujuan untuk menyaksikan upacara –sebagai simbol legalitas sosial–, tetapi mereka juga turut membantu terselenggara dan berlangsungnya acara tersebut. Sumbangan dalam bentuk barang dan uang umumnya berdatangan dari berbagai pihak.

Aktivitas tolong-menolong memang merupakan salah satu kegiatan sosial yang sangat penting di pedesaan Jawa. Sepanjang upacara lingkaran hidup manusia, seperti kelahiran, sunatan, perkawinan, dan kematian, para tetangga, kerabat dan teman datang untuk membantu. Dengan demikian beban sosial, ekonomis, dan psikologis yang mereka tanggung akan menjadi lebih ringan. Pada saat yang lain, mereka yang telah menerima sumbangan akan mengembalikannya kepada mereka yang pernah membantu. Bantuan yang diberikan dapat berupa tenaga, uang maupun barang-barang kebutuhan sehari-hari, terutama yang akan digunakan dalam acara tersebut. Kebiasaan untuk saling membantu di antara warga masyarakat telah memunculkan proses tukar-menukar dalam bentuk uang, barang, dan tenaga.

Melalui kegiatan tersebut, selain beban dapat diringankan, hubungan sosial di antara warga komunitas terjalin dengan baik. Oleh karena itu, tolong-menolong, selain memiliki nilai ekonomis dan sosial, di dalamnya juga terdapat nilai simbolis sebagai wujud solidaritas sosial masyarakat

## *Peran dan Makna Sumbangan dalam Masyarakat Pedesaan Jawa*

pedesaan Jawa (Koentjaraningrat, 1974). Melalui kegiatan semacam itulah, penduduk pedesaan mengembangkan nilai-nilai guyub, rukun, dan selaras.

Beberapa tulisan klasik tentang kebudayaan Jawa mengemukakan bahwa masyarakat pedesaan Jawa hidup dalam keharmonisan dan penuh dengan kegiatan tolong-menolong. Koentjaraningrat (1974) menjelaskan bahwa hubungan resiprositas sangat kuat di pedesaan Jawa. Di daerah pedesaan Jawa, suatu rumah tangga pertama-tama harus menjaga hubungan yang baik dengan tetangga sekitarnya, dengan keluarga-keluarga lain sedukuh, dan kemudian dengan keluarga lain yang tinggal di dukuh-dukuh lain. Penekanan hubungan baik dengan tetangga yang harus pertama kali dipupuk menandakan bahwa peran dan fungsi tetangga sangat penting bagi masyarakat pedesaan. Jalinan hubungan baik itu bahkan harus mengalahkan hubungan baik dengan kerabat yang berada di tempat yang lebih jauh. Sebagai wujud hubungan baik, mereka nyatakan dengan berbagai cara bergotong-royong dan tolong-menolong misalnya mengundang dan mengirimkan makanan apabila mengadakan selamatan, membawakan oleh-oleh bila bepergian jauh, dan melakukan *sambat sinambat* untuk pekerjaan-pekerjaan di sekitar rumah dan pertanian. Selain itu, mereka juga melakukan kegiatan *tetulung layat* ketika mereka mengalami musibah kematian dan sakit. Memberikan sumbangan ketika ada salah seorang tetangga maupun kerabat yang sedang punya hajat telah menjadi semacam keharusan. Hal yang sama juga ditemukan oleh Jay (1969) dalam penelitiannya di Jawa Timur, kegiatan tolong-menolong sangat tinggi intensitasnya, baik di sektor pertanian maupun di lingkungan rumah tangga. Selain dalam bentuk barang, tolong-menolong juga diwujudkan dalam bentuk tenaga, seperti *rewang*, *saya* dan *genten*.

Tulisan ini ingin membahas lebih lanjut salah satu kegiatan tolong-menolong, yakni kegiatan sumbang-menyumbang sebagai perwujudan solidaritas sosial di pedesaan Jawa. Fenomena sumbang-menyumbang merupakan topik yang menarik karena; pertama, tulisan dan analisis mendalam tentang aktivitas ini belum begitu banyak dilakukan; kedua, aktivitas sumbangan telah menjadi "sebuah keharusan" yang memaksa warga masyarakat untuk melakukan hal itu, sekalipun dalam kondisi sosial ekonomi yang terbatas; ketiga, aktivitas sumbang-menyumbang telah menjadi sebuah ritual sakral yang menjebak masyarakat dalam lingkaran

yang dibuatnya sendiri. Untuk menjelaskan fenomena sumbangan, tulisan ini didasarkan pada hasil penelitian intensif di bekas wilayah Kelurahan Kedungmiri, Imogiri, Yogyakarta.

### **Pedesaan Dalam Proses Transformasi Sosial Ekonomi**

Saat ini Kedungmiri merupakan bagian dari Desa Sriharjo, Kabupaten Bantul, Yogyakarta. Wilayah ini terletak sekitar 8 kilometer di bagian selatan kota Kecamatan Imogiri. Untuk mencapai wilayah ini harus melewati jalan aspal yang sudah rusak dan jalan berbatu. Sebagian besar wilayahnya merupakan daerah perbukitan kapur yang tandus di kaki Pegunungan Sewu dan hanya sebagian kecil yang berupa lembah. Lembah itu terdapat di pinggir Kali Oyo yang digunakan sebagai tempat permukiman dan areal persawahan tadah hujan. Mata pencaharian sebagian besar penduduk adalah bertani, terutama petani lahan kering. Mereka hanya bisa bercocok tanam di areal perbukitan pada saat musim hujan, yaitu dengan menanam padi gaga, kacang-kacangan, dan sayur-sayuran. Walaupun mereka menyatakan diri sebagai petani, bila dilihat rata-rata pemilikan lahannya sangat rendah, yakni hanya 400 meter persegi per rumah tangga. Dengan luas lahan semacam itu, jelas tidak memungkinkan bagi mereka untuk mengelola dan mencukupi kebutuhan hidupnya. Oleh karena itu, berbagai adaptasi lokal telah dikembangkan agar mereka tetap bertahan hidup. Sejak zaman kolonial Belanda, wilayah ini dikenal sebagai daerah pemasok tenaga kerja sektor pertanian (buruh tani dan buruh perkebunan tembakau dan tebu) ke beberapa wilayah sekitarnya. Selain memiliki keterbatasan akses terhadap lahan pertanian, mereka juga menghadapi keterbatasan akses terhadap air irigasi pertanian. Di musim hujan, mereka memanfaatkan air hujan yang mengalir melalui parit-parit kecil dari atas bukit. Di musim kemarau, ketika cadangan air di areal perbukitan semakin menipis, mereka beralih memanfaatkan air Kali Oyo yang posisinya jauh di bawah permukaan desa. Untuk itu, penduduk terpaksa memikul air dari aliran Kali Oyo sejauh 100—500 meter. Anak-anak dan wanita merupakan sumber tenaga potensial untuk memikul air di musim kemarau. Pagi dan sore hari puluhan anak dan wanita beriringan memikul air dari Kali Oyo ke areal persawahan. Karena pekerjaan itu sangat berat, beberapa rumah tangga (orang kaya) memiliki dan menyewakan pompa air. Namun karena biaya sewa pompa relatif

mahal, penduduk miskin lebih suka mengangkut air dengan pikulan. Dengan cara bekerja keras itulah, mereka mampu menghasilkan sayur-sayuran dan kacang-kacangan di musim kemarau.

Keterbatasan akses ke berbagai sektor ekonomi dan keterbatasan sumber daya alam mengakibatkan penduduk hidup dalam kondisi kemiskinan. Dengan menggunakan patokan lokal (kemiskinan relatif), sebanyak 18 persen penduduk tergolong sebagai *wong nduwe* (mampu/kaya), 47 persen termasuk cukupan, 28 persen *ora nduwe* (miskin), dan sisanya adalah *wong sekeng* (miskin sekali). Bila menggunakan ukuran kemiskinan nasional (kemiskinan absolut), hampir 65 persen penduduk wilayah ini termasuk kategori miskin dan sangat miskin.

Sejak pertengahan Orde Baru, kondisi lingkungan dan ekonomi penduduk yang miskin mengakibatkan, sebagian penduduk, terutama laki-laki, bekerja di sektor *non-farm* sebagai buruh bangunan, buruh pabrik, tukang bakso, sopir, dan sebagian yang lain bekerja di sektor pertanian menjadi buruh tani, buruh tanam, dan tebang tebu. Sebagian yang lain, terutama generasi muda, pergi meninggalkan desa menjadi buruh pabrik di Jakarta, Bandung, dan Bogor. Remaja wanita juga pergi meninggalkan desa menjadi pembantu rumah tangga, buruh pabrik, dan bekerja di sektor informal di kota<sup>1</sup>. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan suasana sehari-hari di wilayah ini didominasi oleh ibu-ibu rumah tangga, anak-anak, dan laki-laki tua. Mereka inilah yang menjadi tulang punggung pengelolaan sektor pertanian di daerah asal. Kegiatan memelihara tanaman, mencari rumput untuk makanan ternak, memanen dan menjual hasil pertanian dilakukan oleh wanita. Oleh karena itu, sumbangan tenaga kerja wanita dan anak-anak terhadap ekonomi rumah tangga sangat tinggi. Sumbangan laki-laki di sektor pertanian hanya untuk kegiatan pengolahan lahan dan penanaman jenis-jenis tanaman. Penduduk yang bekerja di sekitar wilayah Yogyakarta melakukan mobilitas ulang-alik dengan sepeda,

---

<sup>1</sup> Ketika diadakan survei kecil terhadap anak-anak SD kelas V dan VI tentang cita-cita mereka setelah besar nanti, sebagian besar anak laki-laki ingin menjadi buruh pabrik, sedangkan anak-anak perempuan ingin menjadi pembantu rumah tangga di kota. Mereka tidak memiliki preferensi tentang jenis pekerjaan ideal. Yang lebih penting bagi mereka adalah segera pergi dari desa, bekerja dan kembali dengan membawa uang yang banyak.

sedangkan mereka yang bekerja di luar wilayah Yogyakarta kembali ketika hari raya Idul Fitri atau ketika diadakan acara-acara keluarga.

Meskipun sebagian besar penduduknya miskin, upacara perkawinan dan supitan *gedhen*/besar dengan menanggapi jenis-jenis hiburan tertentu telah berlangsung beberapa kali pada rumah tangga kaya di wilayah ini. Acara semacam itu merupakan saat yang sangat ditunggu-tunggu oleh penduduk sekitarnya. Acara hiburan, berupa jatilan, campursari, dan beberapa jenis kesenian tradisional lainnya, menjadi salah satu hiburan menarik bagi penduduk wilayah ini. Pembicaraan dan gosip tentang acara yang baru berlangsung pun tetap hangat dalam perbincangan mereka sampai beberapa minggu sesudahnya. Ironis karena seringkali acara besar lebih banyak mengundang “tamu besar” dan menempatkan penduduk sekitar sebagai penonton acara –lebih banyak tidak terlibat dalam puncak acara–, namun beberapa penduduk kaya tetap melaksanakan acara secara besar-besaran. Tidaklah mengherankan karena melalui hajatan semacam itulah mereka ingin menunjukkan status sosialnya.

### **Sumbangan Sebagai Wujud Solidaritas Sosial di Pedesaan Jawa**

Walaupun tingkat sosial ekonomi penduduk Kedungmiri relatif rendah, aktivitas sumbang-menyumbang berlangsung terus-menerus. Mereka membedakan aktivitas sumbangan menjadi dua, yakni pertama, yang berkaitan dengan sumbangan pada saat suka, seperti kelahiran, supitan, dan perkawinan; kedua, sumbangan yang bersifat duka, terutama untuk kematian, sakit, dan bencana alam. Penggunaan kata *suka* telah menunjukkan bahwa kegiatan ini berkaitan dengan saat-saat yang penuh dengan kegembiraan. Tolong-menolong berupa barang dan uang untuk kegiatan yang berkaitan dengan *suka* disebut sumbangan, sedangkan kegiatan yang berkaitan dengan saat *duka* disebut *tetlung layat*.

Ada perbedaan yang cukup besar antara kedua bentuk kegiatan tersebut. Kegiatan yang bersifat suka biasanya telah direncanakan terlebih dahulu sehingga segala persiapan telah dilakukan jauh sebelumnya, baik di rumah tangga yang akan melaksanakan kegiatan maupun penduduk sekitarnya. Untuk kegiatan semacam ini, jauh sebelumnya penduduk

sekitar telah memperhitungkan dan menyiapkan bentuk dan besarnya sumbangan yang akan diberikan kepada salah seorang tetangga maupun kerabatnya. Walaupun demikian, kadangkala ada saat-saat kegiatan menyumbang dilakukan secara tiba-tiba. Peristiwa inilah yang mereka sebut dengan "tonjokan" yang datang tiba-tiba tanpa pemberitahuan sebelumnya. Istilah tonjokan berasal dari kata *tonjok* yang berarti pukul secara langsung dan tiba-tiba, sehingga mereka yang terkena tidak sempat menghindar ataupun berjaga-jaga sebelumnya. Dalam kultur Jawa, *tonjokan* berarti pengiriman makanan oleh mereka yang punya hajat kepada tetangga maupun kerabat. Biasanya makanan tersebut ditempatkan dalam besek yang berisi nasi dan beraneka lauk-pauk, seperti ayam goreng, telur rebus, dan sayur-sayuran.

