

THEORISING 'PLACE' IN AN INDONESIAN CONTEXT

Edward John Green

Abstrak

Bagi sebagian besar penduduk Indonesia, mudik menjadi suatu kegiatan yang dilakukan ketika mereka sudah meninggalkan tempat kelahiran mereka. Setiap ada kesempatan, terutama saat Lebaran dan/atau Natal, banyak orang mudik ke kampung halamannya. Ternyata mudik tidak selalu hanya pulang ke rumah orang tua, menengok keluarga, tetapi juga tentang kembali ke 'tempat' yang mempunyai kenangan untuk tiap individu. Dalam tulisan ini juga diulas tentang kaum homoseksual yang memilih keluar dari desa menuju kota, tetapi pada saat-saat tertentu mereka tetap mengunjungi desanya itu. Konsep mudik juga bukan hanya milik orang Indonesia karena di Barat pun ada konsep yang sama tentang kembali ke tempat yang mempunyai kenangan tersendiri bagi orang tersebut.

Kata kunci: mudik, tempat asal, kaum homoseksual

Introduction

This paper attempts two things. It will explore some of the theoretical aspects underpinning a conceptualization of place. Because the focus is on *mudik* and the journey people make from urban places where they live to the non-urban villages they continue to call home, this paper will also concentrate a theoretical consideration of rural place. The second aspect of the paper will move to a more specific consideration of how Indonesian men who have left rural places for reasons of sexuality and the hope of greater sexual freedom conceptualise *mudik* and those rural places they left.

Mudik

The term *mudik* in Indonesian means "to go home". This is the literal meaning and it is used when a son or daughter goes home to visit their parents. For many Indonesians, this is not as often as they would like. Work, distance, and children of their own prevent many from visiting parents on a frequent basis. For those not so well off, lack of a car or the cost of public transport are additional reasons for not going home so often.

But *mudik* also takes on a wider meaning, especially when a son or daughter goes home at *Lebaran* or at Christmas. This is the time at which adult children make an extraordinary

¹ Director Academic Development Australian College of Applied Psychology Australia.

effort to go home. This is the going home for which some will save for months so as to be able to do so. This is the *mudik* that they will make despite great difficulties and inconvenience. *Mudik* also refers to that one visit of the year that parents wait all year for as this is the time that all of their children come together with their wives, husbands and children. *Mudik* is going home to parents. It is the young going visiting the old. It is a time and opportunity to renew ties with siblings, to ask forgiveness, to give gifts and cash (or *uang gembira*, literally 'happy money') and to relax and enjoy the company of family. It is a time of celebration. As Aedi (2003) notes,

For Indonesians, to *mudik* at Idul Fitri is an annual passion. For Indonesian's Muslim majority, it is natural that this should take place at Idul Fitri. This is a time of family celebrations, of reuniting with loved ones, and especially for the ritual of mutual forgiveness among relatives, friends and neighbors. One has to be there in person.

But *mudik* is also a journey which can also be seen as the city dweller going home to the village in which they were born, spent one's youth and grew up. It is a nostalgic trip back to one's origins. Therefore, *mudik* is also a going home to a place almost as much as it is a going home to people. But little has been written regarding this aspect of *mudik*.

***Mudik* as Moral Journey**

Going home takes on a moral component. As can be seen from Aedi's article, the journey is one of 'passion' and 'ritual'. It is an obligation that one goes home not only to enjoy the camaraderie of family, but to pay respect to

parents as well. Vickers (2003) puts it another way and suggests that "movements that Indonesians undergo are movements between moral worlds".

The iconisation of the countryside is not a recent phenomenon. Literature, art, music, film and culture of many societies bears out the regard in which the rural landscape is valued (Lawrence, 2003). In Indonesia, this is represented perhaps more so by negative representations of the city. For example, the 1924 short story by the radical activist journalist, Marco Kartodikromo (1981), entitled *Images of Extravagance* depicts the city as a place of rampant hedonism, immorality and (ultimately) degradation. Similarly, in the paintings of Dede Eri Supriya,

the city is an alienating world of the poor, a place of enclosure and capture. His images of the city are dominated by grid lines, made up of girders or laneways that hedge in people, where horizons have disappeared and isolated figures wander aimlessly (Vickers, 2003: 12).

Unlike much of the Western world, in Indonesia the moral superiority of the rural way of life remains entrenched in the national psyche. This is not to say that all Indonesian literature and painting takes a depressingly dim view of the city, but it is hard to find works in which the city emerges as a place of light and hope (Vickers, 2003). The corollary is that it is the village and the rural landscape where there is connection and belonging and permanence. The simplicity of living, the sense of community, the more relaxed pace of life, the honesty and decency of people are all traits associated with rural life. While rural Australians may have

tended to become 'the forgotten', and they have tended to be dismissed with a strange amalgam of economic and social irrelevance, cultural simpleness, and 'nostalgic sentimentality' (Sher, 1994: 33), Indonesians have not come to see the village and village life as a place of social irrelevance. Village life is seen as especially relevant to the social and cultural life of most Indonesians and it remains honorable and desirable precisely because it is not like the city.

Yet the city still remains the only economic opportunity for many Indonesians and hence the need for *mudik*, to go home and reconnect with family and the landscape and to restore a sense of moral balance to their lives. While it might be a place of employment opportunities, of educational opportunities, bright lights and buzz, the city remains for most Indonesians a necessary place of residence rather than the place where they would prefer to be. For most Indonesians, the city is too large to be a community. It is a place of acquaintances rather than friends and family. It is a place of provisional living – provisional in the sense that it provides the physical and economic necessities of life, but also provisional in that one must leave it and *mudik* to avail oneself of those moral provisions that sustain the soul.

This depiction of rural life, however, is largely that of those who left the village. The idealization of the village, the journey and rituals of *mudik* are the acts of exile. Tuan (1976) makes the point that attachment to a rural sentimentality or place is perhaps better portrayed by those who have experienced the juxtaposition of a rootedness to place with a sense of exile or displacement. Paradoxically,

the depiction of village life in Indonesia finds its finest expression in the efforts of those not living a village life.

Theorising Place

Casey (1993: xv) writes that place has the power to '... tell us who we are and what we are in terms of *where we are* (as well as *where we are not*'). When people are asked where they come from, the answer is usually in terms of place – in terms of a person's 'hometown'. One's hometown is important. It gives a person a sense of origin and, as such, partly determines, or at least gives shape and substance, to his identity and who he is. The origin of the word 'hometown' is unclear, but it has connotations of birthright and reference to the place where one was brought up. But truly it means more than that.

Home and hometown signify belonging as well as providing a connection between place and identity. 'Place' is a term that has a variety of meanings in a dictionary sense, but is principally used as a noun to denote location. Sociologically, places are localities that people given meaning to by the experiences they have in them. 'Sense of place' refers to both a set of meanings given to a person's experience in a place and attachments to places by individuals as a result of those experiences. This paper adopts a phenomenological concept of place in that place is about human experience in a place and about a person's experience of that place.

The seminal works in this area are Edward Relph's *Place and Placelessness* (1976) and *Getting Back into Place* by Edward Casey (1993). Relph (1976: 141) describes place as

the 'fusions of human and natural order and are the significant centers of our immediate experiences of the world'. For Relph, one could experience place in degrees of intensity, the most intimate experience of place being one that he termed 'existential insidedness'. For Relph (1976: 55), if a person feels 'inside' a place, he has a feeling of attachment and belonging to it. Casey (1993: 313) essentialises this by simply saying that 'there is no being except in place'. Given that this paper adopts a phenomenological concept of place, the phrase that place is 'location experienced' may well be a useful one. Therefore, places are localities that people give meaning to by the experiences they have in them. 'Sense of place' refers to both a set of meanings a person gives to their experience in a place and the emotional attachments to places by individuals as a result of those experiences.

Place has physical, social and imaginary dimensions. In suggesting this, there is agreement with phenomenological and existential approaches that see place in both material and more abstract ways (Knopp, 2004). On the one hand, place is real and has the power to cause effect in peoples lives. On the other, place becomes a site of wishful thinking, imagination and escape.

Leaving the Village – the Forgotten Migrants

As has already been mentioned, Tuan (1976: 11-39) makes the point that attachment to a rural sentimentality or place is perhaps better portrayed by those who have experienced the juxtaposition of a rootedness to place with a sense of exile or displacement. Paradoxically, the depiction of village life in

Indonesia finds its finest expression in the efforts of those not living a village life.

Indonesian academic literature is replete with research concerning transmigration, the movement of people nationally and internationally to find work as well as a range of other issues that concern the dislocation of people from the village in which they were born and to which they have affinity. However, there is one group of people who move from their village of origin who have not received the attention they deserve. This group is gay men who were born and grew up in villages, but decided that in order to live the life they wanted to lead. They decided to leave family and the village and go to the city to be themselves, and be with others like themselves and like all other people to leave rural places to go to the city, this decision to leave brought the associated opportunities for work, education and career.

The prevailing academic construction of the sociology of homosexuality would

... view cities as centrifugal forces, magnets that pull isolated individuals from the hinterlands into large urban centers, where they could recognise their sexualities, find one another and become a community (Howard, 1997: 221).

There is evidence of the apparently well-trodden path from rural places to the cities that many gay men felt they had to take in order to make a life for themselves. Numerous studies have reported on the huge migration in the 1970s and the 1980s that gay men took from the prairies and the plains in the USA (Weston, 1995: 253-277). Browning speaks of the traumas of small town life that had '...driven legions of seventies gays to flee hometowns in

Michigan or Kentucky or Kansas' (Browning, 1993: 40). A special report in *The Advocate* on gay life outside the cities in the USA was prefaced by the statement that 'Untold numbers of us [who] have fled to the big cities to find ourselves, bring with us stories of the toll a repressive environment can take' (Bull, et.al., 2000: 1).

For gay men, the hinterland was depicted as a place of never-ending emotional (and sexual) drought. Preston (1991: xvi) suggests that gay men living in rural towns in the United States usually thought they had only two choices, '... they could either sublimate their erotic identities and remain in their hometown' or '... they could move to a larger centre of population and lose themselves in its anonymity'. Gay men in Australia also raised clouds of dust as they left the bush and headed for the cities (Wotherspoon, 1991: 15), because '... that's what gay boys from the country did then' (Horin, 1994). They came to the cities not only to 'lose themselves' (Preston, 1991), but to 'find themselves' (Horin, 1994) in the obscurity and 'incognitiveness' of the metropolis.

This is not only a Western phenomenon. In his recent doctoral study of Indonesian gay men, Richard Howard (1996: 354) noted

that young men recognizing a same sex desire have moved from smaller villages to the city to explore their homosexuality and to avoid the pressure to marry".

Despite their apparent plight, it may not have always been with enthusiasm that gay men living in rural areas left these places that they knew as home. Casey (1993: 35) cites a report from the USA that makes the observation that 'the results of over 25 studies around the

world indicate, with no exceptions, that the execution of compulsory relocation among rural populations with strong ties to their land and their homes is a traumatic experience for the majority of relocatees'. Perhaps those gay men who decided to leave the rural places they grew up in were as much 'relocatees' as the Navajo Indians and others to which that study referred. The nostalgia of leaving is not only about times past, but also about place lost.

For Indonesian gay men who left their villages to live lives of their own choosing, the nostalgia of leaving is as present in their lives as the all other Indonesian who *mudik* every year. In fact, gay men also *mudik* and return to family and village. In a small study on Balinese gay men who grew up in villages, it was noted that

the affection in which these gay men were held by their families and the eagerness with which they returned to their villages at every opportunity indicated that they were well liked and regarded, their 'difference from other boys' notwithstanding (Green, 2006: 111-136).

This sense of belonging to the village came about, for these men, intensified because they left when perhaps they may have actually preferred to stay. The village was the place in which they had lived the formative years of their life. It was the place that held much of their life's memories and histories. The village was where these men's experience of life occurred and was therefore the site that gave worth and emotional significance to their lives. For these men, just as the village was place located, then too place was experience located. The village was where family still resided and it was the

place to which they had significant emotional, familial and social connection. It follows that it was there that their life had enhanced meaning. The way these men revealed their attachment to the village aligns well with Relph's concept of 'existential insidedness' by which a person relates to a place as though he feels he is inside it, belongs to it and it is part of him and he part of it (Relph, 1976: 55).

Conclusion

This paper has attempted to take a theoretical look at the conceptualization of place and contextualize it through the practice of *mudik* in Indonesia. It makes the point that while *mudik* is about city-based people 'going home' to family, it is also about returning to their village. *Mudik* is also about going home to place.

The paper has also suggested that of the millions of Indonesians who leave their villages, a significant but largely forgotten number includes gay men who seek a life of their own making away from family and village. But like all other Indonesians who leave they also have a fondness for home and *mudik* and go home at auspicious times. Gay men have always existed in Indonesia and, as Professor Dede Oetomo has noted, homosexual practice is institutionalized in a number of ethnic groups and traditional customs. Another report makes the point that gay men in Indonesia "do not sit as a culture *apart*, but a culture intrinsically embedded in Indonesian social and sexual life" (Dowsett, Grierson and McNally, 2006: 83). Therefore, if gay men are embedded in Indonesian social life, it is unsurprising that their social practices, such as *mudik*, also follow traditional social patterns and mores.

Additional research around the movement of gay men in Indonesian society is required and this needs to be underpinned by theoretical considerations of place. This paper is an attempt to conceptualise place and explore how place and social practice are interrelated through *mudik*. It goes on to suggest that while gay men are an overlooked and forgotten segment of society, their participation in intrinsic social practices (such as *mudik*) may indicate that they are not as apart from Indonesian society as many believe.

References

- Aedi, A. 2003. "Mudik—A Nation on Vacation", *Latitudes*, (34) November.
- Browning, F. 1993. *The Culture of Desire: Paradox and Perversity in Gay Lives Today*. New York: Crown Publishers.
- Bull, C. et al. 2000. "Pride across America: Life of Gays and Lesbians in Small Towns", *The Advocate*, 20 June.
- Casey, E. 1993. *Getting Back into Place: Toward a Renewed Understanding of the Place-World*. Bloomington: Indiana University Press.
- Dowsett, G., Grierson, J and McNally, S. 2006. *A Review of Knowledge about the Sexual Networks and Behaviours of Men who have Sex with Men in Asia*. Melbourne: Australian Research Centre in Sex, Health and Society, La Trobe University. Australia. Monograph Series Number 59.
- Green, E.J. 2006. '*Staying Bush*' – A Study of Gay Men Living in Rural Areas. PhD Thesis. Sydney: University of New South Wales.

- Green, E. J. 2006. "Living In Rural Areas of Indonesia: The Experience of Gay Men", *Jurnal Kajian Budaya (Indonesian Journal of Cultural Studies)*, 3(5).
- Horin, A. 1994. "Prodical Gays Are Reclaiming the Country", *The Sydney Morning Herald*, 22 June.
- Howard, Richard. 1996. *Falling Into the Gay World: Manhood, Marriage and Family in Indonesia*, PhD Thesis. Urbana: University of Illinois.
- Howard, J. 1997. "Place and Movement in Gay American History", in Beemyn, B. (ed.), *Creating a Place for Ourselves: Lesbian, Gay and Bisexual Community Histories*. New York: Routledge.
- Kartodikromo, Marco Mas. 1981. *Three Early Indonesian Short Stories by Mas Marco Kartodikromo (c. 1890-1932)*. Translate and edited by Paul Tickell. Clayton: Center of Southeast Asian Studies, Monash University. Working Papers No. 23.
- Knopp, L. 2004. "Ontologies of Place, Placelessness and Movement: Queer Quests for Identity and Their Impacts on Contemporary Geographic Thought", *Gender, Place and Culture*, 11(1).
- Lawrence, M. 2003. "The View from Cobb Gate", in Cloke, P. (ed.), *Country Visions*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Oetomo, D. and Emond, B. 1993. "Homosexuality in Indonesia", Paper Presented at an International Conference on AIDS, Berlin. Unpublished.
- Oetomo, D. 1996. "Gay Identities", *Inside Indonesia*, (46) March, at www.insideindonesia.org/edit46/dede.htm.
- Oetomo, D. 2001. "Gay Men in the Reformasi Era", *Inside Indonesia*, (66) April – June, at www.insideindonesia.org/edit66.dede1.htm.
- Oetomo, D. 2001. "Cultural and Religious Barriers Around Sexuality and Health", paper delivered at The Sixth International Congress on AIDS in Asia and the Pacific, Melbourne, October, at <http://www.latrobe.edu.au/aidsap/icaap/themes/gender02.html>.
- Oetomo, D. 2002. "Now You See It, Now You Don't: Homosexual Culture in Indonesia", *IIAS Newsletter*, (29): 9.
- Oetomo, D. 2004. "Younger Gays, Transvestites Have Courage To Come Out", *Jakarta Post*, 18 September, pp. 18.
- Petkovic, J. 1999. "Dede Oetomo Talks on Reyog Ponorogo" *Intersections*, (2), May, at <http://www.sshe.murdoch.edu.au/intersections/issue2/Oetomo.html>.
- Preston, J. 1991. *Hometowns: Gay Men Write about Where They Belong*. New York: Plume Books.
- Rolph, E. 1976. *Place and Placelessness*. London: Pion.
- Sher, J. 1994. "Creating Conspiracy in Favour of Rural Communities", in McSwan, D. and McShane, M. (eds.), *Proceedings of the Conference on Issues Affecting Rural Communities*. Townsville: James Cook University.
- Tuan, Y. F. 1976. "Geopietry: A Theme in Man's Attachment to Nature and to Place", in D. Lowenthal and M. J. Bowden, (eds.), *Geographies of the Mind: Essays in Historical Geosophy in Honor of John*

- Kirtland Wright*. New York: Oxford University Press.
- Vickers, A. 2003. "The Country and the Cities", Working Papers Series No. 56. Hong Kong: The Southeast Asia Research Centre (SEARC) of the City University of Hong Kong.
- Weston, K. 1995. "Get Thee to a Big City: Sexual Imaginary and the Great Gay Migration", *GLQ*, 2(4): 253 - 277.
- Wotherspoon, G. 1991. *City of the Plain: History of a Gay Subculture*. Sydney: Hale & Iremonger.

MEMAHAMI MIGRASI PEKERJA INDONESIA KE LUAR NEGERI¹

Sukamdi²

Abstract

There are evidence of growing Indonesian labour migration flows overseas. This involves at least two other important issues. The first one is the increase of undocumented (illegal) international migration from Indonesia, mostly to neighboring countries. Second, feminization of labour migration is also expected to grow to responses consequences on both macro and micro level. Many of them have been well addressed in research, but still left some important issues, such as trafficking and children left behind. Several researches have been conducted in there two subjects, but still limited. In fact they are very important in developing a more sound policies to alleviate the negative impact of international labour migration.