Sebagai konsekuensi menerima *tonjokan*, tetangga maupun kerabat akan mengembalikannya dalam bentuk sumbangan. Tidak ada kriteria yang jelas tentang besarnya sumbangan dan bentuk sumbangan. Secara tradisional, mereka masih menggunakan ukuran beras sebagai patokan dalam menghitung besarnya sumbangan. Sebelum krisis, sumbangan untuk tetangga dan kerabat jauh berkisar antara 5 sampai 7 kilogram beras, sedangkan untuk tetangga dan kerabat dekat sekitar 10 sampai 20 kilogram beras. Krisis ekonomi tahun 1998 mengakibatkan naiknya harga berbagai kebutuhan pokok. Hal ini telah mengakibatkan munculnya perubahan dalam ukuran besarnya sumbangan. Pada saat itu, beras yang semula berharga sekitar Rp 800,00 per kilogram telah naik menjadi Rp 2.500,00. Oleh karena itu, jikalau mereka tetap menyumbang beras dalam jumlah yang sama seperti sebelum krisis, maka akan sangat memberatkan ekonomi rumah tangga. Oleh karena itulah, pada masa krisis 1998 bentuk sumbangan telah mengalami perubahan dari beras menjadi uang. Ketika terjadi pergeseran bentuk sumbangan, kriteria setempat (*umume*) menyepakati sumbangan kepada tetangga jauh dan kerabat jauh berkisar antara Rp 10.000,00 sampai dengan Rp 15.000,00, sedangkan untuk kerabat dekat antara Rp 30.000,00 sampai dengan Rp 50.000,00 tergantung pada intensitas hubungan dan kondisi ekonomi mereka.

Penggantian bentuk sumbangan dari beras ke uang dapat dilihat dalam berbagai dimensi. Pertama, hal itu dapat dilihat sebagai tanda semakin

intensifnya penetrasi ekonomi uang ke pedesaan Jawa.<sup>2</sup> Uang tidak hanya berfungsi sebagai nilai tukar, tetapi juga uang sebagai ungkapan perasaan seseorang. Konsekuensinya adalah kedekatan hubungan dapat diketahui dari besar kecilnya uang yang disumbangkan. Berbeda halnya dengan ketika sumbangan masih dalam bentuk barang dan bahan makanan, kedekatan hubungan tidak diukur dari sedikit banyaknya barang yang disumbangkan, tetapi lebih kepada keterlibatan orang dalam suatu hajatan.

### **Makna Sumbangan Bagi Penerima**

Telah disebutkan sebelumnya bahwa aktivitas sumbang-menyumbang muncul ketika manusia memiliki keterbatasan untuk menopang beban yang mereka rasakan. Oleh karena itu, mereka memerlukan pertolongan dan bantuan orang lain. Demikian juga halnya ketika mereka mengadakan upacara pernikahan yang umumnya menghabiskan biaya yang besar dengan beban pekerjaan yang besar pula.

Di Kedungmiri, masyarakat membedakan hajatan perkawinan menjadi dua macam, yakni hajatan perkawinan besar (*ewuh gedhen*) dan hajatan perkawinan kecil (*among-among*). Perbedaan istilah itu selain menunjukkan besar kecilnya acara, juga menunjukkan tata cara sumbang-menyumbang di desa. Pada hajatan yang pertama, penyelenggara bersedia menerima dan mengharapkan sumbangan, baik berupa uang maupun bahan makanan dari tetangga, kerabat, dan pengunjung lainnya. Pada acara yang kedua, mereka tidak bersedia menerima sumbangan uang dan barang. Pentingnya pengetahuan tentang tipe hajatan tersebut mengakibatkan dalam setiap hajatan, masyarakat akan bertanya kepada tetangga maupun kerabatnya, tipe hajatan mana yang dilaksanakan oleh suatu rumah tangga. Pengetahuan ini penting untuk pengambilan sikap mereka dalam hal bantuan tenaga maupun sumbang-menyumbang.

---

<sup>2</sup> Di daerah perkotaan Yogyakarta, perubahan bentuk sumbangan dari kado menjadi uang semakin berkembang di akhir tahun 1990-an. Pada saat itu, beberapa rumah tangga yang mempunyai hajatan mulai mencantumkan dengan tegas di kartu undangan bahwa mereka tidak menerima sumbangan, selain uang. Ungkapan yang sering dipakai adalah "tanpa mengurangi rasa terima kasih kami, tali kasih hendaknya tidak diwujudkan dalam bentuk barang dan karangan bunga". Ungkapan itu sebagai kata lain dari pernyataan bahwa mereka yang punya hajatan hanya bersedia menerima uang.



## *Peran dan Makna Sumbangan dalam Masyarakat Pedesaan Jawa*

Di wilayah ini, ada tiga hal yang dipakai sebagai patokan untuk menilai besar kecilnya hajatan. Kriteria pertama adalah dengan mengukur jumlah beras yang dihabiskan. Semakin banyak beras yang dihabiskan semakin besar acara itu. Kedua adalah cakupan dan banyaknya tamu yang datang. Bila tamunya banyak dan sebagian besar berasal dari luar wilayah, mereka menyebutnya hajatan besar. Ketiga adalah dengan melihat si pemilik acara menerima atau tidak sumbangan dari tetangga atau orang lain. Jika *nompo sumbangan*/menerima sumbangan, berarti hajatan itu termasuk besar.

Sebagai ilustrasi, berikut ini saya tampilkan kasus sumbangan pada perkawinan besar dan perkawinan kecil yang terjadi di Kedungmiri. Pada bulan Besar tahun 1999, Mbah Mojo menikahkan anak perempuannya yang nomor tiga. Karena status ekonominya termasuk cukup, ia melaksanakan upacara pernikahan dengan meriah. Penduduk setempat menyebutnya sebagai *ewuh gedhen*. Biaya yang dihabiskan sebesar lima juta rupiah. Untuk mempersiapkan segala sesuatunya, tetangga sekitarnya membantu tenaga memasak (*rewang*) selama empat hari empat malam. Tugas mereka adalah memasak *punjungan* yaitu makanan yang berupa nasi dan lauk pauk yang akan diberikan atau diantarkan kepada orang-orang tertentu, misalnya kerabat dekat, orang terpandang di dusun, dan para sesepuh dusun. Selain itu, mereka juga memasak makanan untuk *tethel-tethel*, yaitu laki-laki yang mempersiapkan tempat hajatan dan membuat tarub. Untuk upacara pernikahan ini, Mbah Mojo menghabiskan 400 kilogram beras. Biaya untuk salon, yaitu untuk merias pengantin dan menyewa pakaian pengantin dan pengiringnya, adalah sebesar Rp 800.000,00. Biaya untuk dukun dan pawang hujan Rp 25.000,00. Pengeluaran yang besar adalah untuk pembelian lauk-pauk dan minuman, berupa kopi dan teh, serta untuk pembelian rokok yang besarnya sekitar 3 juta rupiah. Dalam hajatan besar, peran dukun dan pawang hujan sangat penting, terutama agar selama hajatan tidak turun hujan, tidak terjadi percekocokan, dan agar selama punya hajat semuanya selamat.

Setelah selesai acara, kerabat Mbah Mojo menghitung dan mencatat sumbangan yang masuk. Pada saat itu, ia memperoleh sumbangan uang sebesar tiga juta rupiah, sumbangan beras satu kuintal, dan pisang sekitar 20 tandan. Rata-rata beras yang disumbangkan adalah 10—15 kg (tetangga jauh) dan 25—30 kg (kerabat). Mereka yang menyumbang

pisang rata-rata enam sisir (*telung tangkep*). Besarnya sumbangan uang bervariasi antara Rp 10.000,00 sampai Rp 100.000,00. Tetangga dan kerabat jauh menyumbang antara Rp 10.000,00 sampai Rp 15.000,00, sedangkan kerabat dekat antara Rp 50.000,00 sampai Rp 100.000,00. Selain itu, mereka juga mendapat bungkus kado sebanyak 50 buah yang berisi gelas, jam dinding, dan nampan. Semua penduduk yang menyumbang dicatat pada sebuah buku dan disimpan di lemari pakaian. Umumnya catatan sumbangan tersebut disimpan dengan rapi, namun seringkali dalam beberapa bulan telah hilang. Oleh karena itu, mereka harus mengingat-ingat siapa yang pernah menyumbang dan apa jenisnya, serta berapa jumlahnya.

Menurut penuturan Mbah Mojo, seingatnya ada beberapa orang yang dulu pernah disumbang, ternyata tidak datang menyumbang. Oleh karena itu, ia berpikir dalam hati; "*kae ndhisik tak sumbang kok saiki aku ewuh ora nyumbang*" yang artinya: dulu, ketika orang itu (menyebut salah satu tetangganya) punya hajatan saya menyumbang, tetapi mengapa sekarang ketika saya punya hajatan ia tidak menyumbang. Orang semacam itu ternyata tidak hanya satu tetapi ada beberapa. Meskipun ia tahu dan masih ingat orang-orang yang pernah diberi sumbangan dan sekarang tidak menyumbang, ia tidak memintanya.

Selain itu, Mbah Mojo menjelaskan alasannya mengadakan *ewuh gedhen*, meskipun secara sosial ekonomi ia tidak termasuk orang kaya di desa. Menurutny, ia memang tidak memiliki modal untuk melaksanakan hajatan sebesar itu. Keadaan ekonominya pas-pasan karena ia semakin tua dan anak-anaknya yang semula mendukung ekonomi rumah tangganya telah berumah tangga sendiri. Namun, ia menyatakan bahwa alasan utama ia menyelenggarakan *ewuh gedhen* adalah untuk menarik kembali sumbangan yang pernah ia berikan kepada kerabat maupun tetangga sekitarnya. Ketika menikahkan anak sebelumnya, ia hanya mengadakan selamatan kecil-kecilan (*among-among*). Agar apa yang telah ia sumbangkan bisa kembali, maka ia menyelenggarakan hajatan besar untuk anaknya yang nomor tiga. Dengan sedikit menyesal dia berujar bahwa perkiraannya akan untung ternyata rugi dalam penyelenggaraan

hajatan ini<sup>3</sup>. Meskipun tampak kecewa, Mbah Mojo mencoba menghibur diri dengan menyatakan bahwa memang ia sudah ikhlas dan siap untuk rugi dalam hajatan tersebut.

Berbeda dengan acara perkawinan besar yang melibatkan banyak penduduk sekitarnya, dalam perkawinan kecil komunitas yang terlibat sangat terbatas. Hal itu ditunjukkan dengan kasus Pak Pawiro berikut ini. Pada saat Lebaran tahun 1999, anak perempuan Pak Pawiro yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga di Jakarta pulang. Selama liburan Lebaran itu, pacarnya datang untuk berkenalan dengan keluarganya. Setelah berbincang-bincang dengan Pak Pawiro dan istrinya, tamu tersebut pulang. Sebelum meninggalkan rumahnya, teman anaknya itu menyatakan ingin kembali berkunjung untuk membicarakan kelangsungan hubungan mereka. Tidak lama kemudian, ia datang kembali bersama kakaknya untuk membicarakan hari pernikahan mereka. Pada bulan baik yang telah disepakati, mereka menikah. Karena ekonomi rumah tangga Pak Pawiro kurang mampu, ia hanya melaksanakan hajatan kecil-kecilan. Menurut penduduk setempat, Pak Pawiro hanya membuat *among-among* untuk anaknya. Dalam hajatan ini, ia tidak meminta bantuan tetangga untuk memasak (*rewang*) hanya keluarganya sendiri dan tetangga terdekat yang ikut mempersiapkan perkawinan itu. Rumah tempat acara dilangsungkan tidak dihias sama sekali. Tidak ada alunan musik yang mengiringi prosesi pernikahan. Pasangan pengantin juga tidak berdandan di salon. Mereka hanya memakai pakaian sederhana, mempelai laki-laki menggunakan celana panjang dengan jas hitam dan songkok, sedangkan mempelai wanita memakai kebaya. Dengan dandanan sederhana itu, tidak ada perias pengantin yang terlibat. Mempelai wanita hanya memakai bedak dan rambutnya dirapikan di rumah sendiri. Pelaksanaan ijab dilakukan di rumah Pak Pawiro sendiri dengan mengundang Naib (petugas

---

<sup>3</sup> Ungkapan untung dan rugi dalam pelaksanaan hajatan semakin lama tampak semakin sering digunakan untuk mengukur sukses tidaknya suatu hajatan di Jawa. Hal ini menandakan bahwa telah terjadi pergeseran makna hajatan yang semula lebih bertujuan sebagai arena ungkapan rasa syukur terhadap suatu keadaan berubah menjadi arena bisnis dan perdagangan. Dengan demikian, secara tidak sadar mereka yang datang ke tempat pelaksanaan hajatan dipandang sama dengan membeli suatu komoditi. Ini juga dapat dipakai sebagai satu tanda bahwa kapitalisme telah masuk sangat dalam dan intensif dalam kebudayaan Jawa.

KUA Kecamatan) untuk datang. Pak Pawiro hanya membuat selamatan/kenduri yang mengundang tetangga sekitarnya satu RT.

Total biaya yang dihabiskan untuk pernikahan itu sebesar Rp 600.000,00. Adapun rinciannya adalah biaya admistrasi di KUA sebesar Rp 70.000,00 ditambah uang bensin untuk dua orang petugas pencatat perkawinan sebesar Rp 20.000,00. Pengeluaran lain dihabiskan untuk membuat masakan kenduri (dalam besek) dan beberapa pengeluaran lainnya. Karena Pak Pawiro hanya *ewuh cilikan*, ia tidak menerima sumbangan berupa uang. Namun demikian, dalam jumlah terbatas, beberapa tetangga dekat dan kerabatnya datang membawa bahan makanan, seperti beras, sayur-sayuran, gula, dan teh.

Ketika selesai acara, Pak Pawiro menyatakan dirinya merasa lega telah menikahkan anaknya walau secara sederhana. Bagi saya yang miskin ini, yang penting adalah kewajiban saya sebagai orang tua telah selesai, ucapnya. Ketika ditanyakan tentang biaya yang dihabiskan, ia menyatakan tidak seberapa besar, meskipun ia sadar bahwa uang sejumlah itu sangat besar bagi dirinya. Uang yang dipakai untuk membuat *among-among* adalah tabungan anaknya hasil bekerja sebagai pembantu rumah tangga di Jakarta. Ketika kepadanya ditanyakan tentang sumbangan, ia menyatakan bahwa memang sengaja tidak menerima sumbangan karena keterbatasan biaya yang dimilikinya. Walau menurutnya, jika dihitung-hitung "menurut cara kota", dirinya rugi tidak menerima sumbangan. Karena selama ini, walaupun dirinya miskin, ia selalu berupaya untuk selalu menyumbang bila ada tetangganya yang mempunyai hajatan. Mengingat ia tidak mempunyai anak lagi yang akan dinikahkan, ia hanya berharap tetangga maupun kerabat yang pernah disumbangnya akan membalas sumbangan pada anak dan cucunya nanti.

### **Sumbangan: Perspektif Pemberi**

Ketika diskusi intensif dilakukan tentang masalah sumbang-menyumbang dengan penduduk desa, secara umum mereka menyatakan bahwa sifat dasar manusia adalah merasa senang ketika menerima sumbangan, namun terasa ada beban ketika harus mengembalikan. Dalam pembicaraan formal dan sepintas, ungkapan semacam itu tidak muncul, namun dalam dialog-dialog intensif dan gosip-gosip di pedesaan, mereka

sangat sadar bahwa beban untuk menyumbang sangat terasa bagi ekonomi rumah tangga mereka. Sumbangan sebagai beban terutama sangat dirasakan oleh rumah tangga dengan ekonomi yang rendah. Meskipun nilai normatif lokal menyatakan bahwa orang miskin tidak harus menyumbang, penduduk desa selalu berusaha mengikuti aturan umum. Dalam tataran inilah masyarakat desa mengekspresikan kebersamaan dan rasa solidaritas dengan istilah "umume". Kata *umume* mengandung makna nilai kebersamaan yang telah disepakati bersama oleh warga komunitas desa. Karena itu, sebagai bagian komunitas desa, mereka selalu berusaha untuk menempatkan *umume* dalam skala prioritas yang pertama. Hal ini telah menempatkan sebagian rumah tangga pedesaan pada kondisi yang penuh dengan keterpaksaan. Mereka sering merasa keberatan dan kelabakan ketika harus mengikuti *umume* (aturan sumbangan) itu. Apalagi pada saat banyak orang punya hajatan (bulan-bulan baik). Ada kalanya dalam satu minggu terdapat tujuh rumah tangga yang punya hajatan. Untuk mencukupi kebutuhan *umume*, beberapa rumah tangga terpaksa melakukan berbagai strategi agar bisa menyumbang. Mereka yang memiliki ternak, seperti ayam, bebek, dan kambing, terpaksa menjual ternaknya. Beberapa rumah tangga sangat miskin (*sekeng*) terpaksa harus memilih rumah tangga yang akan disumbangnya dan selebihnya mereka tutup mata (*merem*) atau tidak menyumbang. Bagi rumah tangga tidak mampu tidak ada paksaan untuk menyumbang. Untuk mereka yang sangat miskin, bila telah datang dan membantu tenaga (*rewang*) sudah dianggap wajar dan pantas (*umum*). Namun demikian, sebagai manusia, mereka juga memiliki harga diri sehingga dengan berbagai cara mereka tetap berusaha agar bisa menyumbang uang. Oleh karena itu, ketika banyak orang punya hajatan di pedesaan, beban rumah tangga sangat miskin sangat berat. Guna menunjukkan posisi rumah tangga yang sangat miskin, seorang informan menyatakan: "*Nek pas wulan ewuh, sing ora nduwe apa-apa keperes*". Pada saat bulan-bulan baik untuk hajatan, rumah tangga yang sangat miskin terkuras sumber dayanya untuk menyumbang dan membantu tetangga maupun kerabatnya (*rewang*).

Dalam kenyataannya, memang pada saat-saat bulan baik, beban ekonomi sangat dirasakan oleh rumah tangga miskin. Hal itu ditunjukkan dengan kasus Mbah Jum, seorang janda tua yang hidup dengan seorang anaknya. Ketika musim hajatan sedang ramai-ramainya, ia harus

merelakan tiga ekor ayamnya dijual seharga Rp 50.000,00 untuk digunakan membayar sumbangan pada tetangga sekitarnya. Pada saat itu, ia menyatakan bahwa yang utama itu adalah *umume* (nyumbang) sebab sumbangan akan kelihatan di masyarakat sementara untuk makan sehari-hari dan kebutuhan lainnya, tidak ada orang yang tahu sehingga kita bisa makan seadanya. Memang tidak berlebihan, ketika dilihat makanan yang dikonsumsi adalah tiwul dicampur dengan nasi dengan lauk sayur pedes. Mencermati fenomena ini, tampak ironis sekali karena ketika beberapa rumah tangga merayakan hari bahagia mereka, beberapa rumah tangga miskin justru sedang berjuang untuk mendapatkan uang guna menyumbang pada rumah tangga yang melaksanakan hajatan.

Selain persoalan keterbatasan yang dimiliki rumah tangga miskin, sumbangan di pedesaan Jawa juga telah mengalami perkembangan yang cukup pesat. Perubahan sosial ekonomi pedesaan telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam bentuk dan jenis benda yang disumbangkan. Ketika perekonomian pedesaan didominasi oleh ekonomi subsisten yang menurut mereka diperkirakan sekitar tiga puluh tahun yang lalu, jenis-jenis barang yang disumbangkan adalah bahan-bahan kebutuhan untuk acara pernikahan atau supitan, seperti beras, tiwul, kelapa, tempe, teh, gula, dan sebagainya. Hampir semua bahan makanan yang disumbangkan dapat diperoleh dari wilayah sekitarnya. Pada saat itu, merupakan hal yang lumrah, apabila salah seorang penduduk membawa pisang hasil kebunnya sendiri sebagai sumbangan terhadap tetangga maupun kerabatnya, begitu juga segala jenis sayur-sayuran dan palawija.

Pada akhir tahun 1980-an, bentuk sumbangan mulai bervariasi dengan masuknya barang-barang hasil produksi kota, seperti berbagai jenis kado (gelas, piring, sendok, garpu, jam dinding, dan sebagainya). Berubahnya benda sumbangan telah mengubah kebiasaan penduduk dalam hal sumbang-menyumbang. Jika sebelumnya "boleh" membawa hasil panen ke tempat hajatan, maka sesudahnya mereka harus menukarkan dulu hasil panen dengan barang produksi kota. Pada saat yang sama, juga terjadi perubahan waktu menyumbang. Sumbangan yang sebelumnya diserahkan sebelum acara hajatan berubah menjadi saat hajatan dilaksanakan. Hal ini juga mengubah rasa keterlibatan masyarakat dalam acara-acara hajatan di desa. Rasa memiliki semakin mengecil dan hanya terbatas pada kerabat dekat dan tetangga sekitarnya. Mereka yang dalam

lingkungan lebih jauh datang bila diundang. Fenomena ini merupakan tanda telah terjadinya perubahan makna hajatan di pedesaan Jawa.

Dalam masa krisis tahun 1998 yang lalu, proses transformasi sosial juga tampak dalam hal sumbang-menyumbang. Bentuk barang yang disumbangkan kembali mengalami perubahan dari benda-benda produksi kota (kado) menjadi uang. Oleh karena itu, tidaklah aneh bila pada saat ini hampir dalam setiap hajatan, masyarakat desa akan menyumbang dalam bentuk uang. Seorang informan menyatakan bahwa perubahan ini jelas lebih menguntungkan karena lebih praktis dan menguntungkan bagi mereka yang punya hajatan. Dibandingkan dengan sumbangan hasil pertanian dan kado, sumbangan dalam bentuk uang memudahkan mereka yang punya hajatan untuk *ngecake* (mengatur pengeluaran sesuai dengan kebutuhannya). Sebelum diganti dengan uang, sering terjadi barang yang tidak diperlukan menumpuk banyak sekali sementara barang yang diperlukan terbatas jumlahnya.

### **Sumbangan: Antara *Social Security* dan *Social Insecurity***

Fenomena sumbangan di pedesaan Jawa dapat dijelaskan dalam kerangka proses tukar-menukar (resiprositas) antarwarga masyarakat. Resiprositas diartikan sebagai proses perpindahan barang atau jasa secara timbal balik dari kelompok-kelompok yang berhubungan secara simetris dan dengan didukung oleh adanya hubungan personal di antara mereka. Pola hubungan ini terutama terjadi di dalam komunitas kecil yang anggota-anggotanya menempati lapangan hidup yang sama (Polanyi, 1968). Dalam komunitas kecil itu, kontrol sosial sangat kuat dan hubungan sosial yang intensif mendorong orang untuk mematuhi adat kebiasaan.

Bentuk-bentuk resiprositas yang berkembang dalam masyarakat ada dua, yakni *generalized reciprocity* dan *direct reciprocity* (Sahlins, 1972). *Generalized reciprocity* adalah bentuk pertukaran individu atau kelompok memberi barang atau jasa kepada individu atau kelompok lain tanpa menentukan batas waktu pengembalian. Dalam pertukaran, masing-masing pihak percaya bahwa mereka akan saling memberi, dan percaya bahwa barang atau jasa yang diberikan akan dibalas. Dalam pandangan itu, tidak ada hukum-hukum yang dengan ketat mengontrol seseorang untuk memberi atau mengembalikan. Hanya moral saja yang mengontrol

dan mendorong pribadi-pribadi untuk menerima *generalized reciprocity* sebagai kebenaran yang tidak boleh dilanggar. Sistem ini menjamin individu-individu memenuhi kebutuhannya dan mengembalikan apa yang telah mereka terima (Zwarzt dan Jordan, 1976). Dalam *direct reciprocity*, barang atau jasa yang dipertukarkan mempunyai nilai yang sebanding. Saat menerima dan saat mengembalikan, serta besarnya uang atau barang yang dipertukarkan telah ditentukan sebelumnya. Dalam pertukaran ini masing-masing pihak membutuhkan barang atau jasa, namun masing-masing tidak menghendaki untuk memberi dengan nilai lebih dibandingkan dengan yang akan diterima. Kondisi seperti ini menunjukkan bahwa individu-individu atau kelompok yang melakukan transaksi sangat otonom. Jadi berbeda dengan *generalized reciprocity* yang individu-individu atau kelompok-kelompok terikat oleh solidaritas sosial yang kuat sehingga merupakan satu unit yang utuh, dalam *direct reciprocity* perasaan semacam itu tidak ada sama sekali.