Keywords: migration overseas, feminization, trafficking

Pendahuluan

Terdapat kritik yang cukup tajam, terutama terhadap cara memahami fenomena migrasi internasional. Menurut Abdullah (2002) dan Faturochman (2002), hal tersebut disebabkan oleh landasan teoretis dan konseptual yang digunakan cenderung menyederhanakan fakta. Abdullah (2002) mengatakan migrasi tidak lagi harus dipahami sebatas konsep daya dorong dan daya tarik (*push-pull theory*) atau menurut Faturochman (2002), pada *event* yang teramat dan terukur. Migrasi internasional merupakan fenomena yang sangat kompleks dan melibatkan banyak isu. Isu tentang jaminan keamanan misalnya, status hukum, status kewarganegaraan, dan diskriminasi sosial perlu memperoleh perhatian lebih.

Migrasi harus dipandang sebagai perilaku, dan lebih menekankan pada proses, bukan hanya respons terhadap suatu kondisi tertentu. Hal ini merujuk pada kenyataan persoalan migrasi jauh lebih kompleks daripada sekadar respons penduduk terhadap “ketidanyaknyamanan”. Bukti mengenai hal tersebut sangat jelas, misalnya meskipun secara objektif suatu daerah “tidak nyaman” secara sosial, ekonomi maupun politik, penduduk menikmati dan tidak merasakan “ketidanyaknyamanan” tersebut sehingga tidak bermigrasi. Tentu saja hal ini bukan hanya sekadar perhitungan untung rugi, tetapi juga mencakup konteks sosial budaya, bahkan politik yang melatarbelakanginya.

¹ Artikel ini merupakan revisi dari makalah yang disajikan pada Seminar dan Launching State of World Population Tahun 2006, Kamis 7 September 2006 di Hotel Novotel Jakarta.

² Staf pengajar Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada dan staf peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Akibat langsung dari pemanfaatan teori-teori migrasi klasik untuk memahami migrasi internasional telah berakibat terhadap cara pandang, bahkan kebijakan pemerintah terhadap migran. Istilah ekspor tenaga kerja, pahlawan devisa, dan lain sebagainya memperlihatkan fenomena migrasi internasional secara sempit dipandang sebagai pengiriman “barang” dan menghasilkan uang sebagaimana ekspor impor barang. Bahkan memahami motif bermigrasi pun dari sisi ekonomi tidak harus dilakukan dengan menggunakan konsep *cash income* secara sempit (Marrie Wattie, 2002). Dengan menempatkan motif ekonomi sebagai fokus, ada kecenderungan untuk meremehkan migran sebagai individu, sebagai manusia, dan hubungan sosial psikologis dengan individu lain serta lingkungan sosialnya.

Tulisan ini tentu saja tidak akan membahas aspek teoretis migrasi internasional, tetapi lebih kepada pemahaman terhadap fenomena migrasi internasional berdasarkan teori yang telah ada. Hal ini dimaksudkan agar migran tidak lagi diletakkan sebagai objek, tetapi mereka sebagai individu maupun kelompok yang berperan sebagai subjek. Migran bukan hanya sebagai “angka” atau statistik yang maknanya dapat bermacam-macam sesuai dengan keinginan, tetapi diposisikan sebagai *human being* yang harus diperlakukan secara berbeda dari “barang”.

Tren Migrasi Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri

Meskipun migran bukan sekadar angka, untuk memahami kondisi makro secara nasional diperlukan pembahasan mengenai

aspek kuantitatif migran. Hal ini akan menuntun kita untuk membicarakan migran secara objektif dengan melakukan interpretasi terhadap kecenderungan dan pola yang muncul.

Tabel 1
Perkembangan Jumlah Tenaga Kerja Indonesia yang Bekerja di Luar Negeri Selama Repelita I – Repelita V

Repelita	Periode	Jumlah Migran
Repelita I	1969 – 1974	5.624
Repelita II	1974 – 1979	17.042
Repelita III	1979 – 1984	96.410
Repelita IV	1984 – 1989	292.262
Repelita V	1989 – 1994	652.272

Sumber: Nasution, 2000:195, Tabel 3.

Arus migrasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri memiliki sejarah panjang. Berdasarkan data yang tersedia, sejak Repelita I terlihat secara konsisten jumlah migran internasional mengalami peningkatan. Akan tetapi, peningkatan jumlah yang drastis terjadi pada periode 1979-1984 (Repelita II) ke 1984-1989 (Repelita III). Pada periode ini terjadi peningkatan lima kali lipat lebih jumlah migran internasional. Pada periode berikutnya, meskipun mengalami peningkatan yang lebih kecil dibandingkan dengan periode sebelumnya, secara absolut jumlahnya menjadi sangat besar (Tabel 1). Pada tahun-tahun berikutnya, peningkatan jumlah tenaga kerja Indonesia di luar negeri masih berlangsung terus sehingga pada periode 1989-1994 mencapai di atas 650 ribu orang. Menurut Hugo (1995), pemerintah memiliki target untuk mengirim tenaga kerja ke luar

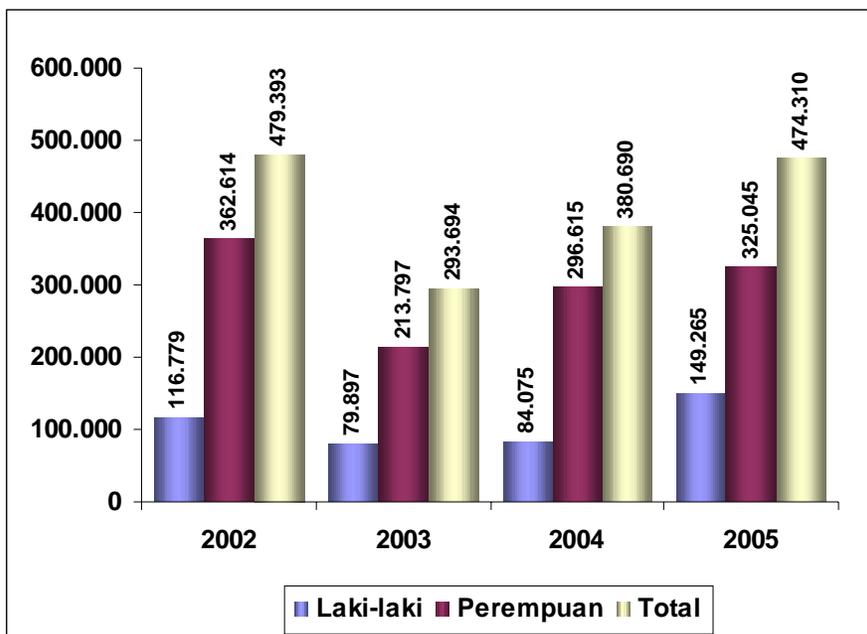
negeri sebesar 1,5 juta selama periode 1994-1999.

Pada periode berikutnya, yaitu 1995-1997, jumlah tenaga kerja Indonesia di luar negeri meningkat empat kali lipat lebih. Sementara itu, jumlah penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri pada tahun 1997 mencapai puncaknya, yaitu di atas setengah juta orang. Tampaknya hal ini berkaitan dengan perekonomian Indonesia pada waktu itu yang tengah dilanda krisis ekonomi. Pada tahun 1999 jumlah tersebut cenderung menurun mencapai 427,6 ribu orang dan kemudian meningkat sedikit menjadi 435,1 ribu orang pada tahun 2000 (Sukamdi, dkk., 2004:146). Apabila diambil rata-rata per tahun terdapat 400-500 ribu tenaga kerja bekerja di luar negeri, maka target pemerintah tersebut di atas dapat dicapai.

Data pada empat tahun terakhir, yaitu periode 2002-2005, menunjukkan jumlah penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri berfluktuasi (Grafik 1). Pada periode 2002-2003 terjadi penurunan yang cukup signifikan dari 479.393 menjadi 293.634 orang. Akan tetapi, pada periode 2003-2005 jumlah tersebut meningkat hampir mencapai kondisi pada tahun 2002. Perlu dicatat meskipun pada tahun ini jumlah TKI ke luar negeri cukup besar, angkanya masih belum dapat melampaui angka tahun 1997.

Selama dua tahun terakhir, 2006-2007, jumlah penempatan TKI meningkat sangat drastis dibandingkan dengan tahun 2005. Data dari Depnakertrans (www.nakertrans.go.id/pusdatinnaker/tki/) menunjukkan pada tahun 2006 tercatat 680.000 TKI bekerja di luar negeri. Dari jumlah tersebut 326.822 bekerja

Grafik 1
Perkembangan Jumlah TKI di Luar Negeri
menurut Jenis Kelamin Tahun 2002-2005



Tabel 2
Lima Daerah Tujuan Utama TKI Periode 1995-2002

Rank	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1	A. Saudi	Malaysia	A. Saudi	A. Saudi	Malaysia	Malaysia	Malaysia	A. Saudi
2	Malaysia	A. Saudi	Malaysia	Malaysia	A. Saudi	A. Saudi	A. Saudi	Malaysia
3	Singapore	Singapore	Singapore	Singapore	Singapore	Taiwan	Taiwan	Taiwan
4	Korea	Korea	Taiwan	Hongkong	Taiwan	Singapore	Singapore	Hongkong
5	Taiwan	Taiwan	UEA	Taiwan	UEA	Hongkong	Hongkong	Singapore

Sumber: Disarikan berdasarkan data ILO³ yang dikutip dari <http://www.abetech.org/ilm/english/ilmstat/stat01.asp>.

di kawasan Asia Pasifik dan 353.189 bekerja di kawasan Timur Tengah. Pada tahun 2007 jumlah tersebut sedikit menurun menjadi 593.024, tetapi masih lebih besar dibandingkan dengan tahun 2005. Terlihat selama periode 2005-2007 ada kecenderungan peningkatan jumlah TKI di luar negeri.

Semua data tersebut di atas membuktikan secara umum jumlah migran internasional tenaga kerja dari Indonesia cenderung meningkat. Diperkirakan hal ini akan berlanjut di masa-masa mendatang. Di samping jumlah yang cenderung meningkat, terdapat suatu perubahan pola yang menarik jika dilihat dari daerah tujuan. Menurut Nafyard (lihat Tjiptoherijanto, 2000), daerah tujuan migran Indonesia dapat dikategorikan menjadi tiga berdasarkan periodisasinya. *Pertama*, selama periode 1969-1979 kurang lebih 50 persen migran Indonesia pergi ke Eropa, khususnya Belanda. *Kedua*, antara tahun 1979-1989 sebagian besar migran dari Indonesia memilih

Negara Teluk, terutama Arab Saudi sebagai daerah tujuannya. *Ketiga*, periode tahun 1990 sampai dengan pertengahan tahun 1990-an Malaysia merupakan daerah tujuan favorit tenaga kerja Indonesia.

Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh ILO, terdapat kecenderungan daerah tujuan yang berubah-ubah selama periode 1995-2002 (Tabel 2). Meskipun demikian, dari hal itu dapat diidentifikasi pola yang menarik. Pertama, selama periode 1995-2002 terdapat dua negara favorit tujuan migran dari Indonesia, yaitu Malaysia dan Arab Saudi. Kedua negara ini secara bergantian menempati peringkat pertama dan kedua selama periode tersebut. Di samping itu, terdapat pergeseran daerah tujuan favorit ketiga. Selama periode 1995-1999, Singapura menjadi daerah tujuan favorit ketiga, tetapi pada periode 2000-2001 negara ini turun peringkat menjadi keempat dan pada tahun 2002 turun menjadi urutan kelima, atau di bawah Hongkong. Bahkan jika dilihat dari

³ Data jumlah migran tenaga kerja Indonesia yang terdapat di website ILO berbeda dengan data yang di keluarkan oleh Kantor Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, tetapi secara umum pola yang ditemui tidak memiliki perbedaan yang berarti.

data Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (www.nakertrans.go.id/pusdatinnaker/tki), jumlah TKI di Singapura pada tahun tersebut lebih kecil dibandingkan dengan Kuwait.

Pada tahun 2003 sampai dengan 2005, Arab Saudi masih menempati urutan pertama sebagai daerah tujuan favorit disusul Malaysia pada urutan kedua. Pada periode tersebut terdapat perubahan urutan ketiga. Kuwait berada pada urutan ketiga pada tahun 2003-2004, tetapi kemudian menurun menjadi urutan kelima karena digeser oleh Taiwan (urutan ketiga) dan Singapura (urutan keempat). Pada tahun 2006, Saudi Arabia tetap sebagai daerah tujuan sebagian besar TKI dari Indonesia (45,2 persen) disusul oleh Malaysia (39,7 persen), Taiwan (4,1 persen), dan UEA/Abu Dhabi (2,3 persen). Pada tahun 2007, untuk kawasan Asia Pasifik, Malaysia masih menjadi tujuan utama para pekerja disusul oleh Taiwan dan Hongkong.⁴

Kembalinya Arab Saudi sebagai daerah tujuan utama migran dari Indonesia menarik untuk diamati. Pada awalnya, sebelum krisis minyak pada akhir tahun 1970-an, jumlah migran dari Asia Tenggara, khususnya Indonesia, ke Timur Tengah berkaitan dengan kebutuhan tenaga kerja di sektor konstruksi. Dengan demikian, jumlah tenaga kerja yang pergi ke wilayah tersebut pada umumnya adalah laki-laki. Akan tetapi, jika dilihat data terakhir, kenaikan jumlah tenaga kerja Indonesia ke Timur Tengah, khususnya Arab Saudi, lebih banyak adalah perempuan.

Menurut Asis (2003), hal ini disebabkan oleh meningkatnya kebutuhan *domestic worker*, khususnya pembantu rumah tangga. Hal yang sama terjadi di negara-negara Asia Timur yang kemudian menyebabkan banyak tenaga kerja dari Asia Tenggara, termasuk Indonesia, yang pergi ke negara di kawasan tersebut. Apabila argumentasi ini benar, migrasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, khususnya ke Arab Saudi, merupakan respons terhadap kebutuhan pekerja kasar (*unskilled worker*). Dengan demikian, usaha untuk meningkatkan pengiriman tenaga kerja ke pekerjaan terampil (*skilled worker*) tampaknya masih belum terwujud.

Sementara itu, banyak penulis yang memberikan argumentasi alasan utama mengapa TKI memilih Malaysia sebagai daerah tujuan utama adalah berkaitan dengan jarak yang relatif dekat dan didukung oleh aspek kultural yang memiliki banyak kemiripan. Di samping itu, menurut Quibria (Tjiptoherijanto, 2000), kondisi ekonomi di daerah tujuan juga ikut memengaruhi pergeseran daerah tujuan migran. Kinerja ekonomi yang semakin membaik di kawasan Asia Timur pada akhirnya ikut memengaruhi pilihan migran untuk bekerja. Akan tetapi, khusus untuk Malaysia, tampaknya kebijakan pemerintah setempat (Malaysia) yang memulangkan tenaga kerja ilegal menjadi salah satu faktor yang memengaruhi keputusan migran untuk memilih daerah tujuan (Sukamdi, dkk., 2004).

Fakta yang menarik lainnya adalah Singapura tidak lagi menjadi negara pilihan.

⁴ Data TKI menurut daerah tujuan untuk Kawasan Timur Tengah tidak tersedia.

Data tahun-tahun terakhir menunjukkan jumlah TKI ke negara ini lebih sedikit dibandingkan dengan TKI yang bekerja di Taiwan. Hal ini menunjukkan faktor jarak tidak lagi menjadi alasan utama bagi migran internasional. Hubungan jarak dengan migrasi sebagaimana dalam teori migrasi klasik, bahwa migran cenderung memilih daerah terdekat, setidaknya dibantah oleh kenyataan ini.

Suatu fakta yang tidak dapat dipungkiri adalah walaupun secara kuantitatif tidak ada data yang akurat, TKI tidak terdokumentasi⁵ merupakan bagian penting dalam fenomena migrasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri. Beberapa kajian memperlihatkan jumlah migran tidak terdokumentasi, khususnya ke Malaysia cukup besar (Mantra, dkk., 1999; Dwiyanto, 2001; Kassim, 1997; Hugo, 1992). Informasi yang berhasil dikumpulkan menunjukkan hal tersebut; misalnya Kassim (1997) dan Hugo (1992) memperkirakan terdapat 700,000 migran tidak terdokumentasi; *Kompas* (Keban, 2000) memperkirakan proporsi migran tidak terdokumentasi di Malaysia mencapai 58,36 persen. Bahkan Vermonte (2002) memberikan angka yang cukup tinggi, yaitu dua pertiga migran Indonesia di Malaysia adalah termasuk migran tidak terdokumentasi. Angka ini diperkirakan berkurang segera setelah Pemerintah Malaysia menerapkan Undang-Undang Imigrasi yang baru.⁶

Migran tidak terdokumentasi ke Malaysia berlangsung melalui dua jalur utama, yaitu dari Jawa Timur–Sumatra utara dan Selatan ke Peninsular Malaysia serta dari Flores-Sulawesi Selatan ke Sabah (www.unesco.org/most/amprnwp8.htm). Dalam prosesnya, pengiriman TKI tidak terdokumentasi melibatkan banyak pihak, termasuk di antaranya sindikat calo, perekrut tenaga kerja, dan taikong. Keterlibatan mereka membawa beberapa konsekuensi, misalnya biaya yang dibayarkan oleh tenaga kerja menjadi lebih mahal dan perlindungan terhadap TKI menjadi sangat minimal. Banyak kasus menunjukkan sebagian besar permasalahan yang dihadapi oleh TKI adalah karena mereka berangkat melalui cara ini.

Besarnya jumlah migran tidak terdokumentasi merupakan salah satu indikator kegagalan pemerintah menangani migrasi tenaga kerja dari Indonesia ke luar negeri secara baik. Kenyataan migran tidak terdokumentasi justru membayar lebih banyak dibandingkan dengan mereka yang melalui jalur resmi (Mantra, dkk., 1999) menunjukkan persoalan biaya bukan lagi pertimbangan penting. Barangkali tingkat kompleksitas prosedur pemberangkatan secara resmi adalah penyebab migran enggan untuk melakukannya. Ironisnya, keberangkatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri menggunakan jalur tidak resmi (*undocumented*) justru menguntungkan para

⁵ Istilah tidak terdokumentasi sengaja digunakan oleh penulis dibandingkan dengan istilah ilegal agar konsisten dengan hasil ICPD 1994 di Kairo yang menggunakan konsep *undocumented* untuk migran yang masuk ke suatu negara dengan tidak mengikuti prosedur yang ada.

⁶ Undang-undang tersebut mengharuskan semua migran tidak terdokumentasi sudah meninggalkan negara tersebut sebelum 1 Agustus 2002. Beberapa hukuman diberlakukan bagi mereka yang melanggar, misalnya denda sebesar RM 10.000, hukuman penjara lima tahun, dan hukuman cambuk enam kali.

calo dibandingkan dengan migrannya sendiri (Ananta, 2000).

Hasil menarik ditunjukkan oleh Tamtari (1999) berdasarkan penelitian di Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat. Penelitian tersebut menunjukkan justru jumlah *remittances* yang dikirim oleh migran tidak terdokumentasi lebih tinggi dibandingkan dengan migran yang menggunakan jalur resmi. Apabila kondisi ini menggambarkan perbedaan kondisi ekonomi migran di daerah tujuan, tidak mengejutkan apabila banyak tenaga kerja Indonesia yang memilih jalur tidak resmi dibandingkan dengan yang resmi walaupun mereka harus membayar lebih tinggi.