Mencermati pola sumbang-menyumbang di pedesaan Jawa, tampaknya pergeseran dari *generalized reciprocity* menuju *direct reciprocity* sedang berlangsung secara intensif di masyarakat ini. Perubahan bentuk sumbangan dan cakupan wilayah sumbangan yang semakin menyempit menunjukkan bahwa proses transformasi sosial telah terjadi di pedesaan Jawa. Proses ini memang seiring dengan proses transformasi ekonomi yang terjadi sejak awal Orde Baru. Walaupun sebenarnya tren penurunan intensitas resiprositas sudah kelihatan cukup lama. Kartodirdjo (1987) menyatakan bahwa berbagai kegiatan resiprositas yang berkembang di pedesaan Jawa telah mengalami perubahan. Hal itu tampak dari semakin rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam melakukan praktik gotong-royong dan berkurangnya jenis-jenis gotong-royong dalam masyarakat. Penyebab berkurangnya praktik gotong-royong adalah semakin besarnya pengaruh ekonomi uang ke pedesaan. Ketergantungan masyarakat dengan uang untuk memenuhi kebutuhan harian menyebabkan berbagai pertukaran jasa yang berkaitan dengan kegiatan produksi diselenggarakan dengan memakai alat tukar berupa uang. Gotong-royong yang masih hidup di desa adalah gotong-royong di luar kegiatan ekonomi, misalnya peristiwa penyelenggaraan pesta perkawinan, sunatan, dan upacara kematian.



## *Peran dan Makna Sumbangan dalam Masyarakat Pedesaan Jawa*

Sumbangan sebagai kewajiban sosial ternyata telah menjadi sebuah fenomena yang menarik, terutama bila dikaitkan dengan pelaku-pelaku sumbangan yang tidak seimbang dan sebanding. Sumbangan bagi rumah tangga miskin telah menjadi beban yang sangat memberatkan kehidupan mereka. Aset yang dimiliki, seperti ternak dan barang-barang lainnya, seringkali harus dijual untuk memenuhi kewajiban sosial (*umume*), sementara untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari mereka terpaksa hidup sangat sederhana dan cenderung seadanya.

Selain persoalan ketidakmampuan rumah tangga miskin untuk memenuhi kewajiban sumbangan, tukar-menukar yang semestinya dilakukan secara sebanding telah timpang. Rumah tangga miskin seringkali tidak mampu melakukan pesta hajatan secara besar-besaran. Oleh karena itu, mereka hanya cukup melakukan *among-among* (pesta kecil). Hal ini menjadi penghalang bagi orang lain untuk mengembalikan benda sumbangan yang pernah diterimanya. Rumah tangga kaya yang pernah mendapat sumbangan dari rumah tangga miskin juga merasa rihuk ketika ingin menyumbang pada rumah tangga miskin. Mereka ingin menyumbang, namun arena untuk menyumbang telah tertutup oleh klasifikasi besar kecilnya hajatan. Ketika satu rumah tangga tidak ingin menerima sumbangan karena kecilnya hajatan yang mereka lakukan, mereka akan menyatakan bahwa kegiatan itu bukanlah hajatan, tetapi hanya membuat *among-among* untuk anak-anaknya.

Penggunaan konsep *among-among* ternyata semakin menggejala di pedesaan Jawa. Rumah tangga kaya yang tidak ingin menerima sumbangan pun sering menggunakan konsep itu untuk menolak sumbangan, sedangkan rumah tangga miskin menggunakannya untuk memberi tanda bahwa acara yang dilaksanakan memang benar-benar kecil dan sederhana.

Ada satu persoalan yang cukup penting dan mendasar sedang berlangsung dalam kebudayaan Jawa. Proses transformasi sosial dan ekonomi diikuti pula dengan transformasi budaya. Namun proses transformasi budaya tersebut masih bermasalah karena masih membawa serta kebingungan makna dan interpretasi terhadap satu fenomena sosial budaya. Di masa lalu, istilah *among-among* digunakan oleh rumah tangga miskin untuk menunjukkan bahwa suatu kegiatan dilaksanakan secara

kecil-kecilan sehingga hanya mengundang tetangga dan keluarga dekat. Meskipun demikian, mereka yang melaksanakannya masih bersedia menerima sumbangan. Pada saat ini konsep yang sama juga diadopsi oleh rumah tangga kaya untuk menunjukkan bahwa kegiatan yang dilaksanakan kecil sehingga tidak menerima sumbangan dari orang lain. Ketika konsep yang sama digunakan oleh kedua kelompok secara bersama-sama, artinya menjadi berbeda. Bagi rumah tangga miskin, kata *among-among* sebenarnya berarti masih mungkin menerima sumbangan, sedangkan bagi rumah tangga kaya berarti tidak menerima sumbangan. Dalam proses transformasi sosial budaya saat ini, istilah *among-among* diberi makna sebagai tidak menerima sumbangan.

Jikalau hal semacam ini terus berlangsung, maka sumbangan telah memunculkan hubungan sosial dan solidaritas sosial yang tidak seimbang dan bahkan cenderung ironis. Rumah tangga miskin justru menjadi penyumbang dan pendukung rumah tangga kaya. Di pedesaan Yogyakarta, eksploitasi penduduk kaya terhadap penduduk miskin bukanlah fenomena baru. Sejak zaman kasultanan dan pemerintahan kolonial Belanda, penduduk miskin merupakan kuda tunggang penduduk kaya (Suhartono, 1991).

Dengan kata lain, dapat ditegaskan bahwa walaupun proses pembangunan telah meningkatkan kesejahteraan sebagian besar penduduk pedesaan dan menciptakan transformasi sosial ekonomi yang pesat, dalam konteks sosial budaya penduduk miskin tetap menjadi ladang eksploitasi penduduk kaya. Sumbangan berupa uang dan tenaga kerja justru mengalir dari penduduk miskin menuju penduduk kaya. Mencermati hal itu, pemberdayaan penduduk miskin hendaknya tidak hanya menyentuh persoalan-persoalan ekonomi, tetapi juga sosial dan budaya.

## **Kesimpulan**

Aktivitas sumbang-menyumbang sebagai wujud solidaritas sosial di pedesaan Jawa telah berlangsung sangat lama. Seiring dengan proses transformasi ekonomi, terutama dengan intensifikasi sistem ekonomi uang ke pedesaan, sumbangan juga mengalami berbagai perubahan yang cukup mendasar, dari barang menjadi uang. Hal ini telah memberi beban yang semakin berat, terutama terhadap rumah tangga miskin. Mereka terpaksa

mengalahkan pemenuhan kebutuhan pokok dengan kebutuhan sosial tersebut.

Sumbangan yang secara ideologis bertujuan membantu mereka yang sedang kesulitan, di sisi lain justru menjadi beban penduduk miskin. Bagi mereka, tidak terlibat dalam kegiatan itu jelas tidak mungkin karena keterlibatan mereka merupakan sebuah tanda mereka hidup secara sosial. Sumbangan sebagai tanda solidaritas sosial di pedesaan seolah-olah memaksa masyarakat pendukung kebudayaan tersebut.

## Referensi

- Geertz, Clifford. 1973. *The Interpretations of Cultures*. New York: Basic Books.
- . 1984. "Culture and social change: the Indonesian cases", *Man* 19: 511-532.
- Jay, R. 1969. *Javanese Villagers: Social Relations in Rural Mojokuto*. Cambridge: MIT Press.
- Kartodirdjo, Sartono. 1987. "The impact of science and technology on societies in Southeast Asia", dalam Sartono Kartodirdjo (ed.), *Kebudayaan Pembangunan dalam Perspektif Sejarah*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Koentjaraningrat. 1974. "Apakah gotong royong itu sebenarnya?", dalam *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia, hlm. 56-61.
- Polanyi, Karl. 1968. "Societies and economic system ", in George Dalton (ed.), *Primitive, Archaic and Modern Economies, Essays of Karl Polanyi*. Boston: Beacon Press.
- Sahlins, Marshall. 1972. *Stone Age Economics*. London: Tavistock Publications.
- Suhartono. 1991. *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Zwartz, Marc J. and David K. Jordan. 1976. *Anthropology: Perspective on humanity*. New York: John Wiley & Sons.

# IS INTERNATIONAL MIGRATION A WAY OUT OF ECONOMIC CRISIS?

*Setiadi and Sukamdi*

## Intisari

*Bagi pemerintah Indonesia, terkait dengan permasalahan ketenagakerjaan, terdapat dua permasalahan yang seakan tiada akhir yakni tingginya angka pengangguran dan rendahnya upah pekerja. Kondisi ini semakin parah sejak badai krisis ekonomi melanda Indonesia sejak tahun 1997 yang mengakibatkan menurunnya kemampuan sebagian besar anggota masyarakat untuk membiayai hidupnya. Hal ini disebabkan oleh menurunnya pendapatan riil dan meningkatnya harga berbagai kebutuhan sehari-hari. Dalam lingkup regional, kondisi krisis ekonomi yang dialami Indonesia semakin mendorong negara ini berada pada tingkat terendah perkembangan ekonomi dibandingkan dengan negara-negara di kawasan tersebut. Lambatnya proses economic recovery menyebabkan semakin langkanya kesempatan kerja di dalam negeri dan akhirnya mendorong peningkatan arus migrasi internasional tenaga kerja Indonesia ke negara-negara di kawasan Asia dan Asia Tenggara utamanya Malaysia, Singapura dan Taiwan. Dengan demikian, bagi para migran, melakukan migrasi merupakan suatu bagian dari strategi untuk kelangsungan hidup ketika pilihan-pilihan yang lain sangat terbatas.*

## Overblown Poverty: Questionable Impact of the Crisis

After experiencing several decades of sustained economic growth and stability, starting in the middle of 1997 when the wind of monetary crisis begin to blow over the Asian economy, Indonesia drastically turn into a deep hole of economic crisis. GDP per capita fell from US\$1,079 in 1997 to US\$380 in 1998 (*Far Eastern Economic Review*, 29 October 1998 in Hugo, 2002). The rupiah came under pressure in the latter part of 1997, falling from around Rp2,400 per US\$ to about Rp4,800 by December of that year. In January 1998, the rupiah collapsed, to Rp15,000 per US\$. For the first three quarters of 1998 the rupiah fluctuated wildly, but by the end of the year it had strengthened and stabilized between Rp6,000

and Rp7,000 per US\$. Near the beginning of the crisis up to the ousted president Abdurachman Wahid took his post, the exchange rate of the Indonesian currency, the Rupiah, was Rp6,750 against the US dollar. The Rupiah reached, again, its lowest value in 2001 when the Rupiah sank to Rp11,350, reflecting an almost 90 percent increase in the purchasing price of foreign materials (Widharto, 2002).

Since economic crisis, Indonesia is in the midst of dramatic political and economic upheaval. Few Indonesia have remained untouched by these and other events of the last couple of years. The drought of 1997, the relative price changes associated with the collapse of the rupiah and removal of subsidies and the income shocks arising from changes in demand combine to yield an extremely complex picture of substantial change throughout the society. The effects of the economic crisis on the welfare of the population are nuance and heterogeneous. They vary by region, across socio-economic groups, and across demographic groups. For some, the crisis has taken a heavy toll; these include those on fixed income and those whose livelihoods depend on sectors such as construction and services. For others, the changes have provide new opportunities—particularly those in trade able sectors such as export producers and shipping (Frankenberg, et. al., 1999).

One of the topics frequently discussed by many experts concerning the economic crisis in Indonesia is the impact of the crisis on the people's economic life. The discussions often use two indicators: poverty and unemployment.

There have been many estimates on poverty during the crisis in Indonesia. Interestingly, estimates produced in 1998 (especially in the first half of the year) were mostly very pessimistic. The crisis seemed to have been a doomsday for Indonesia. As quoted by Feridhanusetyawan (2000), ILO, for example, estimated that 98.8 million people which is almost half of Indonesian population lived under poverty line in 1998. The Central Board of Statistics produced as estimate of 39 percent in the mid 1998. These estimates are clearly much higher than the official estimate of about 11 percent in 1996. If these estimates were accurate, the condition in 1998 would have resembled the condition in the 1970s.

Yet, these figures had been quoted widely by journalists, policy makers, and even scholars, both in Indonesia and other countries.

Estimates that incorporate province-specific inflation rates (based on BPS price data from 44 urban areas) suggest that overall, the proportion of households below the poverty line has risen by about 25 percent, with a large increase in urban than in rural areas. Estimates that allow for higher overall inflation and higher inflation in rural and urban areas (as indicated by the price data collected in the IFLS communities), suggest that the rise in poverty is considerably larger – around 80 percent— and that rural households have experienced more change than urban households (Frankenberg, et. al., 1999).

Table 1  
Trend of Poverty and Unemployment in Indonesia in 1996-1998

Years	Poor People (%)	Open Unemployment Rate (%)	Under Employment Rate (%)
1990	15.08	3.17	34.06
1993	13.67	2.76	37.35
1996	11.34	4.89	36.24
1998	24.20	5.46	36.64

Source: BPS, 1998

Fortunately, as more data and observations are available, the estimates have been much downward revised. The situation during 1998 is not as bad as was earlier estimated. In the mid-1999 Statistics Indonesia presented the official estimates on poverty in 1998, based on the National Socioeconomic Survey conducted in December 1998. The poverty rate is only 24.2 percent in Indonesia as a whole, which is an increase from 11.3 percent in 1996. The rate in urban areas is 17.6 (million) or 21.9 percent in 1998 compared to 31.9 (million) or 7.2 percent in 1996; and, in rural areas, 25.7 percent in 1998 compared to 12.3 percent in 1996. The trend from this official data suggests that urban areas had been harder hit during

the crisis. In absolute term, the number of poor increased from 22.5 million in 1996 to 49.5 million in 1998 for the whole Indonesia; from 7.2 million in 1996 to 17.6 million in 1998 for the urban areas; and from 15.3 million in 1996 to 31.9 million in 1998 for the rural areas (BPS, 1997 and 1998).

It is very unlikely that this figure (for December 1998) shows a much improvement in poverty condition in the mid-1998. Rather, the previous estimates for the mid-1998 must have been inaccurate. However, the release of the official estimate still reveals that poverty had increased from the condition in 1996, before the crisis, to the condition in 1998, during the crisis, but the increase was not as dramatic as earlier thought.

Mubyarto (2000) argues that the inaccuracy in estimating the poverty is because of both the misconception on poverty and the panic-pessimism among experts, policy makers, and people in international donor agencies. *Asahi Shimbun* (26 January, 1999) even mentions the situation is just "exaggerate poverty and unemployment level for an effort to get aid".

With more data and methods available, more estimates are also produced. Suryahadi et. al. (1999) has attempted to make a consistent estimate on what had happened during February 1996 until August 1999 based on these various, and sometimes conflicting estimates. As shown in Figure 1 and Table 1, the poverty rate was 9.75 percent in February 1996. It then declined to 6.57 percent in August-October 1997 (when the crisis just started), rose to 17.35 percent in September-December 1998, and declined to 9.79 percent in August 1999, which is already similar to the early 1996 level, but still higher than the rate at the beginning of the crisis.

Further, the increase in poverty (both in term of percentage and absolute number) seems to have occurred in all economic sectors with agricultural sector as the worst hit sector. The agricultural sector has the highest percentage and absolute number of poor people because of two reasons. First, the people in agricultural sectors are usually poorer than those working in other sectors. Second, the skill needed to work in agriculture is very minimal, and hence it can easily absorb those who lose jobs in other sectors. Therefore, the agricultural sector, which had experienced a labor surplus even before the crisis, had to share a heavier burden to accommodate "refugees" from other sectors. Worse, the

“absorption” simply means “sharing poverty” and it does not necessarily help the “refugees”; it even reduces the welfare of the “local”. In other words, the agricultural sector has experienced a severe involution.

Table 2  
“Consistent” estimates of poverty rate, February 1996 – February 1999

Date	Data sources/ Reported by	Actual reported estimates	Adjusted estimates
February 1996	Susenas Core/ Gardiner	11.47	9.75
February 1997	Susenas Core/ Gardiner	9.36	7.64
May 1997	100 Villages/ SMERU	7.53	7.53
Aug-Oct 1997	IFLS 2+/ RAND & LDUI	11.0	6.57
February 1998	Susenas Core/ Gardiner	14.82	13.10
August 1998	100 Villages/ SMERU	16.07	16.07
Sept-Dec 1998	IFLS 2+/ RAND & LDUI	19.9	17.35
December 1998	100 Villages/ SMERU	16.79	13.15
February 1999	Susenas/ SMERU	16.27	16.27
May 1999	100 Villages/ SMERU	11.29	11.29
August 1999	Susenas/ SMERU	9.79	9.79
Percentage Change from lowest point to highest			10.78 (164%)

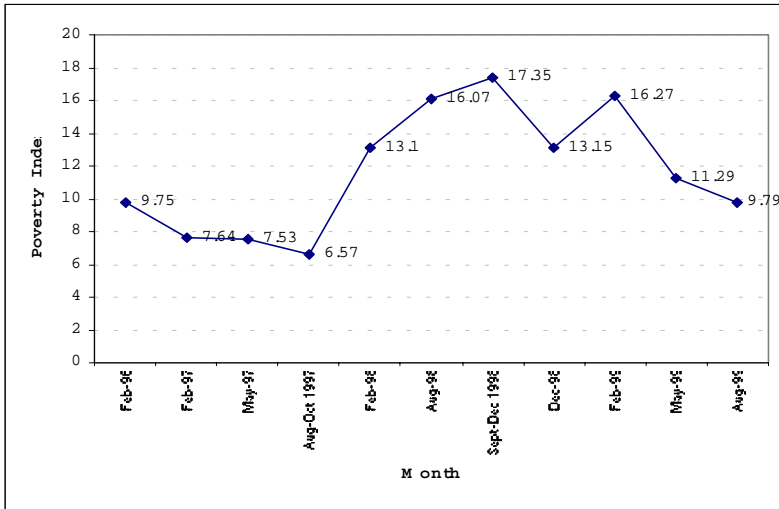
Source: Suryahadi et. al. (2000)

As it is shown by Strauss, et. al. (2002) poverty was not really increasing in the period of 1997-2000. Even there is tendency of declining poverty in urban areas in 7 out of 13 provinces, and in rural areas in 7 out of 13. However we can observe that in certain provinces such as rural West Nusa Tenggara, the increase in poverty is very large, while in other such as rural South Sumatra, the decline is large, although from very high levels. This paper has also presented an interesting result that over half



of those in poverty in 1997 left poverty by 2000. On the other hand, almost 55 percent of the poor in 2000 were not poor in 1997.

Figure 1  
"Consistent" Estimates of Poverty Rate, Feb 1996 - August 1999



In short, the above discussions have shown that the impact of the economic crisis has penetrated all economic sectors, though the impact varies according to the sector and not as dramatic as thought in the 1998. Concerning with the economic impact from the crisis, the thesis often express that the crisis have reduce the people's purchasing power caused by two factors working simultaneously, that is the decreasing of the people's real income and the drastic increase of the daily necessity cost. Both factors cause the economic condition of people in general is buried. Basically, it is most likely that only a limited people who get advantages from crisis. In general, they are the people "forgotten" during the economic glory, that is partly in the agricultural sector, especially hard crop and both small and middle industries. This is, all at once, proving that, in fact, those infected the crisis is the government not the people. We must also bear in mind that the impact of the crisis does not single direction and

but varies across regions and sometimes in micro perspective it is surprising and contradictory.<sup>1</sup>

### **Unemployment and Wage of Labour: Unending Problem**

Disregarding with the problem of amount, that the important undeniable fact is that the economic crisis has caused some of the people losing jobs. According to Swasono (1998), it is estimated that the labor amount being fired of works were about 1.5 millions - 3.6 millions people deriving from many sectors due to economic crisis. The other people having difficulties for fulfilling their daily needs and that of no less importance is that they are the people who directly participate in the formal economic activities and exist on the middle level.

ILO (1997) estimated that in 1998 open unemployment was 13.7 million people coming from 5.8 million unemployed people in previous year, 2.7 million additional new labour force and 5.2 million of those who lose their job because of the crisis. In 2001, open unemployment was eight million people with unemployment rate reached 8.1 percent increasing from 6.1 percent in previous year. This figure is almost doubled compared to that before the crisis which was 4.7 percent (Kompas, 28 May, 2002). Another estimation (Swasono and Anung Anindita, 2002) by using estimated GDP for 1998, which was minus 15 percent, open unemployment will increase to 17.0 million or 18 percent of the labour force, and under employment will increase doubled than that in 1996. In total open unemployment and under employment will reach 35 million or 37.9 percent of the labour force. Even though there is no a single agreement about the figure, but all people seems to agree that the crisis has a serious impact on declining employment opportunity bringing about a more serious problem of unemployment.

The other critical problem on Indonesia economic development is wages of labour. Historically, the Indonesian government announces minimum wages for all the regions. However, in 1992 it was found that

---

<sup>1</sup> Many scholars has argued that one should be careful in interpreting the impact of the economic crisis on people welfare (see for instance Husken, 1999; de Jong, 1999 and Breman 1999).

the levels of these minimum wages in many regions were below the levels of these requirements for physical survival. Later the wage levels raised, but even in 1995 there six provinces in which the official minimum wages were below those needed for basic physical needs (Nachrowie and Wangkeraren, 1996).

These policies, combined the policies of banning all strikes, have kept the wages of unskilled labourers among the lowest in developing countries in Asia. In the early 1990s the unskilled urban wage was Rupiah 1,176 with the value of the rupiah ranging from 1,842.8 to 2,252 to the US dollar between 1990 and 1995, this would render the wage comparable to or even lower than that obtaining in the cities of the much poorer economies of Bangladesh, India and Pakistan. Indonesia has one of the lowest average wage rate in Asia, and the lowest in the Asean countries (ILO, 1997).

By 1998 slightly higher fractions of man and considerably higher fractions of women are working than in 1997. The changes are similar in urban and rural areas. However, changes in the proportion working reflect largely an entrance of unpaid family workers. Generally, the employment opportunities seem to be stronger in Sumatra (North and South) and Kalimantan than on Java or in West Nusa Tenggara.

### **International Migration in the Economic Crisis Era**

Actually, it is difficult to find the exact number of Indonesian migrant worker abroad since a lot of migrants are illegal one and there is no valid registration on that. However, there is no doubt that the number of Indonesian worker abroad is increasing. As it can be seen in Table 3, in the period of 1998-1999 there was a significant increase on Indonesian worker abroad. The newest data shows that in the last two years (1999-2001), the amount of Indonesian overseas worker (TKI) were 968.260, with average of placement 387.304 workers in a years. From the total, 47,52 percent of the worker are working in ASEAN countries, 34,5 percent at Midle East, 17,52 percent at Asian Pacific, 0,7 percent at Europe and United State and 0,06 percent in other countries. The crisis has increased the pressure to seek working overseas among Indonesian (Romdiati, Handayani and Rahayu, 1998). Looking at sex differentials it is interesting

to find out that a lot of overseas worker are women migrant (TKW) that is 71,39 percent and the rest (28,61 percent) are men.

Table 3 has also shown that there is a significant increase of Indonesia workers involving in manufacturing sector but it is also clear that community, social and personal services, in which house maid is included, is still prevalence. One of the reason is that those working abroad are mostly low educated people. Some studies on Indonesian international migration indicate that Indonesian workers are mostly characterized by low education, limited knowledge and skills, and are between the ages of 15 and 40. A study in four provinces (West Nusa Tenggara, East Java, Yogyakarta, and Central Java) organized by Ministry of Labor shows that more than 50 percent respondents was elementary school and not completed of elementary school. Raharto (1999) who interviewed 133 migrant in Cianjur and Indramayu district found similar finding. Ninety three percent of respondents were not completed elementary school and

Table 3  
The Indonesian Migrant Workers by Main Industry, 1998 and 1999

Main Industry	Period			
	1998		1999	
	Number	%	Number	%
Agriculture/Forestry	24,144	6.35	63,434	14.83
Manufacturing	44,977	11.82	91,828	21.47
Construction	1,470	0,39	1,355	0.32
Restaurant/hotel	47	0,01	56	0.01
Transportation/sailor	25,966	6.82	26,628	6.23
Nurse	445	0.12	1,860	0.43
Community, Social, personal services	222,682	58.53	184,630	43.18
Others	60,472	15.89	57,828	13.52
Total	380,472	100.0	427,619	100.0

Source: Tara bakti. H. Soeprobo and Nur Hadi Wiyono (2002)

even have no schooling education. It is most likely the reason that male laborers are mainly employed in unskilled jobs such as plantation and lumber industry work, while female laborers are mainly employed as housemaid and cooks (Bandiyono and Alihar, 2000). Tirtosudarmo, (2002) mentions that most of the workers (56,45 percent) are working in formal sector and 43,55 percent in informal sector.

Table 4 shows the number of migrant workers working abroad annually during 1996-2000 period. Among these four destination countries, only Taiwan which show a consistent increase of Indonesian worker. Taiwan started with a limited number of Indonesian worker in 1996 and passed Singapore in the year of 2000. On the other hand, Singapore, Malaysia and Arab Saudi experienced a fluctuation in the period of 1998-2000. In the period of 1996-1997 for instance, the number of Indonesian worker in Malaysia increase significantly. A year later the number of worker was decreasing. Even though the number of Indonesian worker in 1999 and 2000 was still much lower than that in 1997 but it is clear that there is a dramatic increase in the period of 1998-2000. On the other hand the number of Indonesian worker in Singapore tends to decrease consistently in the period of 1996-2000. This is an indication that Singapore is no longer becoming preference for Indonesian worker to work. In Arab Saudi, before the economic crisis, the number of migrants who were working in the country was 115,209, increasing up to 1116,844 in 1997 and 177,404 in 1998. But it then decreased in the period of 1998-2000. It is interested that there were a shifting pattern of destination countries of Indonesian

Table 4  
Number of the Indonesian Migrant Workers in Selected Countries (1996-2000)

Countries	1996	1997	1998	1999	2000
Malaysia	38,652	317,685	95,033	169,177	170,067
Singapore	29,065	31,928	42,031	34,829	20,456
Taiwan	8,888	9,445	14,109	29,372	41,620
Saudi Arabia	115,209	116,844	177,404	131,157	108,734

Source: Tara Bakti H. Soeprbo and Nur Hadi Wiyono, 2002

migrant workers, from Saudi Arabia to Asian Pacific countries such as Malaysia and Taiwan. Malaysia is still becoming the main destination for Indonesian worker, at least indicated by the highest number of Indonesian worker in 2000.