Fenomena lain yang menarik untuk dibahas di luar peningkatan jumlah serta tingginya migran tidak terdokumentasi adalah terjadinya feminisasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri (Sukamdi, dkk., 2004; Hugo, 2004; Setiadi, 2004, Wee and Sim, 2004; Asis, 2003). Feminisasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri telah terlihat sejak awal tahun 1980-an. Hal itu dapat diamati dari data selama periode 1983-2005⁷ yang memperlihatkan sejak tahun 1984-1985, jumlah migran perempuan lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki. Data pada tahun-tahun berikutnya menunjukkan ada kecenderungan perbedaan jumlah antara migran perempuan dan laki-laki yang semakin besar. Menurut Hugo (2004), hal ini tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi sudah menjadi fenomena umum di Asia Tenggara selama lima puluh tahun terakhir. Menurut Wee and Sim

(2004), feminisasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri lebih nyata dibandingkan dengan Filipina yang dikenal sebagai pengirim pekerja perempuan tertinggi di dunia.

Menurut Asis (2003), peningkatan migrasi tenaga kerja perempuan berkaitan dengan tingginya *demand* pembantu rumah tangga dan pengasuh anak di negara tujuan. Sementara itu, migrasi tenaga kerja laki-laki lebih berkaitan dengan respons terhadap kebutuhan tenaga kerja dalam proses industrialisasi.

Lebih lanjut Asis (2003) mengatakan feminisasi tenaga kerja ke luar negeri memunculkan paradoks. Di satu pihak kenyataan tenaga kerja perempuan yang ke luar negeri sebagian besar pergi sendirian⁸ tanpa didampingi oleh suami atau anggota keluarga yang lain merupakan gambaran kebebasan dan kemampuan memilih yang lebih besar bagi perempuan. Akan tetapi, konsentrasi tenaga kerja perempuan pada pekerjaan yang penuh risiko memunculkan pertanyaan apakah migrasi benar-benar memberikan dampak positif bagi kehidupan perempuan?

Ada beberapa isu penting lainnya yang terkait dengan feminisasi tenaga kerja ke luar negeri. Salah satu di antaranya adalah persoalan perlindungan terhadap tenaga kerja. Banyak kasus yang menimpa tenaga kerja Indonesia terjadi pada perempuan (Sukamdi, 2004). Terlebih lagi jika masalah tersebut dikaitkan dengan status mereka yang *undocumented*, maka masalah yang menimpa

⁷ Data tahun 2006 dan 2007 yang tersedia tidak memisahkan TKI berdasarkan jenis kelamin.

⁸ Wee dan Sim (2004) mengatakan tidak sepenuhnya benar pekerja perempuan pergi ke luar negeri sebagai bentuk independensi karena faktanya, keseluruhan proses migrasi difasilitasi oleh orang lain, apakah individu, perusahaan atau organisasi.

tenaga kerja perempuan menjadi lebih serius lagi. Sudah bukan rahasia umum bahwa tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, khususnya perempuan, menjadi objek pemerasan sejak sebelum berangkat sampai kembali ke tanah air (Wee dan Sim, 2004). Hal ini menimpa, baik yang tidak terdokumentasi maupun mereka yang berangkat melalui jalur resmi (legal).

Berikut ini salah satu contoh mengenai hal tersebut. Hasil wawancara penulis dengan tenaga kerja perempuan yang bekerja di Malaysia dan Singapura dalam perjalanan pulang dari daerah tujuan menunjukkan hal berikut. Rata-rata tenaga kerja perempuan yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga harus mengembalikan "utang" mereka kepada penyalur tenaga kerja dengan cara potong gaji selama kurang lebih 8 bulan. Akibatnya, mereka harus hidup hanya dengan 10 dolar Singapura selama 8 bulan pertama penempatan. Ketika pulang pertama kali, mereka bahkan tidak membawa uang untuk keluarganya.⁹ Contoh tersebut hanya gambaran risiko yang termasuk ringan yang dihadapi oleh migran perempuan. Kasus lain yang memperlihatkan nasib buruk dan lebih tragis migran perempuan banyak dijumpai.¹⁰

Jika dilihat dari persoalan yang dihadapi oleh migran perempuan, muncul pertanyaan menarik untuk didiskusikan: mengapa dalam kondisi ketika telah banyak migran yang

mengalami nasib tragis justru makin banyak perempuan menempuh risiko menjadi pekerja di luar negeri? Pertanyaan ini tidak mudah untuk dijawab sebab sejauh ini usaha untuk menjawab pertanyaan tersebut masih meletakkan migran sebagai objek.

Faktor yang Memengaruhi Migrasi Internasional

Terdapat tiga kelompok teori untuk menjelaskan fenomena migrasi internasional. *Pertama*, pendekatan individu berargumentasi setiap migran merupakan makhluk rasional yang memiliki penilaian terhadap daerah tujuan untuk memilih kombinasi yang optimum dari tingkat upah, keamanan pekerjaan, dan biaya perjalanan. Pendekatan ini disebut juga pendekatan modal manusia atau *human capital*, yang melihat seseorang sebagai produk dari investasi, di dalam pendidikannya misalnya, atau keterampilannya, atau kesehatannya, dan mencari tempat terbaik untuk memanfaatkannya. Seseorang dianggap selalu mencari kesempatan untuk *maximize utilities* dan bermigrasi merupakan salah satu caranya.

Pendekatan ini kemudian dikembangkan ke dalam pendekatan keluarga yang memandang migrasi bukan semata-mata keputusan individu, tetapi merupakan keputusan keluarga. Hal ini dilakukan dalam rangka memperluas

⁹ Wee dan Sim (2004) menemukan kasus lain yang memperlihatkan migran perempuan menjadi korban yang ironisnya justru difasilitasi oleh "aturan" yang ada. Mereka menyebutkan seorang migran harus membayar kurang lebih US\$384,67 – US\$1.666,89 kepada agen penyedia tenaga kerja yang telah diakui oleh Konsulat Indonesia dibandingkan dengan aturan formal yang berlaku di Hongkong, yaitu US\$47,06 untuk memperbarui kontrak.

¹⁰ Cerita lain tentang nasib buruk pekerja perempuan di luar negeri dapat dibaca dari hasil penelitian Catarina Purwana Williams sebagaimana dikutip oleh Wee dan Sim (2004: 177-178).

dan membagi risiko yang harus ditanggung. Dengan keputusan diambil secara kolektif dalam keluarga, maka keluarga secara kolektif juga menanggung risiko dan memperoleh keuntungan dari migrasi.

Pendekatan *kedua* yang dapat digunakan untuk menjelaskan migrasi adalah pendekatan struktural. Salah satu penjelasan yang paling sering digunakan berkaitan dengan munculnya *dual labour market* sebagai akibat penerapan kapitalisme. Di satu pihak terdapat pekerjaan yang memberikan keamanan dan upah yang tinggi, di pihak lain muncul pekerjaan yang sifatnya sementara, pendapatan rendah, dan pada umumnya berkaitan dengan pekerjaan “tidak nyaman” (3Ds: *dirty, dangerous* dan *difficult*) dan tidak diinginkan oleh pekerja. Pekerjaan jenis kedua tersebut biasanya kemudian diisi oleh migran, khususnya migran perempuan. Mengapa? Karena mereka dipandang sebagai kelompok pekerja yang mudah dikontrol dan dalam posisi membutuhkan pekerjaan. Akibatnya, migran termarginalkan dalam struktur ekonomi yang ada.

Hal ini terkait dengan masalah struktural lainnya, yaitu pengangguran. Angkatan kerja di negara sedang berkembang tidak dapat “menganggur” karena absennya tunjangan penganggur sehingga mereka “harus” bekerja, apapun jenis pekerjaannya. Migrasi sebagai bagian dari strategi bertahan hidup akan dilakukan oleh perempuan dari keluarga miskin ketika kepala keluarga tidak lagi mampu mencukupi kebutuhan ekonomi keluarga. Kondisi ini memaksa perempuan ikut berfungsi sebagai pencari nafkah dalam keluarga.

Hal penting yang perlu dicatat adalah keputusan bermigrasi tidak semata-mata merupakan keputusan individu atau muncul akibat faktor-faktor struktural tersebut. Ada faktor lain, yaitu jaringan migran (*migrant network*), yang juga menjadi faktor penting yang memengaruhi keputusan seseorang untuk bermigrasi. Lebih dari itu, muncul pendekatan sistem yang memandang aliran barang serta kapital yang dikombinasikan dengan pengaruh politik dan kultural merupakan faktor yang memengaruhi migrasi.

Jika teori-teori tersebut digunakan untuk menjelaskan mengapa perempuan melakukan migrasi ke luar negeri menempuh risiko yang begitu besar, muncul beberapa kesimpulan yang cukup menarik. *Pertama*, jika keterlibatan perempuan dalam migrasi internasional dipandang sebagai usaha untuk memaksimalkan *utilities*, dorongan untuk melakukan migrasi dapat dilihat dari dua sisi. Dari sisi individu, ekspos gaya hidup yang “kapitalis” membuat banyak perempuan terdorong untuk mencari pendapatan yang lebih baik di negeri orang untuk memenuhi selera gaya hidup tersebut. Dari sisi yang lain, meningkatkan status sosial juga dapat berfungsi sebagai alasan mengapa perempuan bekerja di luar negeri. Hal ini khususnya berlaku untuk migran perempuan muda yang belum menikah. Dalam konteks ini, cara memosisikan diri perempuan muda dalam lingkungan sosial ekonomi tertentu menjadi faktor penting. Migrasi merupakan upaya untuk meningkatkan pendapatan dan dengan pendapatan tersebut, migran akan mampu memosisikan dirinya dalam status yang lebih tinggi di dalam masyarakat.

Akan tetapi, dapat pula dorongan tersebut berasal dari keterpaksaan akibat dari ketidakmampuan kepala keluarga berperan sebagai pencari nafkah bagi keluarga. Ketika secara ekonomi kepala keluarga tidak mampu memperoleh penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga, strategi yang dijalankan adalah memasukkan istri sebagai pencari nafkah. Jika hal ini juga masih belum mampu mengangkat perekonomian keluarga, maka anak, laki-laki maupun perempuan, menjadi pencari nafkah yang lain. Mekanisme ini dikenal dalam teori strategi bertahan hidup yang menjelaskan migrasi merupakan salah satu strategi di antara strategi-strategi yang lain.

Penjelasan kedua ini secara tidak langsung menunjuk kemiskinan sebagai sumber atau faktor yang menyebabkan migrasi perempuan ke luar negeri. Di samping itu, penjelasan tersebut sekaligus menggambarkan keputusan bermigrasi dalam skala tertentu bukan merupakan keputusan individu, yaitu si migran sendiri, tetapi telah menjadi keputusan kolektif keluarga. Perempuan dalam hal ini jika dalam bermigrasi bukan atas kehendak sendiri, maka ia dalam posisi dipaksa atau terpaksa menanggung risiko yang seharusnya ditanggung oleh kepala keluarga.

Keharusan perempuan untuk bermigrasi ke luar negeri juga disebabkan oleh ketidaktersediaan kesempatan kerja bagi mereka di daerah asal atau ketidakmampuan perempuan untuk berkompetisi di pasar kerja dalam negeri. Mereka kemudian harus masuk

ke dalam pekerjaan yang tidak diinginkan lagi di daerah tujuan dengan pendapatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan jika bekerja pada pekerjaan yang sama di dalam negeri, misalnya pembantu rumah tangga. Menurut Wee dan Sim (2005: 168), para pembantu rumah tangga tersebut tidak hanya melakukan pekerjaan rumah tangga (*housework*), tetapi juga merawat anak, merawat lansia, dan merawat anggota keluarga yang cacat pada keluarga-keluarga di negara tujuan. Jika sinyalemen ini benar, apa yang terjadi sebenarnya adalah bentuk lain dari eksploitasi terhadap tenaga kerja perempuan di luar negeri.

Akar dari permasalahan ini tidak dapat hanya diletakkan pada kondisi internal dalam negeri. Namun lebih dari itu, sistem perekonomian dunia yang tidak adil telah ikut menyebabkan ketidakadilan terhadap pekerja migran perempuan. Hal ini bukan berarti melemparkan permasalahan kepada faktor yang berada di luar kontrol kita, tetapi tetap harus disadari situasi global juga mengambil peran dalam hal ini.

Menurut Asis (2003), fenomena migrasi perempuan merefleksikan bagaimana globalisasi¹¹ telah memengaruhi dan mengatur kembali (*reordered*) kehidupan keluarga. Keterlibatan migran perempuan pada pekerjaan domestik (pembantu rumah tangga atau perawat anak) telah memungkinkan majikan perempuan memiliki kesempatan untuk bekerja di luar rumah (sektor publik). Dalam konteks ini, dapat dikatakan perempuan

¹¹ Asis (2003) mengutip Rachel Parrenas yang mengatakan migran perempuan telah menjadi *servants of globalization*.

dikorbankan untuk kepentingan perempuan lain.

Persoalan menjadi sangat serius jika kemudian proses migrasi perempuan bukan lagi migrasi "biasa", tetapi berubah menjadi trafficking. Menurut Darwin, dkk. (2005), sering kali migrasi internasional berkaitan dengan perdagangan manusia (perempuan). Dalam hal ini tempat tujuan, pekerjaan, gaji dan perlakuan majikan berada di luar kontrol migran sehingga mereka menjadi objek. Menurut French (dalam Wee dan Sim, 2004: 180), hal ini mengakibatkan mobilitas sosial mereka menjadi terbatas. Dalam situasi seperti inilah kemudian banyak masalah muncul. Karena semuanya di luar kontrol migran, setiap masalah yang muncul tidak mempunyai penyelesaian yang selalu berpihak kepada migran perempuan. Permasalahan akan lebih serius lagi jika kemudian migran perempuan dipekerjakan sebagai pekerja seks dan gejala seperti ini tampaknya semakin meningkat.

Di luar isu-isu tersebut, terdapat dua isu penting yang sangat jarang memperoleh perhatian peneliti di Indonesia. *Pertama*, ketika migran perempuan bekerja di sektor domestik, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, hal ini merupakan respons terhadap kebutuhan tenaga kerja domestik di negara tujuan. Kebutuhan tersebut muncul karena pekerjaan domestik di daerah tujuan yang pada awalnya dikerjakan oleh perempuan menjadi kosong karena perempuan di negara tujuan bekerja di sektor publik dan laki-laki tidak mampu menggantikan peran tersebut. Artinya, keinginan perempuan untuk bekerja di sektor publik telah menyebabkan masuknya

perempuan lain menggantikan peran perempuan tersebut. Sudah bukan rahasia umum lagi, selama ini pelecehan terhadap pekerja perempuan sebagian besar terjadi di sektor domestik. Jika logika ini benar, apakah masuknya perempuan ke sektor domestik tersebut bisa menjadi gambaran tentang "pengorbanan" perempuan untuk perempuan lain?

Kedua, isu tentang *children left behind* sangat jarang diperhatikan. Ketika salah satu orang tua menjadi migran, khususnya jika ibu yang menjadi migran, akan terjadi persoalan dalam pengasuhan anak. Pertanyaan yang cukup mendasar adalah siapa yang menggantikan peran orang tua? Tidak tertutup kemungkinan jika orang tua pergi, pengaruhnya terhadap perkembangan anak akan cukup besar. Ketika ayah pergi, anak akan kehilangan tokoh "panutan" dalam keluarga dan ketika ibu pergi, anak akan kehilangan tokoh sentral dalam pengasuhan anak. Jika keduanya pergi, anak akan kehilangan panutan dan juga tokoh sentral tersebut. Dari sisi ekonomi, barangkali remitan dari migran dapat mencukupi kebutuhan anak. Akan tetapi, kebutuhan yang bersifat psikososial sangat sulit tergantikan meskipun ada anggota keluarga lain yang secara fisik dapat menggantikan orang tua untuk mengasuh anak. Pertanyaan yang juga penting untuk dijawab adalah apakah dampak migrasi internasional terhadap kesehatan mental anak?

Dari sisi kepentingan akademik maupun praktis, dua pertanyaan tersebut penting untuk direspons. Tujuannya satu, agar diperoleh

pemahaman yang lebih komprehensif mengenai fenomena migrasi internasional tenaga kerja Indonesia.

Penutup

Adalah suatu keanehan bahwa masih ada pandangan mengirim pekerja migran perempuan ke luar negeri identik dengan ekspor komoditas ekonomi. Di samping itu, juga aneh jika pembicaraan pengiriman tenaga kerja perempuan ke luar negeri selalu dikaitkan dengan perolehan devisa. Secara normatif memang benar devisa yang bersumber dari *remittances* memiliki peran penting dalam perekonomian nasional maupun lokal dan juga ekonomi keluarga. Hal ini tampak jelas dari beberapa studi (Sukamdi, dkk., 2004) mengenai dampak *remittances* terhadap makro ekonomi. Akan tetapi, jika hal ini dijadikan orientasi kebijakan pengiriman pekerja perempuan ke luar negeri, maka banyak masalah akan muncul menyangkut perlindungan, hak asasi, dll. Untuk itu, penting untuk memahami pekerja migran sebagai *human being* yang memerlukan perlakuan sebagai manusia. Migran tidak lagi hanya dipahami sebagai jumlah kuantitasnya, tetapi juga tiap-tiap individu sebagai subjek dalam dinamika sosial ekonomi nasional maupun lokal.

Migrasi seharusnya juga harus dipahami sebagai perilaku yang di dalamnya terkait erat dengan konteks sosial, budaya, dan psikologis. Hal ini menuntut pembenahan yang cukup fundamental dalam hal sistem penempatan, pelayanan, dan perlindungan. Mudah-mudahan permintaan Presiden SBY ketika

meresmikan terminal keberangkatan khusus TKI (*Jawa Pos*, 2006) untuk membenahi sistem penempatan, perlindungan, dan pelayanan akan segera menjadi kenyataan.

Di samping itu, dibutuhkan reorientasi penelitian di bidang migrasi internasional untuk mengarahkan penelitian migrasi internasional di luar topik umum mengenai faktor pendorong, penarik, remitan, dan sejenisnya. Penelitian yang lebih menekankan pada dampak sosial psikologis, baik bagi migran sendiri maupun keluarga, merupakan pilihan topik yang akan melengkapi hasil penelitian migrasi yang telah banyak dilakukan selama ini.

Daftar pustaka

- Abdullah, Irwan. 2002. "Studi Mobilitas Penduduk: Antara Masa Lalu dan Masa Depan" dalam Tukiran, dkk. (eds) *Mobilitas Penduduk: Tinjauan Lintas Disiplin*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, hlm. 9-22.
- Ananta, Aris. 2000. "Economic Integration and Free Labour Area: an Indonesia Perspective" dalam Sukamdi, dkk. (eds). *Labour Migration in Indonesia: Policies and Practices*. Yogyakarta: Population Studies Center, Gadjah Mada University, pp. 23 – 62.
- Asis, Maruja B. 2003. "Asian Women Migrants: Going the Distance but Not Far Enough". <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=103>.
- Jawa Pos*. 2006. "Barang TKI Nyanthol Hingga 5 Tahun, Presiden Kaget Saat Resmikan Terminal Keberangkatan di Bandara Sukarno-Hatta", Rabu, 30 Agustus, hlm.16.

- Darwin, Muhadjir dkk. 2005. "Perdagangan dan Seksualitas dalam Migrasi Lintas Batas Indonesia Malaysia" dalam Muhadjir Darwin, dkk. (eds). *Bagai Telur di Ujung Tanduk, Mobilitas Lintas Batas dan Eksploitasi Seksual di Kawasan Asia Tenggara dan Sekitarnya*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, hlm. 239-290.
- Dwiyanto, Agus. 2001. "International Migration and Its Impact on Regional Development Affairs: A Case Study of Indonesia". Paper presented in Annual Meeting of APMRN, Manila.
- Faturochman. 2002. "Nasib Migran dan Dominasi Konsep-konsep Migrasi Internasional", dalam Tukiran, dkk. (eds) *Mobilitas Penduduk, Tinjauan Lintas Disiplin*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, hlm. 23-34.
- Hugo, G.J. 1995, "International labour migration and the family: Some observations from Indonesia", *Asian and Pacific Migration Journal*, 4(2-3): pp. 273-301.
- Hugo, Graeme J. 2004. "International Migration in Southeast Asia Since World War II". in Aris Ananta and Evi Nurvidya Anwar (eds). *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS, pp. 28-70.
- Kassim, Azizah. 1997. "Illegal Alien Labour in Malaysia: Its Influx, Utilization and Reunifications". *Indonesia and the Malay World*, (71): 50-82.
- Keban, Yeremias T. 2000. "International Migration: The Strategy for National Development and Globalization" dalam Sukamdi dkk. (eds). *Labour Migration in Indonesia: Policies and Practices*. Yogyakarta: Population Studies Center, Gadjah Mada University, pp. 221-240.
- Mantra, Ida Bagus; 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.
- Marrie Wattie, Anna. 2002. "Bukan Sekadar Uang: Pendekatan Deprivasi Relatif dalam Migrasi" dalam Tukiran dkk. (eds.) *Mobilitas Penduduk, Tinjauan Lintas Disiplin*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, hlm. 35-56.
- Nasution, Arif M. 2000. "International Migration in Southeast Asia: A Case Study of Indonesian Workers in The Malaysian Peninsula" in Sukamdi, et al. (eds.), *Labour Migration in Indonesia: Policies and Practices*. Yogyakarta: Population Studies Center, Gadjah Mada University, pp. 185–220.
- Setiadi. 2004. "Migrasi perempuan: Respons Lokal dan Alternatif Kebijakan". dalam Faturochman, dkk. (eds) *Dinamika Kependudukan dan Kebijakan*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, hlm. 121-138.
- Sukamdi, Elan Satriawan, and Abdul Haris. 2004. "Impact of Remittances on the Indonesia Economy". in Aris Ananta and Evi Nurvidya Anwar (eds) *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS, pp. 137-165.

- Tjiptoherijanto, Prijono. 2000. "International Migration: Process, System, and Policy Issues" in Sukamdi, et al. (eds). *Labour Migration in Indonesia: Policies and Practices*. Yogyakarta: Population Studies Center, Gadjah Mada University, pp. 63 – 89.
- Vermonte, Phillips, J. 2002. "RI must learn from illegal migrant issue". *The Jakarta Post*, August.
- Wee, Vivienne and Amy Sim. 2004. "Transnational Networks in Female Labour Migration". in Aris Ananta and Evi Nurvidya Anwar (eds), *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS, pp.166-198.

DINAMIKA SEKTOR INFORMAL DI INDONESIA

Prospek, Perkembangan, dan Kedudukannya dalam Sistem Ekonomi Makro

Agus Joko Pitoyo¹

Abstract

Informal economy at long standing cannot be denied from thorough economic development in Indonesia. The informal sector has established since at the beginning of national development. Unideal structural transformation that was happened also becoming a triggering factor for mushrooming this sector. The existence of informal sector indeed has provided abundant employment opportunity. For most urban and rural job seekers, informal sector has become main job alternatives. This fact has globally emerging at macro economic development. Unsurprisingly, the economical prospect of this sector has enabled people to achieve better standard of living. Based on Susenas data, this article focuses on the dynamic of informal sector related to its prospect, progress over time, and position in economic development.

Keywords: employment, informal sector, structural transformation

Pendahuluan

Gambaran umum sektor informal saat ini masih identik dengan aktivitas ekonomi skala kecil, kurang produktif, dan tidak mempunyai prospek yang menjanjikan. Predikat tersebut bermula dari sifat usaha sektor informal yang cenderung sebagai usaha mandiri, teknologi sederhana, modal kecil, relatif tidak terorganisasi, dan ilegal. Argumentasi pun terus bervariasi manakala sifat usaha, prospek, dan kedudukannya dalam sistem ekonomi global diperdebatkan. Kondisinya semakin tidak menentu jika pemerintah lamban memberikan respons, yang diperburuk lagi dengan ketidakpastian upaya pemberdayaan dan intervensi kebijakan yang hendak diterapkan. Sementara itu, di sisi lain, bentuk-bentuk

aktivitas ekonomi skala kecil tersebut akan tetap tumbuh subur, bahkan berkembang seiring dengan pembangunan ekonomi global dan modernisasi (Hugo, 1978; Breman, 1980; Todaro, 1991).

Bagi kelompok "masyarakat kecil", sektor informal laksana pahlawan karena dapat dijadikan sebagai sumber utama dan/atau alternatif pendapatan. Sejak akumulasi penduduk di kota-kota, baik besar maupun kecil, tidak dapat tercakup dalam peluang kerja formal yang ada, penduduk yang tidak mampu berkompetisi di sektor formal cenderung masuk ke sektor informal. Termasuk di dalam kelompok ini adalah penduduk dengan tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah, korban pengusuran, kaum perempuan, dan

¹ Staf pengajar Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

lain-lain. Mereka bekerja seadanya, pada lapangan usaha kecil apa saja yang tidak membutuhkan keterampilan manajerial dan pendidikan tinggi (McGee, 1971; Hart, 1973; Sethuraman, 1981; Mazumdar, 1984; Adams, 1995). Ini berarti sektor informal telah memberikan ruang (baca: alternatif) bagi mereka untuk dapat tetap bertahan hidup daripada menjadi predikat penganggur.

Dinamika sektor informal di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari proses dan paradigma pembangunan yang selama ini dilaksanakan. Tingkat pertumbuhan ekonomi yang semula diunggulkan sebagai indikator makro tercapainya tujuan pembangunan ternyata justru berdampak pada kesenjangan sosial. Model pembangunan yang lebih berbasis pada sektor modern, industrialisasi, mekanisasi pertanian (baca: revolusi hijau), dan pembangunan bias perkotaan cenderung melahirkan ketidakmerataan. Sejak itulah, babak baru dikotomi antara masyarakat desa dengan kota, tradisional dengan modern, kelompok marginal dengan inti, dan formal dengan informal menjadi marak sebagai buah lain dari pembangunan. Seiring dengan perjalanan waktu, dikotomi antara sektor formal dan informal dalam roda perekonomian Indonesia cenderung eksis seakan tidak berakhir; ketika ada sektor formal, di situ pun ada sektor informal, sebagaimana perbedaan antara orang kaya dan miskin.

Sungguhpun eksistensi sektor informal pada pencatatan ekonomi baru dirasakan sekitar tahun 1970, akar jati diri sektor tersebut telah ada sejak dimulainya pemulihan pascaperang dunia II pada dekade 1950 dan 1960. Waktu itu adalah masa kepercayaan kembali ekonomi dunia, ketika negara-negara Eropa, Jepang, dan negara bekas kolonisasi

mulai membangun dan bangkit dari "keterbelakangan". Seirama dengan proses pemulihan ekonomi tersebut, maraklah diskursus seputar model pembangunan di dunia ketiga. Sayangnya, hampir semua model pembangunan lebih bersifat materialis dengan mengedepankan pertumbuhan ekonomi sebagai basis pembangunan. Beberapa indikator keberhasilan pembangunan bermunculan, seperti model *center-periphery* dari Raul Prebisch (1949), model *unlimited supplies of labour* dari Arthur Lewis (1954), dan model *stages of economic growth* dari W.W. Rostow (1960) (ILO, 2002). Kelemahan mendasar dari beberapa model di atas adalah perspektifnya yang cenderung *positivist* daripada *normativist*. Perspektif positivis menganggap kebenaran adalah tunggal, dalam arti model pembangunan dianggap sama untuk semua negara. Pada praktiknya, pembangunan ekonomi berporos pertumbuhan itu diterapkan secara universal di negara-negara berkembang tanpa memperhitungkan aspek sejarah, budaya, dan sumber daya alam yang tersedia. Dengan lain perkataan, perubahan kultural dan politik yang terjadi pada masa transisi, dan ini seharusnya diperhitungkan, agaknya luput dari perspektif para ekonom Barat. Betapa terkejutnya ketika model ekonomi kapitalis yang diharapkan mampu menciptakan banyak peluang kerja terencana justru berbuah pengangguran dan pekerja tidak produktif.

Tulisan ini bermaksud mendiskusikan gambaran sektor informal secara umum di Indonesia, baik secara teoretis maupun empiris. Analisis difokuskan pada empat hal pokok: *pertama*, sejarah dan proses terjadinya; *kedua*, kedudukan dan prospeknya dalam pembangunan ekonomi makro; *ketiga*,

urbanisasi dan perkembangan sektor informal; dan *keempat*, intervensi pemerintah. Demi memperoleh gambaran yang menyeluruh, data disajikan menurut koherensi waktu dengan disertai contoh studi empiris sektor informal yang dilakukan di Provinsi D.I. Yogyakarta.

Asal Usul dan Kedudukan Sektor Informal

Sebagai upaya memahami konteks dan esensi dari sektor informal, telaah asal usul dan perkembangan sektor informal secara historis mutlak diperlukan. Sejak menjadi akademik *discourse* pertama kali di Ghana sekitar tahun 1973, tumbuh kembang sektor informal berjalan dengan pesat, baik di negara maju maupun di negara sedang berkembang (Hart, 1973; Portes, et.al., 1989). Beragam teori pun bermunculan membahas seputar asal usul dan pertumbuhannya. Berger & Buvinic (1989) secara komprehensif menjelaskan perkembangan sektor informal secara multiperspektif. Ada empat teori yang secara konseptual mampu menjelaskan lahirnya sektor informal, yakni *excess of labor supply approach*, *neo-marxist approach*, *underground approach*, dan *neo-liberal approach*.

Teori kelebihan tenaga kerja menjelaskan perkembangan sektor informal berdasarkan konsep *supply* dan *demand*. Menurut teori ini, berkembangnya sektor informal adalah respons terhadap keterbatasan sektor formal dalam menyerap *excess* tenaga kerja. Hal ini terjadi karena ketidaksempurnaan pasar tenaga kerja formal. Disebutkan sektor formal cenderung menggunakan tenaga kerja terdidik disertai dengan persyaratan keahlian tertentu, padahal tenaga kerja yang ada tidak semuanya memenuhi persyaratan tersebut. Sebagai akibatnya, tenaga kerja yang tidak terserap

pada sektor formal akan mencari usaha alternatif yang lebih mudah, yaitu di sektor informal.

Berbeda halnya dengan teori kelebihan tenaga kerja, pendekatan *Neo-Marxist* lebih memandang sistem kapitalis dengan ditandai padat modal dan buta akan distribusi hasil produksi sebagai biang keladi dari tumbuh suburnya sektor informal. Secara gamblang dijelaskan dominansi sistem ekonomi kapitalis akan melahirkan dua kutub yang berseberangan, yaitu sistem ekonomi inti dan sistem ekonomi pinggiran. Ketimpangan hubungan di antara dua sistem ekonomi tersebut berimbas pada ketergantungan ekonomi pinggiran terhadap ekonomi inti. Wujud dari mekanisme tersebut adalah muncul sistem ekonomi kapitalis (baca: formal) dan sistem ekonomi tradisional (baca: informal).

Menurut *underground approach*, sektor informal tumbuh sebagai akibat kompetisi internasional di antara industri-industri besar dunia. Industri berskala besar tersebut lebih menguasai pasar dan selanjutnya dikenal dengan sektor formal. Keberadaan industri berskala besar secara alamiah akan menumbuhkan banyak industri kecil sehingga memunculkan berbagai bentuk persaingan. Persaingan ini akan memaksa industri-industri kecil melakukan berbagai kegiatan informal agar tetap bertahan. Pada tahap berikutnya akan muncul banyak aktivitas informal, baik institusi maupun industri berskala menengah, yang mendukung industri besar dalam kompetisi ekonomi dunia.

Pendekatan keempat dalam menjelaskan pertumbuhan sektor informal adalah *neo-liberal approach*. Sektor informal muncul sebagai akibat berbagai persyaratan birokratis dan administrasi yang harus dipenuhi untuk

menjadi sektor formal (Maldonado, 1995). Akibatnya, banyak unit produksi skala menengah dan kecil tidak dapat memenuhi persyaratan birokratis dan administrasi yang ditentukan. Ketidakmampuan unit produksi di dalam memenuhi berbagai persyaratan dan aturan-aturan untuk menjadi sektor formal mengondisikannya menggunakan cara-cara tersendiri yang tidak sesuai dengan cara-cara di sektor formal. Sektor baru dengan mekanisme usaha tidak beraturan ini selanjutnya disebut sebagai sektor informal.

Senada dengan apa yang diungkapkan oleh Berger & Buvinic (1989), Castells & Portes (1989) menjelaskan lima sebab munculnya sektor informal. *Pertama*, sektor informal merupakan kegiatan ekonomi individu yang muncul sebagai reaksi dari kegiatan ekonomi skala besar dan terorganisasi. *Kedua*, sektor informal merupakan usaha ekonomi bebas sebagai reaksi dari kegiatan ekonomi pemerintah yang telah dikenai pajak dan memiliki jaminan hukum dalam usaha. *Ketiga*, sektor informal merupakan usaha lokal yang tidak mampu berkompetisi secara nasional sebagai reaksi dari adanya intervensi ekonomi skala internasional. Unit-unit produksi dalam suatu negara yang mempunyai tingkat kompetisi rendah akan melakukan usaha sendiri tanpa menggunakan cara-cara atau mekanisme usaha yang dilakukan oleh sektor formal. *Keempat*, sektor informal merupakan unit usaha bayangan (*shadow of production*) sebagai reaksi dari modernisasi dan industrialisasi. Mereka adalah unit-unit ekonomi kecil yang tidak termasuk dalam industri-industri yang telah terorganisasi. *Kelima*, sektor informal merupakan kegiatan ekonomi alternatif yang berskala kecil, manajemen individu, dan tidak terorganisasi

sebagai reaksi dari adanya krisis ekonomi. Krisis ekonomi menyebabkan unit-unit ekonomi yang tidak dapat bertahan pecah menjadi bagian-bagian kecil yang bersifat informal.

Apabila dikaji menurut keterkaitan antarsektor, keberadaan sektor formal dan informal dalam suatu sistem ekonomi akan selalu berdampingan satu sama lain, di mana ada sektor formal di situ ada sektor informal. Keberadaan sektor formal di kota, misalnya perkantoran atau industri, tidak urung akan diikuti dengan maraknya berbagai sektor informal, seperti pedagang kaki lima dan pelayanan jasa-jasa kecil. Secara umum keterkaitan di antara sektor formal dan informal itu bersifat hierarkis, biasanya sektor informal berada pada posisi subordinat (Gerry, 1978; Portes & Walton, 1981; Portes, et.al., 1989). Sektor informal sering dipandang sebagai sistem ekonomi bayangan yang mempunyai posisi tawar-menawar rendah. Schmitz (1982) menambahkan subordinasi sektor informal merupakan imbas dari kelemahan sektor informal sendiri, baik secara internal maupun eksternal. Secara internal, sektor informal mempunyai kelemahan dalam kualitas sumber daya pekerja, manajemen, usaha, dan koordinasi. Secara eksternal, sektor informal berhadapan dengan hambatan struktural, baik dalam bentuk persaingan oleh sektor formal/ sektor pemerintah maupun penilaian dari berbagai institusi yang cenderung menyubordinasikan posisi sektor informal.

Secara teoretis kompleksitas keterkaitan antarsektor di dalam sektor informal dikategorikan oleh El Shaks (1984) menjadi dua tipologi, yaitu *pertama*, sektor informal yang aktivitas ekonominya memberikan layanan penting kepada masyarakat kota, berfungsi melengkapi (substitusi) sektor formal,

seperti pengusaha transportasi, pedagang makanan, warung kobo, dan jasa kecil-kecilan. *Kedua*, tipologi sektor informal dengan kegiatan ekonomi yang bersifat marginal, ilegal, dan cenderung bersifat personal. Aktivitas ekonomi dari tipologi ini biasanya tanpa modal dan lebih menekankan pada kekuatan fisik, seperti pembantu rumah tangga, pengamen, pengemis, dan pemulung. Selain dua tipologi yang dikembangkan oleh El Shaks (1984), keterkaitan antarsektor pada sektor informal dapat dijelaskan dengan menggunakan paradigma harmoni (*normative order*) dan paradigma konflik (Cuff & Payne, 1979; Bottomore & Nisbet, 1978).

Inti dari paradigma harmoni adalah keseimbangan sosial dari dua sistem yang nilainya berbeda. Model ini juga sering disebut model dualistik sosial, di dalam masyarakat transisi akan terbentuk dua sistem sosial yang bersifat paradoks. Sistem sosial yang pertama menggambarkan kondisi tradisional, sedangkan sistem sosial yang kedua merupakan sistem modern. Mekanisme dualistik antara sifat tradisional dan modern tersebut selalu termanifestasi dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, baik dalam hal ekonomi, teknologi, sosial, maupun politik. Kesemuanya berada di dalam suatu hubungan simbiosis mutualisme, saling menunjang, dan keduanya saling memberikan keuntungan, baik secara sosial maupun ekonomi.

Berseberangan dengan paradigma harmoni, paradigma konflik menjelaskan keberadaan sektor informal melalui model dependensia. Sektor informal merupakan sektor yang selalu tergantung pada sektor formal. Dalam hal ini, kadang-kadang terjadi eksploitasi yang dilakukan oleh sektor formal terhadap sektor informal. Pada perkembangan

berikutnya, adanya mekanisme substitusi dan fleksibilitas yang diperankan oleh sektor informal menjadikan sektor ini mempunyai tingkat bertahan hidup yang tinggi dan dapat menjadi sektor penyangga bagi tenaga kerja yang tidak dapat memasuki sektor formal (Portes & Walton, 1981).