Based on neoclassical economics in macro perspective, international migration occurs because of existing geographic differences in the supply and demand for labor in origin and destination countries which also act as the major driving factors for individual migration decisions. The imbalance of labour market causing an increase of unemployment in Indonesia in one hand and an increasing demand of labour, at least for certain type of work, in neighboring countries on the other hand might explain how this theory work for Indonesian case.

Table 5  
Indonesia: Estimated Stocks of Overseas Contract Worker Around 2000

Destination	Estimated Stocks	Source
Saudi Arabia	425,000	Indonesian Embassy, Riyadh
U A Emirates	35,000	Asian Migration News, 30 April 1999
Malaysia	1,900,000	Kassim, 1997
Hongkong	32,000	DEPNAKER
Singapore	70,000	Asian Migration News, 15 May 1999
Taiwan	46,762	Kyodo, 24 may 2000
South Korea	11,700	Asian Migration Yearbook, 1999:182
Japan	3,245	Asian Migration Yearbook, 1999:128
Philippines	26,000	South China Morning Post, 10 December 1998
Brunei	2,426	Asian Migration Yearbook, 1999:125
Other	20,000	DEPNAKER
Total	2,572,133	

Sources: Hugo, 2002: 19

From micro perspective, neoclassical approach explain that a cost-benefit calculation is the main reason for individual rational actors who make decisions to migrate. Differences in earnings are the important factor. Several cases shows that this also work for Indonesian migrants working abroad (see Mantra, 1999; Sukamdi, et. al., 2001).

One of the important issues taken into account on economic impact of migration discussion is remittances. Even the issue of remittances has becoming main concern of policy makers in Indonesia. The word "labour export" implicitly referring to the expectation that Indonesian migrants will generate income not only for the migrants and their family but also for the country. Critics on this policy is that government tends to obey the interest of migrants to have security assurance in destination area and after coming home.

Findings from many researches on the use of remittances show that mostly remittances are to fulfill the basic need such as consumption. It is rarely found that remittances are spent for productive purposes. So that it might be true that the impact of remittances on poverty alleviation is arguable. However it can not be denied that the migrants get economic benefit from international migration. At least they receive income much higher in destination than that in the origin area.

We must bear in mind that the "negative" impact of international migration can not be neglected. Research on return women migrants from Arab Saudi (Sukamdi, et. al., 2001) in Yogyakarta reveals that the returning migrants have faced several social and psychological problem. In destination area some of them experience sexual abuse. In the way home they have to combat with robbery and after their arrival they must deal with social and psychological adaptation problems. That is why their economic benefits could not compensate social cost that they have to pay.

The finding of several researches such as done by Harris (1997) and Mantra, et. al. (1999) show that migration is the main factors for villages economic progress and family economy as well. Wage gap between the origin and destination area is the main driving force for migrants to leave the origin area. Daily payment in Lombok ranging from Rp500 - Rp1,000 is much lower than that in Malaysia which provide payment as high as Rp7,000 to Rp8,000 (Raharto, 1999).

## *Is International Migration a Way Out of Economic Crisis*

The remittance is substantial in supporting households economy and the improvement of migrant household conditions (see Mantra, 1999). Migrants from Central Lombok, use most of their remittances to pay off their debts, to cover their daily needs, and to provide their children education expenditures. The similar findings have also been found in Yogyakarta showing that 60.5 percent of the migrant's family use the remittances in similar way. Only a limited number is using the remittance to be invested in productive activities (Sukamdi, et. al. 2001). The same research has also found out that most of the migrants is capable to buy house facilities such as TV because of remittances. About 59 percent of migrants state that they bought it by some money that they obtained from working abroad. Study in West Nusa Tenggara and Nusa Tenggara has also revealed that the family had used remittance for various purposes and the important one is to build houses. In Yogyakarta 38,3 percent of the migrants admitted that they could build their house with the money they receive by being a migrant woman abroad. In addition, most of the migrants (63.8 percent) point out that they use some of the remittances to finance their children education (Keban, 1999).

Table 6  
Sex Ratio of Indonesian Migrant Workers  
in Four Destination Countries, 1995-2000

Destination Countries	Sex Ratio				
	1996	1997	1998	1999	2000
Malaysia	15.2	157.3	50.4	90.0	138.3
Singapore	21.4	17.4	11.2	10.1	12.9
Taiwan	349	257.0	257.0	24.7	13.7
Saudi Arabia	3.5	7.3	8.5	8.7	10.3

Source: Tara Bakti H. Soeprob and Nur Hadi Wiyono, 2002

Since most of the research was done in rural areas then land is becoming important production factor. Many family spent money to be invested in land. It is interesting to find out that 31,7 percent of the



migrants stated that they had their land from migrant's salary transfer, and only 28,0 percents owned some rice field by the heritage distribution from their parents. It means remittances is the most important source to have land as part of family investment (Sukamdi, 2001).

From the gender perspective, there is a changing pattern before and after the economic crisis (1995-2000). In general the Indonesian migrant workers were dominated by the women, which was shown by the sex ratio that less than 100. However there is an exception such as Taiwan during the period of 1995-1998, and Malaysia for the 1997 and 2000 that male is dominating the Indonesian worker abroad.

There are characteristics of legal Indonesian labor migration. Historically, the labor migration to Malaysia has been male-dominated but women are increasingly significant, and in recent times, there has been a relative balance (Hugo, 2002). Data shows the increasing of men and women movement as overseas contract worker, especially following the onset of the Asian economic crisis in mid-1997.

What conclusion can we draw from the discussion above? First, it might be true that international migration provides economic benefit for the migrants. But, it is still arguable to say that the benefit is substantial for releasing the migrants from poverty. The reason is that the use of money they have mostly is for consumption purposes and not for productive one. So that the impact on household economy is not significant. International migration, then, is only part of strategies to survive. For some instance, the remittances are still helpful in supporting people to make the best out of crisis.

## References

- Biro Pusat Statistik. 1991. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia: Agustus 1990*. Jakarta.
- , 1994. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia: Agustus 1993*. Jakarta.
- , 1997. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia: Agustus 1996*. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 1999. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia: Agustus 1998*. Jakarta.
- , 2000. *Pengukuran Tingkat Kemiskinan di Indonesia 1976-1999: Metode BPS*. Jakarta. Vol. 1.
- , 2000. *Perkembangan Tingkat Kemiskinan dan Beberapa Dimensi Sosial-Ekonominya 1996-1999: Sebuah Kebijakan Sederhana*. Jakarta. Vol. 2.
- Bandiyono, Suko and Fadri Alihar. 2000. "A review of research work on international migration in Indonesia", in Sukamdi, Abdul Haris, Patrick Brownlee, *Labour Migration in Indonesia: Policies and Practice*. Yogyakarta: Population Studies Center, Gadjah Mada University, pp. 117-141.
- Breman, Jan. 1999. "Krismon the Javanese desa: the dynamics of inclusion and exclusion in the reconstruction of Indonesia's new order regime". *Workshop on the Economic Crisis and Social Security in Indonesia*, Berg en Dal, The Netherlands, 7-9 January
- Breman, Jan. 2000. "The impact of Asian economic crisis on work and welfare in Village Java". *Dies Natalis Address Delivered on 12 October 2000 on the Occasion of the 48<sup>th</sup> Anniversary of the Institute of Social Studies*, The Hague, October 12.
- De Jong, H. 1999. "Street and beach sellers during the crisis". *Workshop on the Economic Crisis and Social Security in Indonesia*, Berg en Dal, The Netherlands, 7-9 January.

- Feridhanusetyawan, Tubagus. 2000. "The social impact of the Indonesian economic crisis". *A report prepared for the Thailand Development Research Institute (TDRI)*.
- Frankenberg, Elizabeth, Duncan Thomas, and Kathleen Beegle. 1999. "*The Real Costs of Indonesia's Economic Crisis: Preliminary Finding from the Indonesia Family Life Surveys*". Santa Monica: RAND. Labor and Population Program, Working Paper Series 99-04.
- Haris, Abdul. 1997. *Mobilitas Illegal Orang Sasak ke Malaysia Barat*. Thesis S2, Program Studi Kependudukan, Program Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Tidak diterbitkan.
- Hugo, Graeme. 2002. "Effects of international migration on the family in Indonesia". *Asian and Pasific Migration Journal* 11(1):13-46.
- Husken, Frans. 1999. "Crisis, what crisis? the village community of Gondosari during the krismon". *Workshop on the Economic Crisis and Social Security in Indonesia*, Berg en Dal, The Netherlands, 7-9 January.
- International Labour Office. 1997. *Indonesia: Social Adjustment Sound Industrial Relations and Labour Protection*. Manila: South-East Asia and The Pacific Multidisciplinary Advisor Team (ILO/SEAPAS). 2nd revision edition.
- International Labour Organization. Network of National Institute for Labour Studies in Asia and the Pacific. 1998. *Globalization with Equity: Policies for Growth*. Bangkok.
- Mantra, Ida Bagoes, Kasto dan Yeremias T. Keban. 1999. *Mobilitas Tenaga Kerja Indonesia ke Malaysia: Studi Kasus Flores Timur, Lombok Tengah, dan Pulau Bawean*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Kompas. 2002. "Menaker: tingkat pengangguran capai 36,9 juta orang" Selasa, 28 Mei. <http://www.kompas.com/bisnis/news/0205/28/021317.htm>
- Mubyarto. 2000. "Krisis ekonomi, ekonomi rakyat, dan optimisme menghadapi pemulihan ekonomi" [Economic crisis, people economy, and optimism facing economic recovery], *speech at the Opening of Workshop on Youth in West Nusa Tenggara*. Denpasar, 15 February.

*Is International Migration a Way Out of Economic Crisis*

- Collaboration Agro Economic Foundation (YAE) and Pemda se-gugus Nusa Tenggara.
- Raharto, Aswatini (ed.). 1999. *Migrasi dan Pembangunan di Kawasan Timur Indonesia: Isu Ketenagakerjaan*. Jakarta: PPT-LIPI.
- Romdiati, H., T. Handayani dan S. Rahayu. 1998. *Aplikasi Jaring Pengaman Sosial Bidang Ketenagakerjaan: Beberapa Isu Penting dari Hasil Kajian Cepat di Propinsi Jawa Barat*. Jakarta: PPT-LIPI.
- Setiadi. 1999. Konteks sosiokultural migrasi internasional: kasus Lewotolok, Flores Timur. *Populasi: Buletin Penelitian Kebijakan Kependudukan* 10(2):17-38.
- Soeprobo, Tara Bakti H. and Nur Hadi Wiyono. 2002. "The process of the international labor migration from Indonesia". *Seminar Nasional Isu Kebijakan Gender dalam Pembangunan*, Surakarta, 17 Juli. Diselenggarakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia bekerja sama dengan Ford Foundation, Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dan Pusat Penelitian Kependudukan (PPK), Lembaga Penelitian, Universitas Sebelas Maret.
- Statistics Indonesia. 1997. *Peta dan Perkembangan Kemiskinan di Indonesia* [Map and Trend of Poverty in Indonesia]. Jakarta.
- Statistics Indonesia. 1999. *The 1998 Revised Poverty Incidence Based on the December 1998 Susenas: A Methodological Issues*. Jakarta.
- Strauss, John et al. 2002. *Standard Kehidupan di Indonesia Tiga Tahun Setelah Krisis: Hasil Survei Aspek Kehidupan Rumah Tangga Indonesia*. Yogyakarta: S.A.
- Sukamdi et al. 2001. "Country study 2: Indonesia", in Christina Wille, Basia Passl (eds.), *Female Labour Migration in South-East Asia: Change and Continuity*. Bangkok: Asian Research Centre for Migration (ARMC), Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, pp. 94-134.
- Suryahadi, Asep, Sudarno Sumarto, Yusuf Suharso and Lant Pritchett. 1999. "The evolution of poverty during the crisis in Indonesia, 1996 to 1999". *Seminar on Methodology of Poverty Calculation in Indonesia*,

- Jakarta, November 30. Organized jointly by the Center for Statistical Services, World Bank, and SMERU.
- Swasono, Yudo dan Anung Anindita. *Kondisi Ketenagakerjaan pada Masa Krisis dan Era Globalisasi*. <http://202.159.18.43/jsi/91yudo.htm>
- Tamtiari, Wini. 1999. "Dampak sosial migrasi tenaga kerja ke Malaysia". *Populasi: Buletin Penelitian Kebijakan Kependudukan* 10(2):39-56.
- Tirtosudarmo, Riwanto. 2002. "Migrasi lintas batas negara: posisi Indonesia, konteks politik dan perebutan ruang publik". *Lokakarya Nasional Migrasi Lintas Batas Negara dan Seksualitas*, Yogyakarta, 27 Maret. Diselenggarakan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Rockefeller Foundation.
- Widharto, 2002. "Challenges in accessing scientific and technological information in Indonesia during the economic crisis". *American Society for Information Science: Bulletin of the American Society for Information Science* 28(4):25-27, Apr/May.
- Keban, Yeremias T. 1999. *Migrasi Internasional dan Pembangunan: Determinan dan Dampak Migrasi ke Malaysia terhadap Pembangunan Daerah NTB dan NTT (Analisis Kuantitatif)*. Laporan Penelitian. Unpublished.