Berangkat dari sejarah munculnya yang tidak dikehendaki, sebagai dampak dari model ekonomi kapitalis, sektor informal cenderung dipandang sebagai aktivitas ekonomi tambahan (*tertier*), berskala kecil (*small-scale economic activities*), kurang produktif, dan tidak mempunyai prospek yang menjanjikan. Predikat ini didasarkan pada sifat usahanya yang banyak menggunakan cara-cara tradisional, seperti usaha mandiri, teknologi sederhana, modal kecil, relatif tidak terorganisasi, bahkan ilegal. Faktanya, setidaknya ada tiga hal utama yang penting diperhatikan terkait dengan keberadaan sektor informal: *pertama*, sektor informal bersifat universal, selalu ada di negara maju maupun negara berkembang; *kedua*, sektor informal bersifat heterogen dalam hal jenis usaha, skala usaha dan distribusinya; dan *ketiga*, adanya kecenderungan peningkatan jumlah dan variasi usaha sektor informal. Melihat kondisi tersebut, argumentasi tentang prospek dan kedudukannya dalam sistem ekonomi global pun bervariasi, apakah sektor ini mampu eksis dan berkembang atau justru menjadi benalu dalam sistem ekonomi makro (Hugo, 1978; Breman, 1980; Portes, et.al., 1989; Todaro, 1991).

Seiring dengan perkembangan zaman, debat tentang posisi dan kemungkinan perkembangan sektor informal dalam pembangunan ekonomi global pun terus berlanjut. Dalam hal ini, ada dua kubu yang

saling berseberangan: *pertama* adalah pendapat pesimis yang melihat sektor informal sebagai penghambat pembangunan dan *kedua* adalah paham optimis yang masih mempertahankan keberadaan sektor informal (ILO, 2002). Pendapat pertama disampaikan oleh kaum marginalis yang memandang sektor informal sebagai sektor yang bukan saja menghambat pembangunan ekonomi makro, tetapi juga tidak dapat berkembang sebagai akibat sifat usahanya yang tidak terorganisasi, lokasi usaha tidak teratur, bahkan mengganggu ketertiban dan kenyamanan kota (Benefield, 1975). Dengan adanya berbagai karakteristik subordinat dan marginal tersebut, sampai kapan pun sifat usaha tidak terorganisasi, tidak teratur, modal kecil, dan manajemen rendah akan selalu melekat dan bersifat langgeng. Mempertahankan sektor informal sama artinya dengan mempertahankan kebudayaan kemiskinan. Suatu negara tidak akan pernah maju jika bertumpu pada sektor informal karena adanya berbagai kelemahan mendasar di dalamnya.

Secara konseptual, pendapat kedua yang disampaikan oleh kaum developmentalis lebih memandang sektor informal sebagai sektor

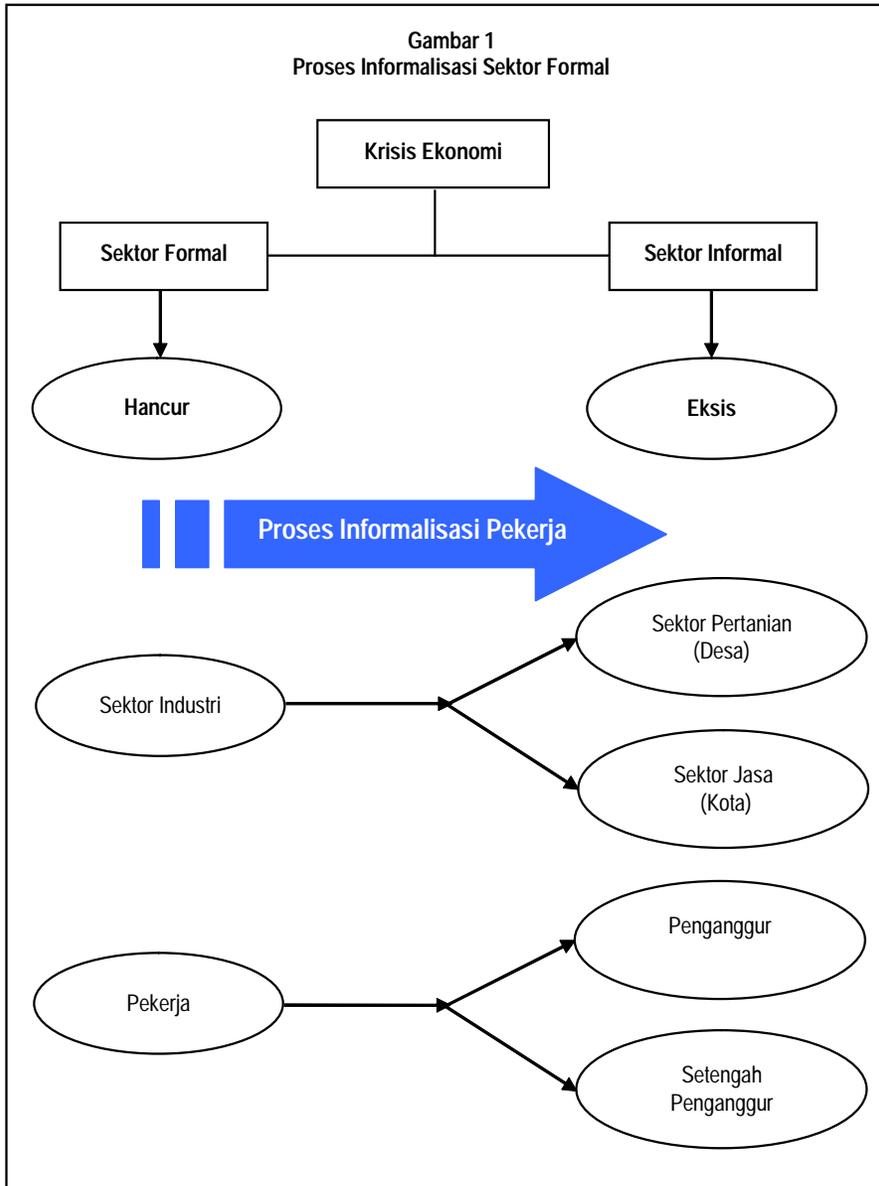
penyangga dalam penyerapan sejumlah besar tenaga kerja secara umum, terlebih lagi ketika kondisi ekonomi sulit, seperti krisis moneter (Maldonado, 1995). Ini cukup beralasan karena sektor informal biasanya menggunakan teknologi sederhana, bahan baku lokal, pekerja mandiri, dan modal yang relatif kecil. Artinya, sektor informal mampu menjadi bagian dari sistem ekonomi rakyat, tidak saja memiliki kapasitas untuk berkembang sebagaimana dengan sektor formal, tetapi juga prospektifnya dalam meningkatkan pendapatan (Souza & Tokman, 1976; Hosier, 1987).

Fakta tentang kemampuan berkembang sektor informal dapat dilihat ketika Indonesia mengalami krisis ekonomi yang puncaknya terjadi sekitar tahun 1998. Pada tahun tersebut perekonomian Indonesia betul-betul carut-marut. Tingkat inflasi sangat tinggi, angkanya mendekati 88 persen dengan nilai rata-rata tukar rupiah terhadap dolar mencapai 10.000. Hal ini diperparah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi mendekati angka minus 15 persen (Tabel 1). Satu hal yang sangat menarik kaitannya dengan aspek ketenagakerjaan pada waktu itu adalah terjadinya informalisasi tenaga kerja (*informalisation of labour*) dan

Tabel 1
Indikator Ekonomi Indonesia Menjelang dan Setelah Puncak Krisis

Indikator	Tahun					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Inflasi (%)	6,47	11,05	77,63	2,01	9,33	12,55
Rerata nilai tukar (US\$)	2.342	2.909	10.014	7.855	8.422	10.261
Tingkat suku bunga (%/tahun)	17	16	22	27	15	14
Pertumbuhan PDR	6,2	3,0	-14,7	-0,5	3,3	1,9

Sumber: ADB dan CIRCLE, 2002



“homisasi pekerja” karena pemutusan hubungan kerja (PHK) (Gambar 1).

Informalisasi dan homisasi (baca: kembali ke rumah) tenaga kerja saat Indonesia diguncang krisis adalah wujud nyata fleksibilitas sektor informal. Terpaan krisis ekonomi dengan diikuti berbagai krisis multidimensi telah menyebabkan banyak

industri besar yang begitu tergantung pada barang-barang impor berhenti beroperasi. Di sisi lain, sektor informal yang memiliki karakter teknologi sederhana, berbahan baku lokal, modal relatif kecil, dan kemudahan dalam beroperasi menjadi tumbuh subur. Sektor informal eksis sebagai komplementer (baca: melengkapi) sistem ekonomi nasional dan

substitusi (baca: pengganti) kebutuhan sektor formal ketika diguncang badai krisis. Terbukti jatuhnya sektor formal kala itu diikuti dengan pemutusan hubungan kerja (PHK) besar-besaran sehingga banyak pekerja yang menjadi setengah penganggur, bahkan menganggur sama sekali. Hal ini telah membuat sektor pertanian di perdesaan kembali mencuat dan sektor jasa di perkotaan berkembang pesat. Perkembangan sektor jasa secara umum cukup beralasan seiring dengan gulung tikarnya sektor formal jika ditilik dari sifat usahanya. Ini dapat dimengerti karena cukup besar lapangan usaha di sektor jasa yang ada di Indonesia adalah usaha informal (Sukamdi, 2001).

Urgensi Sektor Informal dalam Sistem Ekonomi Makro

Pembangunan nasional Indonesia yang secara operasional dituangkan dalam GBHN melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) merupakan amanat konstitusi yang telah diimplementasikan lebih dari tiga dasawarsa pembangunan. Sejak dicanangkan pada tahun 1968 (Repelita I, 1968-1973) Indonesia membangun demi terwujudnya kemakmuran rakyat dengan ditandai perbaikan taraf kehidupan, peningkatan tingkat penghasilan, peningkatan kualitas SDM, dan pemerataan hasil-hasil pembangunan pada semua lapisan masyarakat. Muaranya yang diimpikan adalah akan terhapusnya kebodohan, keterbelakangan, dan kemiskinan di Indonesia. Terlepas gagal atau berhasilnya cita-cita nasional tersebut, berbagai kebijakan ekonomi pada tingkat makro pun dilaksanakan, seperti trilogi pembangunan. Namun sayang, konsep pembangunan tersebut cenderung menonjolkan pertumbuhan ekonomi ketimbang

upaya mendistribusikan hasil-hasil pembangunan kepada seluruh lapisan masyarakat. Disadari atau tidak, model pembangunan yang lebih mengedepankan pertumbuhan ekonomi berimbas pada kemunculan beberapa permasalahan sosial, seperti kesenjangan ekonomi, pengangguran, dan rendahnya kesempatan kerja.

Dalam konteks ekonomi makro, sektor informal yang bentuk usahanya berawal dari tata perekonomian tradisional, seperti kegiatan perdagangan, industri rumah tangga, dan penyediaan jasa-jasa kecil, telah mewarnai dan menjadi komplementer kegiatan ekonomi nasional. Keberadaan dan perkembangannya pada level nasional telah membantu memecahkan permasalahan terbatasnya peluang kerja yang diciptakan oleh pemerintah. Secara makro sektor informal mampu menopang sistem ekonomi nasional melalui beberapa spesifikasi yang dimilikinya. *Pertama*, sektor informal merupakan penampung kelebihan tenaga kerja pada saat program pembangunan tidak dapat menyediakan peluang kerja bagi seluruh pencari kerja, terutama bagi pencari kerja berpendidikan rendah, keterampilan terbatas, dan kaum marginal. *Kedua*, dalam situasi ekonomi yang tidak stabil, misalnya saat terjadi krisis dan ledakan penganggur, keberpihakan pemerintah terhadap sektor informal dapat dijadikan strategi ampuh meredam gelombang pencari kerja tersebut. *Ketiga*, pada saat sistem ekonomi yang menguntungkan usaha skala besar, sektor informal mampu menyediakan barang dan jasa yang dipergunakan oleh pekerja usaha skala besar. Selain itu, saat Indonesia mengalami krisis ekonomi, sektor informal tetap eksis, tetap melangsungkan kegiatannya, dan yang terpenting

kemampuannya berusaha mandiri tanpa membebani ekonomi nasional.

Sumbangan penting sektor informal dalam merespons “kegagalan” pemerataan ekonomi akibat pembangunan kapitalistik adalah penyerapan tenaga kerja yang luas, baik sebelum maupun setelah krisis ekonomi. Tabel 2 menunjukkan tingginya kemampuan daya serap sektor informal terhadap kelebihan pencari kerja di Indonesia. Sektor ini telah menjadi tumpuan bagi lebih dari sepertiga pencari kerja. Angkanya dari waktu ke waktu cenderung naik, secara keseluruhan terjadi peningkatan pekerja di sektor informal yang cukup signifikan sejak tahun 1993.

Urgensi sektor informal dalam sistem ekonomi makro, selain dilihat dari perannya ketika ekonomi nasional sulit, juga dapat dianalisis melalui transformasi struktural kesempatan kerja. Transformasi atau juga dikenal dengan istilah transisi dalam pembangunan ekonomi adalah istilah yang digunakan untuk melihat perubahan sektor ekonomi dari sektor pertanian menuju industri dan akhirnya bermuara di sektor jasa. Istilah ini pertama kali muncul untuk menjelaskan

perubahan sistem ekonomi di negara-negara Eropa Timur dari sistem ekonomi pertanian menjadi sistem ekonomi kapitalis yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi di sektor industri (Stadelbauer, 2006). Istilah transformasi tersebut juga dipakai oleh negara-negara berpaham sosialis untuk menunjukkan perubahan sistem ekonomi produksi dari pembangunan ekonomi sentralistik menuju sistem ekonomi pasar.

Berdasarkan hasil studi dari desa-desa di Asia, Koppel, et.al. (1994) mempertanyakan proses pembangunan di Asia, apakah betul-betul dapat dikatakan sebagai pembangunan (*development*) atau justru pemburukan (*deterioration*). Koppel, et.al. (1994) memaknai transformasi dalam tiga hal, yaitu perubahan pemanfaatan hasil produksi pertanian dari berorientasi kebutuhan sendiri, dalam arti tidak untuk dijual menjadi produksi pertanian yang berorientasi pada pasar. *Kedua*, transformasi yang dimaknai sebagai perubahan sistem produksi pertanian ke industri. *Ketiga*, transformasi adalah transisi atau peralihan dari perdesaan menjadi perkotaan. Dalam hal ini transformasi tidak saja terkait dengan

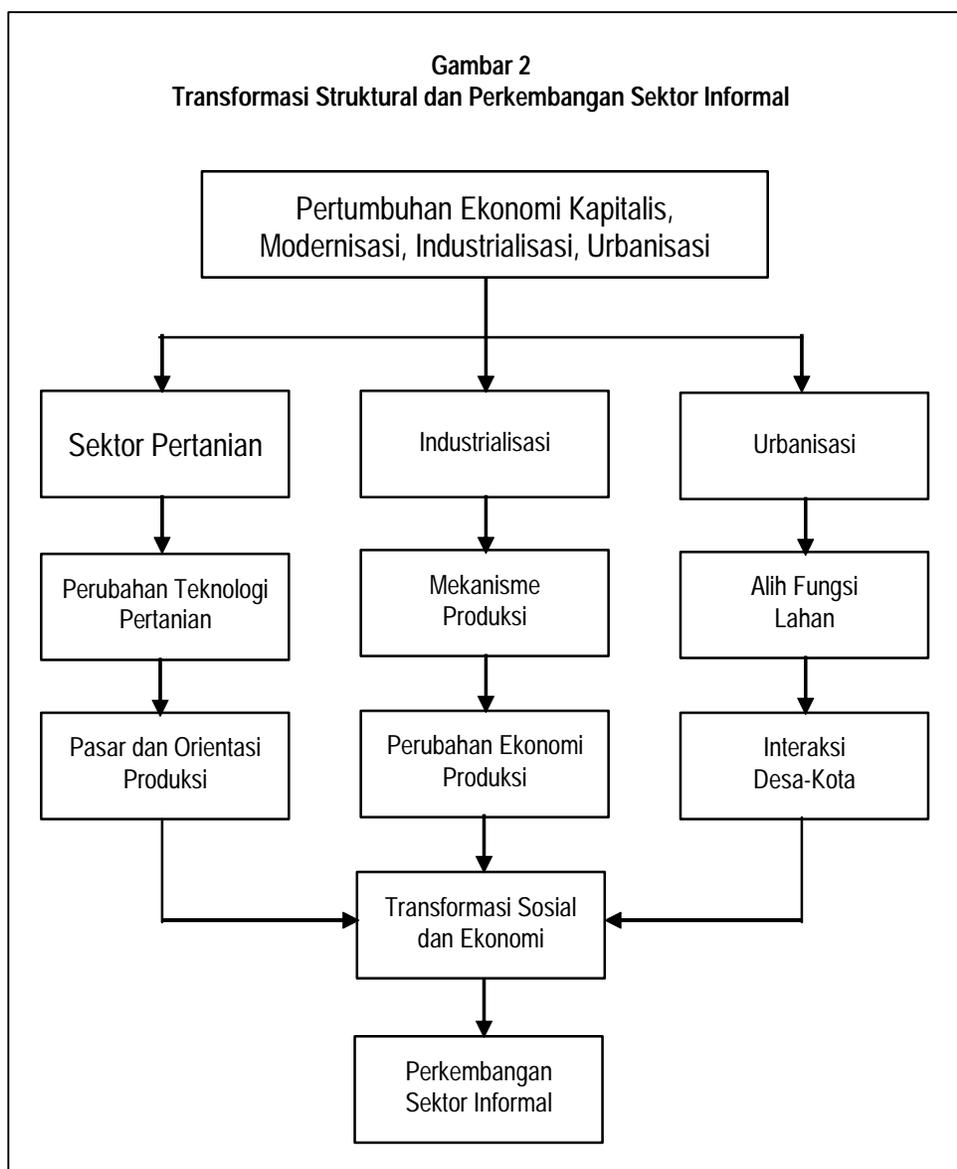
Tabel 2
Penyerapan Kerja Sektor Informal di Jawa

Provinsi	Tahun			
	1993	1997	2000	2003
Jawa Barat	39,71	44,06	47,21	51,89
Jawa Tengah	31,55	35,62	37,25	69,38
Yogyakarta	36,14	41,21	37,35	60,34
Jawa Timur	35,69	40,01	42,53	59,33
Jawa	35,7	40,05	42,37	60,21

Sumber: BPS 1993, 1997, 2000, 2004.

kenampakan fisik wilayah, tetapi juga sosial ekonomi penduduk. Lebih lanjut disebutkan transformasi adalah proses perkembangan ekonomi informal, yaitu proses kompleks terkait dengan berbagai dimensi seperti urbanisasi, industrialisasi, penetrasi pasar internasional sampai di perdesaan, dan perubahan teknologi di bidang pertanian (Koppel, et.al. (1994); Koppel, 1988; Rondinelli, 1986; Jones, 1984) (Gambar 2).