# URBAN REGENERATION AND THE ROLE OF CULTURE: AN INTRODUCTION TO CULTURAL QUARTER

*Amelia Maika*

## Intisari

*Konsep creative city merupakan salah satu cara untuk memenangkan kompetisi antar kota pada era globalisasi ini. Adalah penting bagi kota untuk mengubah imagenya menjadi sesuatu yang baru atau lebih baik, karena proses tersebut akan mendorong terjadinya peningkatan investasi bagi sebuah daerah atau kota itu sendiri. Perencanaan perkotaan membutuhkan strategi yang tepat untuk melakukan proses regenerasi kawasan perkotaan tersebut, salah satunya cultural quarter yang mengubah suatu kawasan yang tidak memiliki nilai ekonomis menjadi suatu daerah baru yang kaya akan potensi kultural dan ekonomis melalui proses komodifikasi. Beberapa hal yang harus diperhatikan di dalam pengembangan kawasan cultural quarter ini diantaranya adalah faktor-faktor pendukung termasuk area yang membutuhkan proses regenerasi (seperti daerah peninggalan historis atau peninggalan industri), cultural infrastructure, proses perencanaan yang tepat, networking, katalisator, dan morfologi.*

*The art of townscape is the conscious arrangement of physical things for man's convenience, safety and pleasure (Charles Eliot)*

## Creative City

A city is a relatively large, dense, permanent, heterogeneous and politically autonomous settlement whose population engages in a range of non-agricultural occupations. A city, regarded as a space, has particular characteristics. These include urban resources, urban clusters, and differentiation of uses (Kostof, 1991). According to Le Corbusier, a city has many functions such as *habiter* (settlement), *travailler* (a place to work), transportation and *cultiver le corps et l'esprit* (recreation or leisure). When a city has a concentration of service activity as their economic base, human and economic capital plays its role as urban resources for the city. Many spaces in the city develop as certain types of cluster according to their function, such as a settlement, business, industry area

and even leisure. Some spaces have not just one morphological function but they also have clusters with many different types of functions, making it a space with mixed uses.

Many towns and cities are being reconstructed not primarily as centres of production but also of consumption. It has been particularly important for former industrial towns and cities to “repackage and reposition” themselves according to the global economy, often by “normalising” their public image. What distinguish one place from another are the complexity of available services, and their connections with particular images. The development of these services is not spontaneous but it depends upon a number of economic, social and political determinants (Lash and Urry, 1994).

One of the globalization impacts is the emerging of the need to meet the challenge with global competition including for the city. Globalization puts pressure on cities to develop their specific cultures in ways that attract business, investment and high technology professionals and that convince their own residents and entrepreneurs to remain in the area (Short & Kim, 1999). Sometimes it is necessary for the city to re-imagining their place. The process of re-imagining will help the city to have a better competitive and comparative advantage in a global world. The “re-imagining” process means the planner promoted “a critical mass of physical development spearheaded by a flagship project”, in concept as well as in physical design, and to “dilute the backward looking symbolism of the present” (Gold & Ward, 1994). By developing a flagship project it will draw more public attention to the city from the outsider especially investors.

The concept of *Creative City* has been becoming a common term in urban planning. The creativity is something which is performed within situations that call for solutions, and not as an unconstrained production of something new without any constitutive background in unreflected habits (Joas, 1992). There are two factors as conceivable condition for creativity in cities, i.e. hard factors and soft factors. Hard factors include cultural facilities, access to information and knowledge on the social, cultural and economy sector, and physical development in the city. The city's history, image, value system and lifestyle are included in soft factors.

The planning does not only include the hard and soft factors; the environment always becomes one of the focal issues in urban planning. To include the environment within the planning means that the planner has an environmental perception for the project. Environmental perception is the way a cultural group perceives an environment as a prelude to decision-making and action. As a process for collectively and interactively, the environmental planning is addressing and working out how to act in respect of shared concern about how far and how to “manage” environmental change (Campbell & Fainstein, 1996).

The question is what do we need in order to re-imagining the city into a creative city? What is the role of culture in urban regeneration and how can we change the derelict area into a creative quarter?

## **Urban Regeneration**

City has to deal with their urban problems. One of the main problems is about the spatial issue. This spatial problem including the usefulness of derelict areas, both derelicts land or derelict buildings. On the other hand those derelict buildings gave potential as historic and industrial legacy. The new approach of urban planning is by creating a redevelopment model out of those historic and industrial legacies. The characteristics of city planning are the strategies, which are employed for the economic revitalization of the depressed urban areas and the guidelines used for environmental protection and preservation of scarce resources. Urban regeneration also means the re-structuration of a city based on cultural power perspective, which emerges in a context of mass cultural consumption and gives rise to new mechanisms of inclusion and exclusion (O'Connor & Wynne, 1996). The city can use urban regeneration strategies to solve the crisis of both urbanity and social cohesion. Urbanity is further being eroded by market-led processes of privatisation of public space and standardisation of functions and uses, and to some extent, also through style and design solutions. Similar processes are undermining social cohesion, increasing social polarisation and spatial segregation by social class, and leading to commodification of the uses of space.

Post-modernisation consider the global restructuring of socio-spatial relations as the new patterns of investment, which lead to some counter-



tendencies of urban decentralisation through the redevelopment of inner city areas. This process entails the de-industrialisation of inner city areas in order to develop them as sites of tourism and cultural consumption (Featherstone, 1991). Postmodernists define space as something independent and autonomous, to be shaped according to aesthetic aims and principles. In terms of "Soft City", it is possible for people who live in it to transform their city. A city can be changed or shaped by its people depending on how they define the city.

The process of regeneration of a city is a consequence of social action in the way of what people see in a city. Regeneration emerges as a result of people who want to do something in a particular area in order to create a better place. During the process of regeneration, the type of planning can use model of top-down planning or the bottom up planning. The top down planning take place when the government is both initiator and main developer of the project, while the bottom-up approach emerges when agents besides the government are initiators and are also taking part in the project. The agents could be residents, local groups including business, cultural producers, etc.

There are many strategies for regeneration of an urban area, including gentrification, revitalisation, conservation, renovation, and development "a new creative quarter" or regeneration derelict areas. Creating cultural quarter is one of the possibilities for urban regeneration. The cultural quarter as a localisation concept means a source of dynamic learning that reinforces and is reinforced by the agglomeration of firms in the same industry. The dialectic of social interaction and cultural confrontation in shared spaces is a potential source of innovation and creativity. When a city tries to compete with others, they have to find the potential and the strengths in their region. The identity of the city can be changed and reformed by its society.

### **The Role of Culture**

Culture has its own role in the economic revitalisation of city especially for the global competition. Place and culture are persistently intertwined with one another. Culture is a phenomenon that tends to have intensely place-specific characteristics, which help to differentiate places from one

another. The assertion of place as a privilege locus of culture is the continuing and intensifying importance of massive urban communities characterised by many different specialised social functions and dense internal relationships. Each of these communities represents a node of location, specific interactions and emergent effects in which stimulus to cultural experimentation and renewal tends to be high. Local culture help to shape the nature of inter-urban economic activity, concomitantly, economic activity becomes a dynamic element of the culture generating the potential innovative capacities in a given place. Culture as identity is embedded in its local communities; it is constructed through collective action and preserved through collective memory. Those are specific sources of identities (Castells, 1997).

Cultural value is now related to economic value, but the concept of the cultural industries is not only to assist the conversion of cities into service-based economies, but also to revitalise local productive capacity in highly skilled, high value added manufacturing sectors. This could happen in at least two ways, i.e. organic links could be established by, on the one hand, local designers, visual artists and craft peoples and on the other, small firms operating in such sectors, and those cities, which are attempting to create locally controlled structures for the monitoring, management and commercial exploitation of indigenous cultural talent.

Cultural industries offer opportunities for the regeneration and revitalisation of urban centre. A cultural industry can develop and strengthen the local economy by providing mixed-use space as a space to work and to live in. As a contribution to the economic income of the city, the cultural industries increase productivity by creating a network among the people involved in the industry. It provides job opportunities by attracting more investments for the area as well as for the city as a whole, and also it can help in developing the sustainability of the society.

Cultural industry gives possibilities to expand cultural economy to a greater extent. When a place is revitalised as urban centre, it develops a pattern of spatial consequences for a new economic activities (Sassen, 1994) According to Sassen, a localised cultural system has a special interest as an image producing complex and which is characterised by:

- The technologies and labour processes utilised in cultural-products industries usually involve considerable amounts of human handiwork, often and to an increasing degree, complemented by advanced computer technologies.
- Production is always organised mostly in dense networks of small and medium size establishments that are strongly dependent on one another for specialised inputs and services.
- These networks form multifaceted industrial complexes, which in aggregate tend to make huge demands on local labour markets and to require an enormous variety of worker skills or attributes. Industries are invariably involved with several external economies and they can work more effectively through location agglomeration.
- Agglomeration also facilitates the emergence different kinds of institutional infrastructures that can ease the functioning of the local community by providing critical overhead services, facilitating flows information, promoting trust and co-operation among interlined producers ensuring that effective strategies planning is accomplished. If a space is divided into coherent zones for predominantly physical, craft, artistic, intellectual and social activities, it becomes possible to co-ordinate efforts, compare costs and relate the output of each sector to the needs of the population. This regrouping of leisure space and its subdivision into zones provide the means of stimulating balanced growth of culture depending on the social group, which utilises it (Dumazedier, 1974).

It is believed that cultural industry will be able to attract new investments towards financial and administrative services and cultural tourism. Investments are generated not only in economic sector but also in cultural infrastructure, including in the creation of a network between local businesses with external (elaborate) national and even international relations within the city scope. Supporting the industry can be acquired not only financially but also via human resources (the professionals) to help local people develop their businesses. Investing in the regeneration of an area and its promotions also means that a centre of attention has been created for the city. Cultural industries as place marketing strategy

should be aimed not only at potential tourists, investors and other outsiders, but also at residents.

### **Cultural Quarter as a Strategy**

Future urban regeneration strategies will have to be balanced carefully and integrate their economic, physical, symbolic, cultural, social and political dimensions. Regeneration by creating a cultural industry must be designed to match the existing and future needs for the area. Making a comprehensive plan for an area can be start for this process, it must begin with a study of the history of the community and the environment, and of the ecological characteristics that were present at the time the community began. It should include the major events that took place during the years of its existence. It must feature the important buildings as well as the people and cultural activities that have given the community its substance and character, and have determined its growth and its place in the regional environment, and whether it has grown or withered as a result of external or internal conditions or events.

There are several reasons or frameworks for a city to start planning a creative quarter in their area. The purposes of planning an urban regeneration or urban revitalisation project as a cultural quarter include the possibility to re-imagining the city and making creative use of culture, not only as urban identity but also as a potential for cultural industry. The idea of using culture as an industry emerges when the cultural value starts to change into economic value. Here lies the idea of commodification of cultures where everything is seen as an economic sign. It means cultures have become a product or commodity in society. In order to develop a cultural industry, a city needs to make a policy, which combines both the cultural and economic aspects within the cultures. Thus, creating a creative milieu that will stimulate both cultural and economic growth of an area.

Developing a cultural quarter has become a global trend in the world, especially in Europe. Cities need to specialise and distinguish themselves because the market expands and the competition between cities grows. A way to put a city on the map is to commodity the local culture, which means to construct the culture into economic value. Cities also create cultural quarters in order to re-imagining the city. Usually they try to

eliminate the negative image of a particular site in the city, or sometimes the image of the city itself. Although eliminating negative image is not the main purpose; cities try putting themselves forward as a place with competitive and comparative advantage locally (within the country) and globally (in international sense). The cultural approach has become a "trend" to put "new image" of the city in the world (or in Western Country). See for example Bilbao with their Guggenheim Museum. Nevertheless, we cannot avoid the fact that it is still the economic value of culture they try to pursue.

What are important factors in creating a cultural quarter? Based on determinant theory, Lash and Urry 1994, mentioned several determinant factors that could be important in order to create a cultural quarter. The factors include the existing and potential images of a place and the degree in which conflicting images in the surrounding area and region may exist or not; the availability of derelict buildings in a particular architectural style which can be appropriately converted into new service based uses; the sets of aesthetic interests that different social groups possess as well as their resources and capacities for effective conservation of an area's building or for transforming them; the strategies of major leisure related companies and whether the place in question meets their criteria for future investment will also influence how a place is remade; and the degree to which a hegemonic project sustained locally and organised through local government, and to which entails a particular service has led transformation of the local economy in accordance with a transformed place image.

There are several factors to define a place as a cultural quarter, as follow:

#### **a. Conditional Factor**

Conditional factor is the situation or background condition why an area has to be revitalised or regenerate. In this case, the conditional factors concern about a particular area, which has potential as a cultural quarter. Creating a cultural quarter is a project that involves **cultures as economic value and the process of regeneration of a derelict area** in the city. Meaning we need a space, possibly a derelict building(s)

where it used to be historical or industrial legacy, for example the Westergasfabriek in Amsterdam was used to be a gas factory. Veemarktkwartier in Tilburg was used to be a centre of textile industry. Or even the Northern Quarter in Manchester was used to be a derelict shopping centre. The purpose of the project is to regenerate the area and make it a specific area for cultural producers.

Since the cultural quarter include the cultural industry as a part of process regeneration, it needs a **cultural infrastructure**. This cultural infrastructure could be artists, **the cultural producers, and any possible actors in cultural industry including the catering and accommodation services**.

## **b. The Planning Process**

There are four recommendations for the project in the planning process. These recommendations include **comprehensive plan, goal-oriented development, socialization and networking**.

### ***1. Comprehensive plan***

Planning is an interactive and interpretative process, focusing on “deciding and acting” within a range of specialised allocation and authoritative systems while drawing on the multidimensional of “life worlds” or “practical senses”, rather than a single formalised plan. Planning depends on qualitative and quantitative facts about human resources, economy and social activity. The cultural quarter needs comprehensive planning, which consists of social, economy, physical characteristics including a plan for land use, capital improvement, circulation, infrastructure and transportation. Therefore the comprehensive planning needs the teamwork of competent staff, boundless enthusiasm and it needs to engender civic interest. Cultural quarter is regeneration with open development project. It means anything can be made and adjusted with the present condition.

Every comprehensive area planning should begin with studying the history of the community; the environment and ecological characteristics that were present the time that the community formed. It should include the major events that have taken place during the years of its existence.

These events must feature the most important buildings and people together with those cultural activities that have given the community its substance and character, which have determined its growth, and its place in the regional environment. The plan must also reflect on whether the area has grown or withered as a result of external or internal conditions or events. The history should also describe the local sensitivities and pride as well as having concern for both the present and future.

## **2. Goal oriented process**

Development with goal-oriented approach leads to equilibrium based on rational decision-making and social justice. It is when the means-ends chain starts to work as a process of consensus among the people in the project. One of the characteristics of negotiation or collective bargaining is the interdependence among actors. All actors will need one another, which means one group cannot dominate the others. The cultural quarter project is expected to make clear the division of “*who*” gets “*what*”-“*how*” and “*why*”.

Throughout the goal-oriented development, those different interests reassure the equilibrium between all the interests within the project area. Socialisation is the process within a community of transmitting prevailing knowledge, social values and behaviour patterns to its individual members (Butler 1976). Socialisation will increase the quality and quantity of social participation and mutual support in the society. Those two factors are the basic function of a community.

## **3. Socialisation**

In order to have attention from the local people, a project can be socialised through mass media, peer group, education, etc, a media they are familiar with. It means that for the socialisation of the project, it is necessary to use “ the people’s own culture of communications”. That is one of the main characteristics of culture: as a medium of communication and socialisation at the same time. Therefore it is necessary to socialise a project in their “languages” because every society has its own culture of communication. Which also means that only people within this particular society might understand the particular culture, but not by others. Local

cultures of socialisation are easier to understand. And by using the local culture, one sustains the culture itself. For the local people, socialisation is hoped to urge a sense of awareness in the people that something special (a project) is going to develop in their neighbourhood and the same expectation is also held for the people who live nearby the city.

#### **4. Networking**

One of the negative impacts of a development project is that it causes alienation. Avoiding alienation can be achieved by making a network among the people who are already involved and the potential ones (those who will be involved) in the project. Network functions for material support as well as for information support. Network is also possibly a means of achieving goals. Therefore it is necessary to make a network among the interest groups in the project. The type of networking could be formal or informal, whether the idea comes from the government or as a response from the society. The formal networking could be an association for the society that will be able to act as an intermediary in the society between local businesses, investors and the government. Throughout the network the groups will be able to produce a strategy for developing cultural production as teamwork. Network can play a role as a media of communication between people involved in the cultural industry. The network can provide social motivation, system terms and opportunities among the people (Collins, 1983). There is a possibility that each sector in the cultural industry needs a different type of network. There are two types of network including a network as the result from demand and a network for specific sub-sectors.

#### **c. Catalyst**

In order to attract people as a target goal, the project needs to have its catalyst. Catalyst is a process of influencing the growth of something else. The catalyst reacts on a particular development project. In other words, a catalyst is the magnet, which is able to attract other sectors to get involved in a project. It could be in the form of certain events or organizations. Catalyst events and organizations can create opportunities for people with different perspectives to come together and share ideas. Public spaces can also act as catalyst by attracting different types of people and



encouraging interaction. The cultural quarter as regeneration project means the development and promotion of urban cultural attractions and activities, as magnets for tourism, retailing, hotel and catering. Have their catalyst before they left the future development of the area to the open market. Moreover, the cultural quarter as the flagship project also has its role as the catalyst for another project in the city.

#### **d. Morphology**

The physical planning accommodates an efficient and aesthetic use of planning. Reorganising traffic flow and public transportation system is required for convenient interchange. This issue is covered in the physical characteristic of the comprehensive plan. Nevertheless it is also important to take care of the public land transportation. Those factors will not only be able to lead the project into a success story but will also help the people to maintain the sustainability of the cultural quarter.

Concerning as its strategy as urban generation, the location of the cultural quarter could be varied. The quarter could be start in a derelict area or building where it used to be a factory or shopping centre. There are lots of derelict spaces especially in the inner city, which could be function as the cultural quarter.

#### **Conclusion**

Promoting urban regeneration will the city to revitalise its area both in the inner city and declining suburban area. Moreover, the regeneration is about the redevelopment of derelict land, the creation of new cultural facilities, physical and environmental renewal, the construction of urban images and the promotion of retailing and tourism (Corijn & Mommaas, 1995).

A cultural quarter is a type of regeneration of urban area, which involves revitalisation of derelict spaces. The revitalisation project does not only try to regenerate an area in physical aspect, but also to commercialise the cultural sector. These derelict areas have potential to commodify its cultures into economic value. It needs a cultural infrastructure in order to be able to create a particular area as a cultural quarter. The regeneration as a cultural quarter accommodates the cultural

producers and artist to work and live in the particular area. The idea using the potential of cultures as cultural industry by creating a cultural quarter emerge through a process of creativity.

A cultural quarter is a proactive strategy in the process of urban regeneration. It is not all the urban area could be change into cultural quarter, only an area which specific character and images. Those images include the potential of culture as cultural industry. In order to regenerate the area, the city will need a flagship project, which would be able to attract more investor for the area as well as for the city.

## References

- Bianchini, F and H. Schwengel. 1991. "Re-imagining the city", in the J. Corner, and S. Harvey (eds.), *Enterprise and Heritage: Crosscurrents of National Culture*. London: Routledge.
- Butler, Edgar W. 1976. *Urban Sociology: a System Approach*. New York: Harper and Row Publisher.
- Campbell, Scot and Susan Fainstein (eds.). 1996. *Readings in Planning Theory*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel. 1997. *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Collins, Randall (eds.) 1983. *Sociological Theory*. California: Jessery Brass Publisher.
- Corijn, Eric and Tj. Hans Mommaas. 1995. *Urban Cultural Policy Developments in Europe: a Background Report*. Strasbourg; Council of Europe.
- Craib, Ian. 1992. *Modern Social Theory: from Parsons to Habermas*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Dumazedier, Joffre. 1974. *Sociology of Leisure*. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company.
- Featherstone, Mike. 1991. *Consumer Culture and Postmodernism*. London: Sage Publication.
- Geyer, R. Felix. 1980. *Alienation Theories: a General System Approach*. Oxford: Pergamon Press.

*Amelia Maika*

- Gold, John R. and Stephen V. Ward (eds.). 1994. *Place Promotion: the Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons.
- Joas, Hans. 1992. *The Creativity of Action*. Cambridge: Polity Press.
- Kostof, Spiro. 1991. *The City Shaped, Urban Patterns and Meaning Through History*. London: Thames and Hudson.
- Landry, Charles and Franco Bianchini. 1995. *The Creative City*. London: Demos Comedia.
- Lash, Scott and John Urry. 1994. *Economies of Signs and Space*. London: Sage Publication.
- Maika, Amelia. 2000. *Creating Cultural Quarter: an Analysis of Palembang Project Based on Veemarktkwartier and Northern Quarter*. Thesis S2, Free University of Brussels (Belgium), Catholic University Brabant (The Netherlands), Manchester Metropolitan University (United Kingdom), University of Art and Design Helsinki (Finland). Unpublished.
- Marbun, B. N. 1990. *Kota Indonesia Masa Depan, Masalah dan Prospek*. Jakarta: Erlangga.
- O'connor, Justin and Derek Wynne (eds.). 1996. *From the Margin to the Center: Cultural Production and Consumption in the Post Industrial City (Popular Culture in the City)*. Hants, U.K.: Arena.
- Sassen, Saskia. 1994. *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, California: Pine Forge Press.
- Short, John Rennie and Yeong-Hyun Kim. 1999. *Globalisation and the City*. Essex: Addison Wesley Longman.

## DAFTAR PENULIS

**Amelia Maika, S.I.P., M.A.**, adalah dosen Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Menyelesaikan program Master dari European Urban Cultures pada tahun 2001 di empat universitas: Vrije Universiteit Brussel, Belgia; Katholieke Universiteit Brabant (Tilburg University), Belanda; Manchester Metropolitan University, Inggris; University of Art and Design Helsinki, Finlandia, dengan spesialisasi bidang pengembangan kota dan wilayah.

**Bambang Wicaksono, S.I.P., M.Si.**, adalah staf peneliti pada Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, mendapatkan gelar magister sains dari Program Ilmu Administrasi Publik UGM pada tahun 2000 dengan konsentrasi pada bidang kebijakan publik. Menaruh perhatian besar pada studi-studi yang berkaitan dengan *civil service reform*, desentralisasi, governance, dan kebijakan publik, beberapa tulisannya pada jurnal ilmiah dan makalah seminar banyak membahas tentang isu-isu tersebut.

**Nasikun, Ph.D.**, adalah dosen Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Doktor lulusan Department of Sociology, Michigan State University, East Lansing, Michigan, USA tahun 1982 ini juga menjadi staf peneliti senior pada Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan (PSPK), PAU Studi Sosial, Pusat Studi Pariwisata (PUSPAR), dan Pusat Studi Sosial dan Asia Tenggara (PSSAT), Universitas Gadjah Mada. Selain aktif dalam diskusi-diskusi yang membahas berbagai masalah dan fenomena aktual dalam masyarakat, menjadi pemakalah di berbagai seminar baik nasional maupun internasional, juga melakukan penelitian di bidang kemiskinan dan perubahan sosial.

**Pande Made Kutaneegara, Drs., M.Si.**, adalah dosen Jurusan Antropologi, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Saat ini sedang menyelesaikan disertasi dengan topik Poverty and Social Security in Rural Java, pada Department of Anthropology, Katholic University of Nijmegen, The Netherlands. Tertarik dan melakukan penelitian tentang pembangunan pedesaan, kemiskinan, tenaga kerja dan jaminan sosial di pedesaan.

## *Daftar Penulis*

**Setiadi, Drs., M.Si.**, adalah dosen jurusan Antropologi, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Meraih gelar master di bidang kependudukan di Universitas Gadjah Mada, tahun 1997. Banyak melakukan penelitian dan pengembangan kebijakan alternatif masalah *refuges and displaced persons*, konflik, migrasi internasional, kemiskinan dan krisis. Selain aktif dalam berbagai seminar, diskusi, dan workshop, juga menulis artikel dalam beberapa jurnal dan buku ilmiah.

**Sukamdi, Drs., M.Sc.**, adalah staf pengajar di Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada. Menyelesaikan program master di bidang demography di Florida State University, Florida, USA, tahun 1990. Ia juga mengikuti berbagai training dan workshop bertaraf regional dan internasional di bidang kependudukan, pengembangan regional, di Jepang, Thailand, Singapura, dan USA. Selain aktif menulis artikel dalam jurnal dan buku ilmiah, juga terlibat dalam beberapa penelitian di bidang ketenagakerjaan, migrasi, kemiskinan, dan krisis.