Transformasi ekonomi di Indonesia dimaknai sebagai perubahan struktur perekonomian dari sektor pertanian ke sektor industri atau jasa. Selama periode 1971-2006 telah terjadi pergeseran kegiatan ekonomi penduduk dari sektor pertanian ke nonpertanian. Pertumbuhan sektor industri di Indonesia secara cepat terjadi seiring dengan membungunya harga minyak bumi sekitar tahun 1973 sampai 1979 (Booth, 1990). Waktu



itu pertumbuhan sektor pertanian pun mendapat angin segar dengan adanya keinginan pemerintah menciptakan swasembada pangan, utamanya beras. Karena sektor pertanian berada di perdesaan, pembangunan infrastruktur perdesaan, seperti pembangunan sarana irigasi, jalan, gedung sekolah, dan fasilitas kesehatan, marak dilakukan. Di sisi lain, pertumbuhan sektor industri padat modal terutama di kota juga berjalan pesat. Perbaikan aksesibilitas antara perdesaan dengan perkotaan ini selanjutnya memungkinkan mobilitas sirkuler berlangsung secara intensif (Hugo, 1984). Lambat laun proses interaksi perdesaan dengan perkotaan tersebut membawa perubahan kesempatan kerja; sektor pertanian mengalami penurunan, sementara sektor nonpertanian meningkat.

Sektor pertanian yang pada awal pembangunan nasional dijadikan sebagai lapangan usaha utama penduduk berangsur-angsur menurun dengan digantikannya oleh sektor manufaktur dan jasa. Inilah yang disebut dengan transformasi kesempatan kerja dari sektor primer (baca: pertanian) ke sektor sekunder (baca: industri) dan tersier (baca: jasa). Namun demikian, transformasi ini belumlah ideal seperti yang terjadi di banyak negara maju, yaitu pergeseran dari sektor

pertanian ke sektor industri. Penurunan kegiatan ekonomi sektor pertanian di Indonesia justru diikuti dengan meningkatnya persentase penduduk secara signifikan di sektor jasa. Ini berarti kegiatan ekonomi tradisional nonpertanian menjadi marak di perdesaan, begitu juga sektor informal di perkotaan tumbuh dengan cepat.

Sebagaimana telah diungkap, transformasi ekonomi yang terjadi di Indonesia bukanlah transformasi ideal. Ini berdampak pada sistem ekonomi yang dihasilkan. Transformasi ideal akan mengarah pada sistem ekonomi formal (baca: industri), sedangkan transformasi tidak ideal cenderung menuju ke sistem ekonomi informal (baca: jasa). Pergeseran sektor ideal, yakni dari pertanian menuju industri dan akhirnya menuju sektor jasa setelah terjadinya deindustrialisasi, tidak sepenuhnya terjadi di Indonesia. Meskipun berbagai strategi pembangunan telah diterapkan, ada kecenderungan proses transformasi tidak mengikuti pola yang telah dialami oleh negara-negara maju. Proporsi pekerja yang bekerja di sektor pertanian cenderung menurun, tetapi secara absolut sektor ini menyerap lebih dari separuh pekerja. Sektor industri yang seharusnya menyerap sebagian besar pekerja, hanya mampu menyerap sebagian kecil saja.

Tabel 3
Persentase Penyerapan Tenaga Kerja Sektoral di Indonesia, 1961-2006

Sektor	Tahun									
	1961	1971	1980	1990	1993	1996	1997	2000	2003	2006
Pertanian	71,9	64,2	55,93	53,56	50,68	44,02	41,18	45,3	47,67	44,47
Manufaktur	7,9	8,4	13,17	14,66	15,72	18,1	13,91	16,9	13,85	17,1
Jasa	20,2	22,9	30,29	31,45	33,3	37,88	44,91	37,9	35,48	37,56

Sumber: BPS

Tabel 4
Persentase Distribusi PDB menurut Sektor di Indonesia
Berdasarkan Harga Konstan 2000, 1993-2006

Sektor	Tahun							
	1993	1996	1997	1998	1999	2002	2004	2006
Pertanian	17,74	15,42	14,81	16,90	17,13	15,49	14,61	14,15
Manufaktur	42,95	42,97	43,26	42,75	43,24	42,88	43,44	43,74
Jasa	39,31	41,61	41,93	40,35	39,63	41,63	41,95	42,1

Sumber: BPS, data diolah dari PDB Indonesia menurut sektor.

Sektor jasa yang seharusnya berkembang setelah sektor industri, justru meningkat lebih awal, bahkan menyerap banyak tenaga kerja (Tabel 3). Prospektif di sektor jasa ini semakin meneguhkan betapa sektor informal secara makro sangat berperan dalam pembangunan ekonomi di Indonesia.

Berdasarkan Tabel 3 dan Tabel 4 terlihat pergeseran kesempatan kerja dari pertanian ke industri di Indonesia sebenarnya masih semu. Pernyataan ini dapat dibuktikan dengan beberapa alasan sebagai berikut. *Pertama*, penurunan kontribusi sektor pertanian terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) tidak diikuti penurunan penyerapan tenaga kerja secara proporsional, bahkan sampai tahun 2006 sektor pertanian masih menyerap 44,47 persen tenaga kerja. Sementara itu, sektor industri yang diharapkan dapat menyerap banyak tenaga kerja, ternyata sampai tahun 2006 hanya mampu menyerap 17,1 persen. Hal menarik terjadi pada sektor jasa, peningkatan sektor ini dalam menyerap tenaga kerja cukup signifikan. *Kedua*, proses industrialisasi di Indonesia ditandai dengan lemahnya keterkaitan antarsektor. Pembangunan sektor industri tidak berorientasi pada pembangunan industri dengan mengolah hasil-hasil pertanian.

Kenyataan ini menyebabkan proses transformasi ekonomi di Indonesia menjadi rapuh dan timpang (Khusaini, 2001).

Urbanisasi dan Perkembangan Sektor Informal

Urbanisasi secara umum diidentikkan dengan perpindahan penduduk dari desa ke kota. Pengertian ini tidak sepenuhnya salah, dalam arti makna urbanisasi sesungguhnya tidak sebatas pada perpindahan penduduk dari desa ke kota, tetapi lebih ke arah proses pengotaan. Urbanisasi dalam konteks pengotaan dimaknai sebagai persentase penduduk yang tinggal di daerah perkotaan. Sementara itu, bagi yang awam dengan ilmu kependudukan sering kali mendefinisikan urbanisasi sebagai perpindahan penduduk dari desa ke kota. Padahal perpindahan penduduk dari desa ke kota hanya salah satu penyebab proses urbanisasi di samping penyebab-penyebab lain, seperti pertumbuhan alamiah penduduk perkotaan, perluasan wilayah, dan perubahan status wilayah dari perdesaan menjadi perkotaan (Evers & Korff, 2002).

Proses urbanisasi di Indonesia sangat terkait dengan mobilitas penduduk dari desa ke kota. Perkiraan ini didasarkan pada makin

rendahnya pertumbuhan alamiah penduduk di perkotaan dan relatif lambannya reklasifikasi daerah. Di sisi lain, perpindahan penduduk dari desa ke kota semakin kuat seiring dengan kuatnya kebijaksanaan ekonomi dan pembangunan bias kota (McGee, 1971; Todaro, 1996). Berdasarkan data survei penduduk antarsensus (Supas) 1995, tingkat urbanisasi di Indonesia pada tahun 1995 adalah 35,91 persen. Ini berarti sekitar 35,91 persen penduduk Indonesia tinggal di perkotaan. Terdapat peningkatan sekitar 13 persen dalam kurun waktu 15 tahun dari sekitar 22,4 persen pada 1980. Sebaliknya, proporsi penduduk yang tinggal di perdesaan menurun dari 77,6 persen pada 1980 menjadi 64,09 persen pada 1995 (Herijanto, 2000).

Ada kecenderungan semakin tinggi tingkat urbanisasi suatu kota, maka akan semakin tinggi tingkat perekonomiannya. Negara-negara industri pada umumnya memiliki tingkat urbanisasi di atas 75 persen, sementara untuk negara berkembang hanya berkisar 35 persen sampai dengan 40 persen (Herijanto, 2000). Tingginya tingkat urbanisasi ini disebut dengan istilah *primacy rate*, diartikan sebagai kekuatan daya tarik kota terbesar pada suatu wilayah terhadap kota-kota di sekitarnya. Terkait dengan *primacy rate*, ada dua hal yang

biasanya dikembangkan: *pertama*, mengembangkan perdesaan agar memiliki ciri-ciri perkotaan dengan konsep “urbanisasi perdesaan” (*insitu urbanisation*) (McGee, 2004). *Kedua*, mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru yang dikenal dengan istilah “daerah penyangga pusat pertumbuhan”.

Sejalan dengan pertumbuhan kota-kota besar di Asia, secara regional Indonesia juga mengalami pertumbuhan kota metropolitan secara pesat, seperti di Jakarta, Surabaya, Bandung, dan Semarang (Tabel 5). Terjadi peningkatan jumlah penduduk kota secara pesat antara 1960 sampai 2000. Pada 1940 tidak ada kota besar di Indonesia dengan penduduk lebih dari satu juta. Cukup mengagumkan, setelah 60 tahun jumlah penduduk di Jakarta, Bandung, dan Surabaya telah jauh dari angka tiga juta. Pertambahan penduduk paling dahsyat terjadi di Jakarta, yaitu 300 persen antara 1960 sampai 2000.

Fenomena menonjol dari urbanisasi secara keseluruhan adalah maraknya aktivitas ekonomi, baik formal maupun informal. Terutama sektor informal, perkotaan adalah ladang luas bagi tumbuh kembangnya sektor ini. Tabel 6 dan Tabel 7 menunjukkan terjadinya peningkatan tajam jumlah pekerja sektor

Tabel 5
Pertumbuhan Penduduk Kota Metropolitan di Indonesia, 1940-2000

Metropolis	Penduduk (juta)				Persentase peningkatan 1960-2000
	1940	1960	1980	2000	
Jakarta	0,8	4,3	6,5	12,0	300
Bandung	0,3	1,0	1,8	3,4	240
Surabaya	0,5	1,0	1,7	3,2	220

Sumber: BPS.

informal di perkotaan. Selama kurun waktu 20 tahun, proporsi sektor informal terhadap total pekerja di perkotaan hampir dua kali lipat, dari sekitar 22,8 persen pada 1971 menjadi 42,4 persen pada 1990. Secara umum terjadi peningkatan pekerja sektor informal di kota dari tahun ke tahun. Berdasarkan pulau-pulau besar di Indonesia, sektor informal di kota terjadi peningkatan pertumbuhan secara signifikan pada 1997-1998, kecuali di Sumatera. Pertumbuhan secara mengejutkan terjadi di Kalimantan, dari sekitar 4,04 persen pada

1993-1994 menjadi 22,93 persen pada 199-2000. Lagi-lagi krisis ekonomi menjadi penjelas semua fakta tersebut. Sektor informal adalah pahlawan ekonomi pada saat krisis.

Menelisik fenomena pertumbuhan sektor informal di kota, terdapat satu pertanyaan mendasar, faktor apa yang menyebabkan terjadinya peningkatan jumlah pekerja secara tajam. Setidaknya ada dua kemungkinan jawaban rasional, *pertama*, sektor informal mampu mengatasi masalah terbatasnya peluang kerja perkotaan akibat dominansi

Tabel 6
Penyerapan Pekerja Sektor Informal di Kota 1971, 1980, 1990, 2000

	Persentase sektor informal				
	1971	1980	1990	2000	2003
Total pekerja sektor informal	61,3	69,57	63,42	64,20	67,47
Pekerja sektor informal di Kota	24,8	35,7	42,4	42,8	46,67

Sumber: Effendi, 2000; BPS 2000, 2003.

Tabel 7
Pertumbuhan Sektor Informal di Kota menurut Pulau Besar di Indonesia 1993-2000

Pulau	1993-1994	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1999-2000
Sumatera	9,82	10,28	16,51	2,39	1,27
Jawa	6,05	11,63	7,60	8,81	5,33
Kalimantan	4,04	15,34	-3,63	19,36	22,93
Sulawesi	9,42	19,82	3,81	13,68	-4,03
Lainnya	9,08	25,54	-4,52	19,30	8,03
Total	6,91	12,72	7,60	8,93	5,04

Sumber: BPS.

sektor modern. Keterbatasan peluang kerja di sektor modern memberikan inspirasi bagi pencari kerja dan pekerja di kota yang tidak dapat bersaing pada sektor inti beralih pada kegiatan informal, seperti perdagangan, penyedia jasa-jasa kecil, dan kegiatan industri kecil. *Kedua*, derasnya arus mobilitas penduduk berasal dari desa dan kota-kota pinggiran sekitar.

Sebagai ilustrasi, ketangguhan prospek, kedudukan, dan peran sektor informal di kota secara empiris telah dibuktikan dari hasil studi yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM pada periode 1998-2001. Hasil penelitian menunjukkan sektor informal terus berkembang dari waktu ke waktu. Sektor informal telah menjadi tumpuan hidup pekerja, baik laki-laki maupun perempuan. Sektor informal tidak hanya dilakukan oleh pekerja dengan tingkat pendidikan rendah, tetapi juga oleh pekerja dengan tingkat pendidikan tinggi. Peningkatan jumlah pekerja dengan tingkat pendidikan SMU dan perguruan tinggi dua kali lebih besar daripada jumlah pekerja berpendidikan SLTP. Pada tingkat rumah tangga, sektor informal telah menjadi sumber utama pendapatan bagi lebih dari 70 persen pekerja.

Intervensi Pemerintah

Ketika suburnya sektor informal di perkotaan dipermasalahkan oleh pemerintah dengan dalih mengganggu ketertiban dan keindahan kota, justru banyak dukungan kepada kegiatan usaha tersebut, terutama seputar prospek dan kemampuan resistennya terhadap gangguan ekonomi makro (Sukamdi, 2001). Para pendukung keberadaan sektor informal balik menuduh pihak pemerintah

sebagai pihak yang paling bertanggung jawab karena tidak mampu menciptakan peluang kerja yang luas kepada khalayak publik. Model pembangunan yang cenderung bias ke kota, berikut industrialisasi dan modernisasi yang tidak menciptakan peluang kerja secara berlimpah dianggap sebagai kesalahan fatal dan seharusnya dikaji kembali. Sebuah studi empiris menyebutkan kegagalan urbanisasi dalam penciptaan peluang kerja karena lebih mementingkan industri besar dan padat modal patut diperhitungkan sebagai sebab berkembangnya sektor informal di Indonesia (Manning, 1985).

Pemerintah sudah seharusnya mempertimbangkan kembali keberadaan sektor informal sebagai salah satu sektor usaha penting dalam pembangunan ekonomi nasional. Terlepas dari sifat usaha dan skala usaha yang relatif kecil, sektor informal ternyata tangguh baik ketika menghadapi badai krisis maupun dalam kondisi normal. Keberpihakan pemerintah terhadap sektor ini tentu saja akan memberikan iklim bekerja yang lebih kondusif sehingga upaya optimalisasi dan akselerasi fungsinya dalam perbaikan ekonomi makro menjadi lebih cepat. Sudah bukan zamannya lagi pemerintah memandang sektor informal dengan sebelah mata, apalagi diikuti dengan tindakan penggusuran membabi buta dengan dalih mengganggu ketertiban

Sebagai contoh adalah kebijakan pemerintah terhadap keberadaan pedagang kaki lima di Indonesia. Pemerintah terkesan masih memandang remeh terhadap peran dan fungsinya dalam pembangunan ekonomi. Salah satu kebijakan yang diterapkan, misalnya penertiban lokasi usaha sesuai dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 1992, pemerintah melarang penggunaan kaki lima

(trotoar) untuk berdagang karena mengganggu ketertiban, kebersihan, dan keamanan. Secara “normatif-legalitas” usaha pedagang kaki lima yang menghabiskan bagian trotoar jalan dipandang mengganggu aktivitas pejalan kaki dan menyimpang dari peraturan. Perundangan ini menyiratkan sektor informal harus ditumpas habis sampai ke akar-akarnya.

Perlu diakui secara jujur, keberadaan pedagang kaki lima mempunyai kontribusi yang riil terhadap peningkatan kondisi sosial ekonomi rumah tangga dan daerah. Sebagai contoh, dalam era otonomi daerah, aktivitas usaha pedagang kaki lima merupakan alternatif pengembangan ekonomi rakyat yang akan mempertinggi pendapatan asli daerah. Hal ini dapat dilihat dari sumbangan pedagang kaki lima melalui retribusi luar pasar yang cenderung meningkat dari waktu ke waktu. Selain dari retribusi luar pasar, pedagang kaki lima yang tertata rapi ternyata mempunyai beberapa implikasi positif terhadap pemerintah daerah. *Pertama*, menciptakan peluang kerja sebagai akibat fleksibilitas dan substitusi yang diperankan. *Kedua*, menumbuhkembangkan jiwa kewirausahaan. *Ketiga*, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama bagi pengusaha dan konsumen. *Keempat*, mendukung pariwisata, sebagai contoh pedagang kaki lima di kawasan Malioboro, Blok M di Jakarta, Simpang lima di Semarang, dan sebagainya. *Kelima*, pedagang kaki lima mempunyai keterkaitan *input* dan *output* dari unit usaha yang lebih besar, termasuk di dalamnya sebagai media pemasaran produksi dari industri-industri lain.

Penutup

Keberadaan sektor informal dalam sistem pembangunan ekonomi nasional telah

menunjukkan perannya secara signifikan. Selain ketangguhan, sifat kemudahan dalam hal substitusi dan fleksibilitas usaha, sektor informal juga mempunyai prospek secara ekonomi yang cukup menjanjikan. Seiring dengan pembangunan ekonomi, transformasi sektor usaha dari sektor pertanian ke sektor jasa pada jangka panjang akan menyuburkan keberadaan sektor informal di Indonesia. Hal ini menjadi bukti betapa sektor informal laksana pahlawan pembangunan ekonomi. Sudah selayaknya jika sektor ini dibinakan secara serius, harmonis, dan santun.

Wujud sektor informal perkotaan yang penting untuk dibina adalah pedagang kaki lima. Seirama dengan pertumbuhan banyak kota metropolitan di Indonesia, usaha pedagang kaki lima menjadi dinamis dan terus berkembang. Secara empiris terbukti aktivitas usaha pedagang kaki lima mempunyai prospek yang menjanjikan. Pemerintah pun seyogianya memberikan beberapa bentuk peraturan dalam rangka pembinaan dan pengembangan. Fleksibilitas usaha pedagang kaki lima sangat memungkinkan berkembangnya usaha ini dari waktu ke waktu. Pemerintah diharapkan dapat mengangkat mereka sebagai mitra kerja pembangunan sekaligus memberikan keleluasaan untuk berusaha. Secara legal diperlukan pula jaminan hukum bagi usaha mereka agar tidak disewenang-wenangkan oleh banyak pihak.

Daftar Pustaka

- Berger, M., and M. Buvinic (eds.) 1989. *Women's venture assistance to the informal sector in Latin America*. West Hartford, Connecticut: Kumarin Press.
- Bieneffeld, M. 1975. "The informal sector and peripheral capitalism: the case of Tanzania",

- Bulletin of the Institute of Development Studies*, 6(3): 53-75.
- Booth, Ane dan Peter McCawley. 1982. *Ekonomi orde baru*. Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial.
- Bottomore, Tom and Robert Nisbet. 1978. *A history of sociological analysis*. New York: Basic Book.
- Breman, Jan. 1980. *The informal sector in research: theory and practice*. Rotterdam: The Comparative Asian Studies Programme (CASP), University of Rotterdam.
- Bromley, Ray and Chris Gerry (eds.). 1979. *Casual work and poverty in third world cities*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Cuff, E.C., and G.C.F. Payne. 1979. *Perspective in sociology*. London: George Allen & Ulwin.
- Effendi, Tadjuddin Noer. 2000. *Pembangunan, Krisis dan Arah Reformasi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Effendi, Tadjuddin Noer. 1993. *Sumber daya manusia, peluang kerja dan kemiskinan*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- El Shaks, Salah. 1984. "On city size and the contribution of the informal sector: some hypotheses and research questions", *Regional Development Dialogue*, 5(2): 67-81.
- Evers, Hans Dieter and Tadjuddin Noer Effendi. 1992. *Trade and informal sector policy in Central Java*. Yogyakarta: Population Studies Center, Gadjah Mada University.
- Hart, Keith. 1973. "Informal income opportunities and urban employment in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, 11(1): 61-69.
- Hidayat. 1978. *Pengembangan sektor informal dalam pembangunan nasional: masalah dan prospek*. Bandung: PPESM, Fakultas Ekonomi, Universitas Padjadjaran.
- Hosier, R.H. 1987. "The informal sector in Kenya: spatial variation and development alternatives", *Journal of Developing Areas*, (24) :338-402.
- International Labour Organization. 1972. *Employment, income and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*. Geneva.
- Kerner, D.O. 1988. "Hard work and informal sector trade in Tanzania", in Garcia Clark, ed. *Traders versus the state: anthropological approaches to unofficial economics*. s.l.: Westview Press.
- Kompas. 1998. "Kafe artis menjamur, kaki lima menjerit", 24 Agustus, hlm. 17.
- Manning, Chris; Tadjuddin Noer Effendi dan Tukiran, 1996. *Struktur pekerjaan, sektor informal dan kemiskinan di kota*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Mazumdar, Dipak. 1984. "The urban informal sector", *World Development*, 4(8): 655-679.
- McGee, T.U. 1971. "Catalyst or concenter? the role of cities in Asean society", in Jacobson and Prakash, (eds.), *Urbanization and national development*. s.l.: s.n..
- Moir, Hazel dan Soetjipto Wirosardjono. 1977. "Sektor informal di Jakarta", *Widyapura*, 1(9-10): 49-70.
- Portes, A., and J. Walton. 1981. *Labor, class and the international system*. New York: Academic Press.

- Portes, A., and Manuel Castells. 1989. "World underneath: origins, dynamics, and effects of the informal economy", in Alejandro Portes; Manuel Castells and Lauren A. Benton, (eds.), *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Portes, A.; Manuel Castells and Lauren A. Benton. 1989. *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Roberts, Bryan R. 1989. "Employment structure, life cycle, and life chances: formal and informal sectors in Guadalajara", in Alejandro Portes; Manuel Castells and Lauren A. Benton, (eds.), *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Sagir, Soeharso. 1986. "Sumbangan sektor informal dalam penyebaran tenaga kerja", makalah Seminar Fakultas Ekonomi, Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta.
- Sethuraman, S.V. 1981. *The urban informal sector in developing countries, employment, poverty and environment*. Geneva: International Labour Organization.
- Sigit, Hananto. 1989. "Transformasi Tenaga Kerja di Indonesia selama Pelita", *Prisma*, 5(18): 3-14.
- Sinclair, W. 1978. *Urbanization and labor markets in developing countries*. New York: St. Martin's.
- Souza, P.R., and V.E. Tokman. 1976. "The urban informal sector in Latin America", *International Labor Review*, (114): 138-148.
- Sukamdi, 2001. *Laporan Penelitian RUT Studi Tentang Pengembangan Sektor Informal di Yogyakarta*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM
- Swasono, Sri-Edi. 1986. *Studi kebijakan pengembangan sektor informal*. Jakarta: LSP dan IDS.
- Turnham, David, Bernard Salome, and Antoine Schwarz, 1990. *The Informal Sector Revisited*. Paris : Development Centre of The Organisation for Economic Cooperation and Development.

SUMBER DAYA MANUSIA PEREMPUAN INDONESIA

Endang Ediaستی Mustar¹

Abstract

Women are a unique creature, in life they perform double function, as production and reproduction function. The number of women in Indonesia can be used as an important labor force, unfortunately they usually have lower level of education level. This at the end forced them to go abroad and being TKW which not always a good thing to do. Most of them being abused by their employers. Even though some women do not work economically, they still taking care their families which also an uneasy job to do. In the future, the empowerment of women could produce more quality generation.

Keywords: human resources, empowerment, labor force

Pendahuluan

Sumber daya manusia (SDM) dalam tulisan ini mencakup penduduk yang berusia 15 tahun ke atas yang jumlahnya di Indonesia cenderung meningkat. Peningkatan SDM ini perlu diantisipasi, terutama dikaitkan dengan masalah pembangunan karena SDM adalah subjek sekaligus objek pembangunan. Menurut BPS, pada tahun 2002 tercatat sekitar 149 juta jiwa dan meningkat menjadi sekitar 159 juta jiwa pada tahun 2006. Berdasarkan Sakernas, secara relatif keberadaan SDM menurut jenis kelamin hampir berimbang jumlahnya, perempuan pada tahun 2000 sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki, yakni sekitar 50,2 persen dan 49,8 persen. Namun terjadi perubahan yang relatif kecil dengan menurunnya jumlah perempuan tahun 2006 menjadi 49,9 persen dan meningkatnya jumlah laki-laki menjadi 50,1 persen (BPS, 2006).

Dilihat dari sisi kuantitas, tampak seimbang antara perempuan dan laki-laki, namun tidak demikian halnya bila dilihat dari sisi kualitas. Kualitas SDM di Indonesia yang secara global diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau HDI (*Human Development Index*) masih relatif rendah bila dibandingkan dengan negara-negara ASEAN dan Asia lainnya. Menurut UNDP, angka HDI pada tahun 2003 tercatat 0,697 yang membawa kedudukan Indonesia pada peringkat 110 dan angka ini lebih rendah bila dibandingkan dengan Malaysia (0,976), Thailand (0,773), Filipina (0,758), Cina (0,755), dan Vietnam (0,704).

Kualitas SDM menurut jenis kelamin dapat dilihat dari beberapa indikator yang digunakan, salah satunya adalah tingkat pendidikan yang ditamatkan. Meskipun tercatat telah terjadi peningkatan yang relatif cepat pada tingkat pendidikan perempuan, informasi tingkat

¹ Staf pengajar Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta.

pendidikan yang ditamatkan perempuan selalu lebih rendah daripada laki-laki dan ini dari semua tingkat, kecuali tingkat pendidikan rendah (tidak sekolah, tidak tamat SD, dan tamat SD). Fenomena ini dapatlah untuk mengatakan kualitas SDM perempuan di Indonesia masih lebih rendah daripada laki-laki. Berdasarkan data, secara parsial antara perempuan dan laki-laki tampak masih ada kesenjangan kualitas hidup yang cukup tinggi. Ini dapat diindikasikan dengan angka GDI (*Gender related Development Index*), yaitu semakin tinggi angka GDI semakin kecil kesenjangan kualitas hidup antara perempuan dan laki-laki. Menurut laporan UNDP, angka GDI untuk Indonesia ada kecenderungan meningkat meskipun relatif kecil, yakni 0,670 tahun 1999 naik menjadi 0,690 tahun 2003.

Tiga indikator penentu indeks, baik HDI maupun GDI, adalah lamanya hidup yang diukur dari angka harapan hidup, pengetahuan/tingkat pendidikan (angka melek huruf dan angka partisipasi kasar SD sampai dengan SMU), dan standar hidup layak yang diukur dengan pendapatan per kapita. Indeks ini di Indonesia cenderung meningkat, kecuali angka melek huruf yang cenderung menurun. Deskripsi peningkatan indikator tersebut dapat disebutkan sebagai berikut.

- a. Usia harapan hidup perempuan dan laki-laki cenderung meningkat, namun harapan hidup laki-laki masih jauh tertinggal dibandingkan dengan perempuan.
- b. Angka melek huruf juga cenderung meningkat, namun SDM perempuan masih terus tertinggal dibandingkan dengan laki-laki.

- c. Gabungan angka partisipasi kasar (SD sampai SMU) meningkat terus, namun perempuan masih lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki.

- d. Demikian pula pendapatan yang diperoleh perempuan dan laki-laki, hanya sedikit mengalami peningkatan dan seperti kondisi dua indikator di atas, pendapatan perempuan dibandingkan dengan laki-laki masih tetap jauh lebih rendah.

Keempat hal tersebut dapat menunjukkan telah terjadi peningkatan kualitas hidup di Indonesia, baik perempuan maupun laki-laki, namun kondisi kualitas perempuan masih tetap lebih rendah daripada laki-laki. Berkaitan dengan fenomena tersebut, tulisan ini akan membahas khususnya SDM perempuan yang selalu lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki. Bagaimana sebenarnya kondisi, kiprah, dan peran kaum perempuan yang berusia 15 tahun ke atas ini.

Pada dasarnya, perempuan mempunyai fungsi utama yang sangat berkaitan dengan kedudukan dan perannya, yakni fungsi produksi dan fungsi reproduksi. Dapat disebutkan fungsi produksi berkaitan dengan fungsi ekonomis, semakin tinggi tingkat pendidikan perempuan memungkinkan mereka secara tidak langsung dan langsung menjadi pelaku pembangunan sesuai minat dan kemampuannya sebagai faktor produksi. Sumber daya perempuan yang berfungsi sebagai faktor produksi ini dapat disebutkan sebagai angkatan kerja perempuan, yang sebagian dari mereka dapat bekerja dengan memperoleh penghasilan. Sementara itu, fungsi reproduksi yang terdiri dari fungsi

reproduksi kodrati, termasuk di dalamnya melahirkan, menyusui, dan fungsi reproduksi nonkodrati, terdiri dari aktivitas mendidik, mengasuh, dan membimbing anak.

Fungsi reproduksi ini dapat dikategorikan sebagai fungsi yang berkaitan dengan aktivitas mengurus rumah tangga (bukan angkatan kerja) dan menurut BPS (2006), jumlahnya mencapai sekitar 51 persen. Ini menyebabkan sekitar 49 persen SDM perempuan di Indonesia masuk dalam golongan angkatan kerja (bekerja dan mencari pekerjaan). Secara normatif memang kaum laki-laki lebih mempunyai peran (berkewajiban) mencari nafkah daripada perempuan sehingga angkatan kerja perempuan jauh lebih rendah daripada laki-laki dan sebaliknya, perempuan yang bukan angkatan kerja (tidak bekerja dan tidak mencari pekerjaan) dua kali lipat lebih tinggi daripada laki-laki (Tabel 1). Dapat disebutkan lebih rinci lagi, SDM perempuan bukan angkatan kerja yang berjumlah sekitar 51 persen (2006) dari penduduk usia kerja mempunyai aktivitas

mengurus rumah tangga. Persentase ini jauh di atas persentase laki-laki yang hanya sekitar lima belas persen pada tahun yang sama.

Perempuan yang beraktivitas bekerja dengan memperoleh penghasilan dapat memberikan kontribusi ekonomi rumah tangga dan tidak tertutup kemungkinan dapat meningkatkan kesejahteraan keluarga atau rumah tangga. Meskipun dirasakan sangat berat untuk dapat memanfaatkan SDM perempuan sebagai faktor produksi secara optimal, kiranya tidak berlebihan bila dilakukan upaya-upaya agar mereka dapat seperti SDM laki-laki yang hampir 90 persen lebih sebagai faktor produksi dan memperoleh penghasilan. Hal ini sesuai dengan salah satu poin MDG's (*millenium development goals*) tahun 2000, yakni peningkatan keadilan gender dan pemberdayaan perempuan. Tampaknya telah banyak program pembangunan responsif gender yang telah diagendakan dan dilaksanakan oleh pemerintah, tetapi belum begitu tampak hasilnya.

Tabel 1
Penduduk Indonesia menurut Kegiatan dan Jenis Kelamin

	Perempuan			Laki-laki		
	2000	2002	2006	2000	2002	2006
Angkatan Kerja	51,7	50,1	48,6	84,2	85,6	84,7
Bekerja	48,2	44,2	42,0	79,4	79,2	77,5
Mencari Pekerjaan	3,5	5,9	6,7	4,8	6,4	7,3
Bukan Angkatan Kerja	48,3	49,9	51,4	15,8	14,4	15,3
Sekolah	7,1	7,1	8,4	8,2	8,0	9,2
Mengurus Rumah Tangga	34,8	37,8	38,1	0,7	0,7	0,7
Lainnya	6,4	4,9	4,9	7,0	5,8	5,4
Penduduk Usia Kerja	71.333.006	74.739.537	79.397.918	69.837.799	7.3990.397	79.859.762

Sumber: Sakernas, 2000, 2002, 2006, diolah.

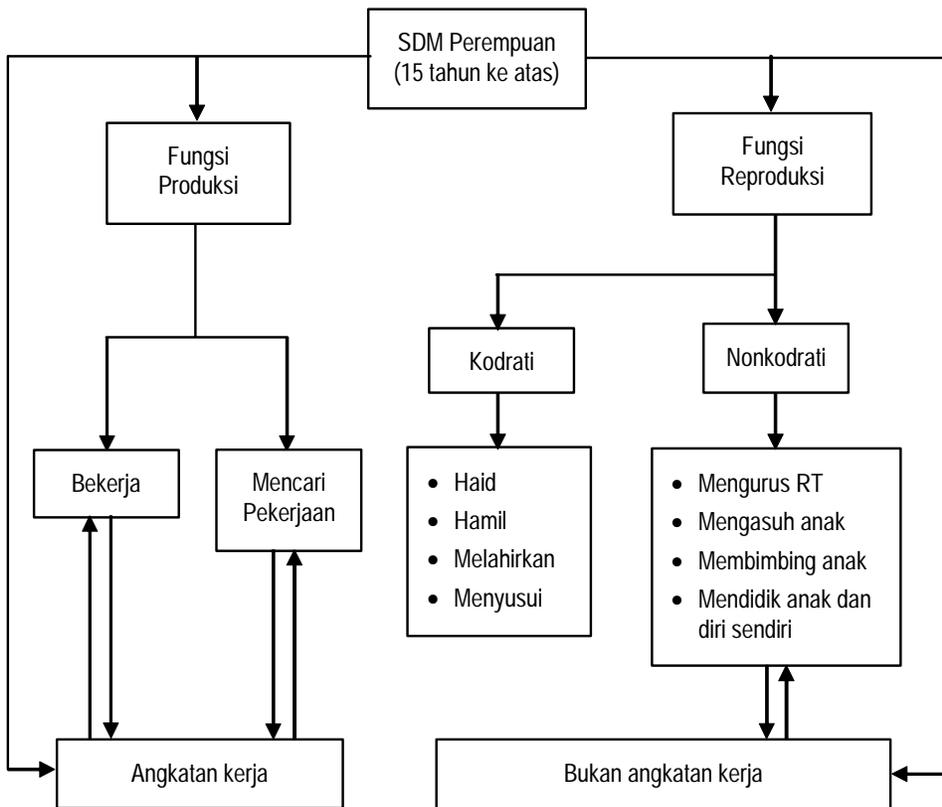
Berdasarkan deskripsi di atas, tulisan ini akan membahas masalah yang berkaitan dengan SDM perempuan. Mereka sebenarnya mempunyai potensi berpartisipasi dalam pembangunan Indonesia yang konon mempunyai simpanan kekayaan dari hutan, gunung, dan lautan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Namun karena ada beberapa faktor yang menjadi kendala, mereka tidak dapat secara optimal aktif dalam pembangunan.

Kiprah dan Peran Perempuan Indonesia

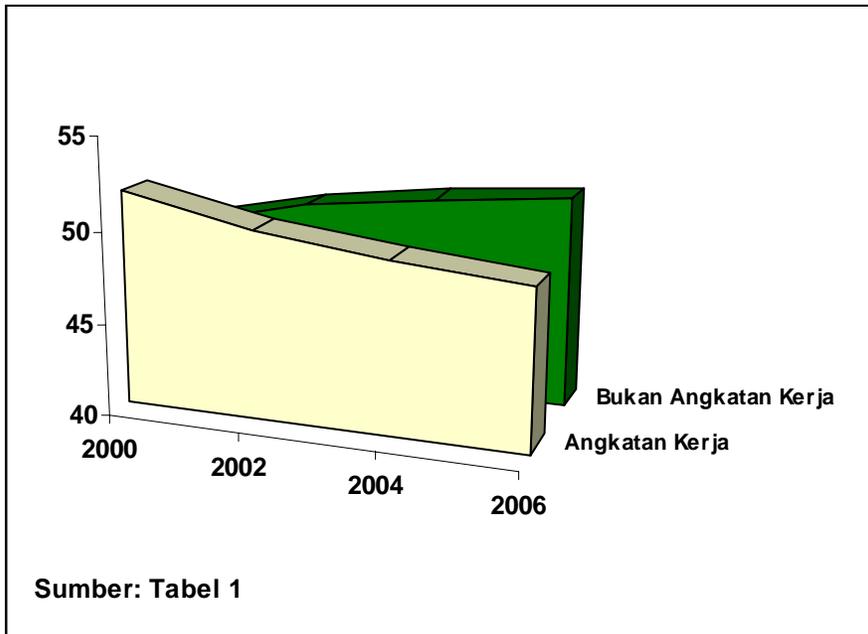
Di dalam rumah tangga, perempuan bisa sebagai anak, pasangan suami, ibu dari anak-

anak, nenek, dan manajer rumah tangga. Pada umumnya, sosok perempuan dalam rumah tangga selalu siap mengorbankan waktu, tenaga, pikiran, termasuk pula harta yang dimiliki untuk kelangsungan hidup sejahtera dalam keluarga. Sementara itu, perempuan di luar rumah dengan sepek terjangnya dapat sebagai sosok yang sedang mencari pekerjaan, pekerja keras, baik sebagai pekerja sosial maupun profesional; buruh, karyawan, kepala seksi/bagian di salah satu instansi, direktur sekaligus pemilik perusahaan, bahkan menteri. Hal-hal tersebut di atas merupakan fungsi SDM perempuan dan implementasi dari fungsi tersebut termasuk sebagai kiprah sosok

Skema 1
Fungsi SDM Perempuan



Grafik 1
Kegiatan SDM Perempuan Indonesia, 2000-2005



perempuan sebagai sumber daya manusia. Untuk jelasnya, dapat dilihat pada Skema 1.

Berbagai aktivitas yang dapat dilakukan oleh SDM perempuan berdasarkan Skema 1 dan BPS dapat dikategorikan menjadi dua kategori, yakni angkatan kerja (mencakup aktivitas bekerja dan mencari pekerjaan) dan bukan angkatan kerja (sekolah, mengurus rumah tangga, dan lainnya). Dua kategori ini menjadi dasar pembahasan tulisan ini. Gambar 1 menunjukkan pada tahun 2000, sekitar 52 persen perempuan atau sekitar 36,9 juta jiwa tercatat sebagai angkatan kerja yang cenderung bertambah jumlahnya menjadi sekitar 38,6 juta jiwa tahun 2006. Secara absolut jumlah angkatan kerja perempuan bertambah, namun secara relatif cenderung menurun menjadi 49 persen tahun 2006. Sebaliknya, kondisi perempuan yang termasuk kategori bukan angkatan kerja cenderung

meningkat, yang semula sekitar 48 persen atau sekitar 34,5 juta jiwa menjadi sekitar 51 persen (sekitar 40,8 juta jiwa).

a. Aktivitas Angkatan Kerja

Menurut BPS, bekerja dan mencari pekerjaan (baik yang sudah pernah bekerja maupun yang belum pernah bekerja) merupakan aktivitas angkatan kerja. Pada tahun 2000 sekitar 93 persen angkatan kerja perempuan di Indonesia melakukan aktivitas bekerja. Namun berdasarkan Sakernas, hingga tahun 2006 dari mereka yang bekerja tampak ada kecenderungan menurun, yakni menjadi sekitar 86 persen. Sementara itu, untuk angkatan kerja yang beraktivitas sedang mencari pekerjaan, tampak ada perbedaan yang signifikan antara pencari pekerjaan yang sudah pernah bekerja dan yang belum pernah bekerja.

Penurunan dari angkatan kerja yang bekerja tersebut menyebabkan terjadinya dua perubahan, yakni meningkatnya aktivitas yang sedang mencari pekerjaan, secara total dari 6,7 persen menjadi 13,7 persen seperti tampak Tabel 1, dan meningkatnya jumlah mereka yang termasuk bukan angkatan kerja. Di antara angkatan kerja yang aktivitasnya mencari pekerjaan ini, ada sebagian dari mereka yang sudah pernah bekerja dan sebagian sama sekali belum pernah bekerja. Mereka yang sedang mencari pekerjaan dan sudah pernah bekerja relatif tidak banyak mengalami perubahan, namun tidak demikian halnya

dengan mereka yang sama sekali belum pernah bekerja. Selama lebih kurang enam tahun terjadi peningkatan yang relatif cepat dari sekitar lima persen tahun 2000 menjadi 10,7 persen tahun 2006.

Dilihat menurut kelompok usia, terbagi menjadi usia muda (15-24), usia prima (25-54), dan kelompok usia tua (55+). Seperti telah dijelaskan di depan, secara keseluruhan ada penurunan jumlah perempuan yang melakukan aktivitas bekerja, demikian pula dari mereka yang bekerja untuk tiap-tiap kelompok usia. Penurunan yang terjadi pada kelompok usia

Tabel 2
Aktivitas Angkatan Kerja Perempuan
menurut Kelompok Usia, Tahun 2000, 2002, dan 2006

	Bekerja	Mencari Pekerjaan			Jumlah	
		Pernah bekerja	Belum pernah	Total	%	Absolut
Tahun 2000						
• Muda	79,9	3,4	16,7	20,1	100,0	8.385.497
• Usia prima	96,8	1,4	1,8	3,2	100,0	23.941.272
• Tua	99,7	0,3	0,0	0,3	100,0	4.544.470
Total	93,3	1,7	5,0	6,7	100,0	36.871.239
Tahun 2002						
• Muda	69,0	5,1	25,9	31,0	100,0	8.577.567
• Usia prima	93,7	4,9	1,4	6,3	100,0	24.577.421
• Tua	95,2	4,8	0,0	4,8	100,0	4.313.312
Total	88,2	4,9	6,8	11,8	100,0	37.468.300
Tahun 2006						
• Muda	65,4	5,4	29,3	34,6	100,0	9.125.932
• Usia prima	92,7	2,3	4,9	7,3	100,0	24.999.507
• Tua	93,0	2,1	4,9	7,0	100,0	4.483.798
Total	86,3	3,0	10,7	13,7	100,0	38.609.237

Sumber: Sakernas 2000, 2002, 2006, diolah.

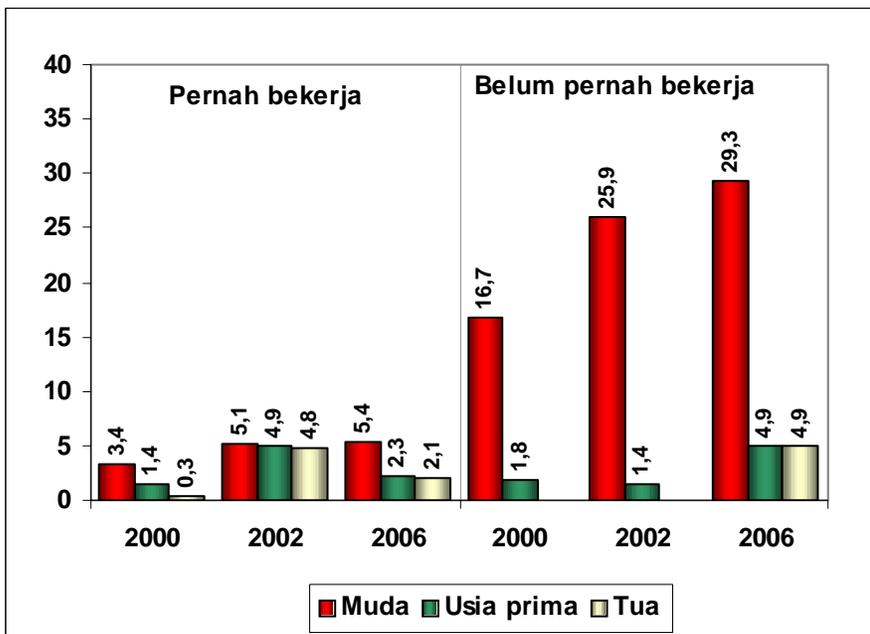
muda (15-24) dan usia prima (25-54) ini kemungkinan karena merasa belum puas dengan pekerjaan yang tidak sesuai dengan keinginan dan ijazah yang dimiliki. Bisa juga disebabkan oleh sedikitnya penghasilan yang diterima sehingga mereka keluar dari pekerjaan yang lama dan mencari pekerjaan yang lebih cocok. Mereka juga dihadapkan pada pilihan antara menuntut ilmu atau melanjutkan sekolah dirasa sebagai salah satu upaya meningkatkan kualitas atau melakukan pekerjaan domestik, yaitu mengurus rumah tangga. Tampaknya persentase aktivitas sekolah dan mengurus rumah tangga cenderung meningkat pada tiap-tiap kelompok usia. Mengenai bahasan ini (aktivitas bukan angkatan kerja), secara lebih rinci akan diuraikan pada subbab aktivitas bukan angkatan kerja.

Tabel 2 menyajikan data Sakernas tentang aktivitas angkatan kerja perempuan menurut

kelompok usia. Sebagian besar angkatan kerja perempuan mempunyai aktivitas bekerja, namun ada kecenderungan menurun yang cukup signifikan, dari 93,3 persen tahun 2000 menjadi 86,3 persen tahun 2006, dan sebagian kecil lainnya mencari pekerjaan. Informasi tentang angkatan kerja yang mencari pekerjaan dibedakan menjadi dua, yaitu pernah bekerja dan belum pernah bekerja. Secara keseluruhan tampak mereka yang belum pernah bekerja lebih tinggi proporsinya daripada mereka yang pernah bekerja dan keduanya cenderung meningkat, masing-masing dari 1,7 dan 5,0 persen tahun 2000 menjadi 3,0 dan 10,7 persen tahun 2006.

Perbedaan secara relatif tampak bila dilihat menurut kelompok usia dan pada mereka yang mencari pekerjaan dan belum pernah bekerja. Dominasi pencari kerja pada kelompok usia muda dan peningkatan tampak cukup signifikan dari 5,0 persen menjadi 10,7 persen

Grafik 2
Aktivitas Mencari Pekerjaan menurut Usia



tahun 2006. Dibandingkan dengan mereka yang bekerja, proporsi jauh lebih rendah daripada mereka yang bekerja, namun ada kecenderungan meningkat. Hal ini menunjukkan adanya animo perempuan untuk ikut dalam pembangunan dengan terjun ke pasar kerja sebagai faktor produksi. Aktivitas mencari pekerjaan ini didominasi oleh angkatan kerja yang termasuk golongan usia muda (Grafik 2). Hal ini wajar karena angkatan kerja yang usianya masih muda, apalagi yang mempunyai tingkat pendidikan cukup tinggi atau bahkan tinggi, dapat dipastikan masih

akan memilih dan mengharapkan pekerjaan yang sesuai dengan keinginan dan aspirasi mereka.

Deskripsi tentang angkatan kerja yang bekerja menunjukkan ada hubungan positif antara usia dan aktivitas bekerja bagi perempuan, yakni semakin tua usia semakin banyak angkatan kerja perempuan yang bekerja. Demikianlah yang tampak dari hasil pengamatan penulis di salah satu desa di Kabupaten Sleman. Di sini banyak perempuan (para ibu/istri) yang pada saat muda atau saat

Tabel 3
Aktivitas Angkatan Kerja Perempuan
menurut Tingkat Pendidikan, Tahun 2000, 2002, dan 2006

Pendidikan	Bekerja	Mencari Pekerjaan			Jumlah	
		Pernah bekerja	Belum pernah	Total	%	Absolut
Tahun 2000						
• Rendah	97,54	0,91	1,55	2,46	100,00	24.424.713
• Sedang	84,84	3,24	11,92	15,16	100,00	10.753.232
• Tinggi	85,77	3,65	10,58	14,23	100,00	1.693.294
Jumlah	93,29	1,72	4,99	6,71	100,00	36.871.239
Tahun 2002						
• Rendah	92,79	3,96	3,25	7,21	100,00	24.116.809
• Sedang	79,12	6,68	14,20	20,88	100,00	11.429.780
• Tinggi	85,43	6,43	8,14	14,57	100,00	1.921.711
Jumlah	88,25	4,91	6,84	11,75	100,00	37.468.300
Tahun 2006						
• Rendah	91,93	1,79	6,28	8,07	100,00	22.695.435
• Sedang	76,85	4,97	18,18	23,15	100,00	13.457.432
• Tinggi	85,77	3,83	10,40	14,23	100,00	2.456.370
Jumlah	86,28	3,03	10,69	13,72	100,00	38.609.237

Sumber: Sakernas 2000, 2002, 2006 diolah.

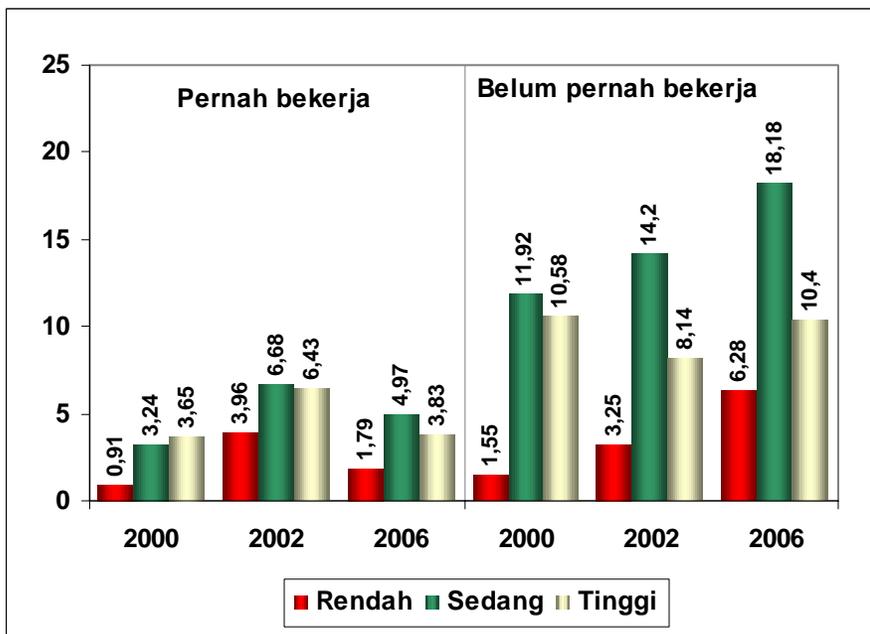
suami mereka masih bekerja hanya melakukan aktivitas domestik seputar urusan rumah tangga. Namun mereka mulai menambah aktivitas ketika usia mulai bertambah, anak-anak semakin besar, ditambah para suami yang sudah tidak bekerja atau memasuki masa pensiun. Sebagian besar dari mereka tidak hanya mengurus rumah tangga, tetapi juga membuka usaha kecil-kecilan yang umumnya di bidang kuliner. Ada yang membuka usaha pembuatan kue, membuka warung makan, usaha katering, bahkan ada yang membuka usaha jahit-menjahit. Hasil usaha mereka dapat memberikan kontribusi pendapatan rumah tangga yang tidak sedikit. Pada perkembangannya usaha ini justru menjadi pekerjaan pokok.

Angkatan kerja dilihat menurut pendidikan dikelompokkan menjadi pendidikan rendah (tingkat SD ke bawah), pendidikan sedang

(SLTP dan SMU), dan pendidikan tinggi (diploma ke atas). Semuanya akan diulas berdasarkan data yang disajikan pada Tabel 3.

Terjadi penurunan angkatan kerja yang bekerja tampak dari tiap-tiap tingkat pendidikan dan menarik untuk dibahas bila dibandingkan antartingkat pendidikan. Relatif cukup besar penurunan angkatan kerja yang bekerja dengan tingkat pendidikan rendah (97,5 persen menjadi 91,9 persen) dan tingkat pendidikan sedang (84,8 persen menjadi 76,8 persen), sementara pada tingkat pendidikan tinggi dapat dikatakan relatif tidak ada perubahan, yakni sekitar 85 persen (periode 2000-2006). Ada dua kemungkinan turunnya pekerja dengan pendidikan sedang ke bawah. *Pertama*, sebagian pekerja dengan tingkat pendidikan sedang ke bawah meninggalkan pekerjaannya karena mengikuti atau melanjutkan pendidikan

Grafik 3
Mencari Pekerjaan menurut Pendidikan



yang lebih tinggi untuk meningkatkan kualitas mereka. *Kedua*, mereka terpaksa meninggalkan pekerjaan karena melaksanakan peran atau fungsi reproduksi nonkodrati, yaitu harus mengurus rumah tangga yang menjadi kewajiban bagi sosok perempuan (utamanya yang sudah berkeluarga).

Menurut Sakernas, aktivitas mencari pekerjaan SDM perempuan secara keseluruhan tampak ada peningkatan dua kali lipat, yakni dari sekitar tujuh persen tahun 2000 dan menjadi sekitar 14 persen tahun 2006. Grafik 3 berikut dapat menjelaskan SDM perempuan yang aktivitasnya mencari pekerjaan dilihat menurut yang sudah pernah bekerja dan yang sama sekali belum pernah bekerja dikontrol dengan pendidikan mereka. Hasil Sakernas menunjukkan proporsi mereka yang mencari pekerjaan dan belum pernah bekerja lebih tinggi bila dibandingkan dengan mereka yang sudah pernah bekerja, baik pada mereka yang berpendidikan rendah, sedang, maupun berpendidikan tinggi.

Aktivitas mencari pekerjaan pada umumnya lebih banyak dilakukan oleh angkatan kerja yang usianya muda, pendidikan sedang dan tinggi. Hal ini tampaknya terjadi pula pada angkatan kerja perempuan di Indonesia, aktivitas mencari pekerjaan paling banyak adalah dari mereka yang berpendidikan sedang, kemudian berpendidikan tinggi, dan paling sedikit adalah mereka yang berpendidikan rendah. Tercatat masing-masing sekitar 15 persen, 14 persen, dan dua persen (tahun 2000). Ada kecenderungan meningkat pada tahun 2006 menjadi 23 persen (berpendidikan sedang) dan delapan persen (pendidikan rendah). Untuk mereka yang

berpendidikan tinggi, angkanya relatif tetap, tidak mengalami perubahan secara relatif.

b. Aktivitas Bukan Angkatan Kerja

Mencermati aktivitas SDM bukan angkatan kerja menurut kelompok usia, sekolah adalah aktivitas yang paling banyak dilakukan oleh kelompok usia muda. Sementara itu, aktivitas mengurus rumah tangga lebih banyak dilakukan oleh mereka yang tergolong usianya lebih tua, utamanya kelompok usia prima.

Secara keseluruhan, pada tahun 2006 sekitar separuh lebih sumber daya perempuan Indonesia termasuk kategori bukan angkatan kerja, sekitar 75 persen dari mereka melakukan aktivitas mengurus rumah tangga, 16 persen beraktivitas sekolah, dan sekitar sembilan persen melakukan aktivitas lainnya. Ini berarti dominasi aktivitas sumber daya perempuan yang tergolong bukan angkatan kerja adalah mengurus rumah tangga.

Banyak hal yang dapat dilakukan dalam aktivitas mengurus rumah tangga, dari mengatur rumah, memikirkan menu makan minum setiap hari yang memenuhi gizi sesuai dana yang mungkin pas-pasan, menemani belajar dan memikirkan pendidikan anak/adik, sampai mengurus orang tua atau suami. Aktivitas yang sangat mulia ini tidak boleh diremehkan. Perempuan dengan aktivitas yang juga tidak dapat dinilai secara ekonomis ini sebenarnya secara tidak langsung telah berperan sebagai pelaku pembangunan dengan memberikan kontribusi di bidang kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan. Apabila fungsi reproduksi perempuan ini dilakukan dengan baik, benar, dan secara terus-menerus tidak tertutup kemungkinan

mereka pada akhirnya dapat melahirkan generasi berkualitas di masa mendatang.

Aktivitas perempuan yang termasuk bukan angkatan kerja ini menarik bila dilihat menurut kelompok usia dan tingkat pendidikan. Secara keseluruhan dari tahun ke tahun, dilihat dari dua aspek tersebut aktivitas mengurus rumah tangga merupakan aktivitas yang paling tinggi proporsinya dan tampak ada kecenderungan meningkat (Tabel 4 dan Tabel 5). Namun akan lain ceritanya apabila dicermati secara parsial menurut kelompok umur dan tingkat pendidikan. Sesuai fungsi yang melekat dalam diri perempuan, utamanya fungsi reproduksi

nonkodrati, sebagian besar perempuan melakukan aktivitas mulia mengurus rumah tangga tanpa mengingat tingkat pendidikan mereka. Dari berbagai tingkat pendidikan, banyak perempuan yang beraktivitas mengurus rumah tangga. Tidak demikian halnya bila dilihat menurut kelompok umur. Sumber daya perempuan usia muda (15-24 tahun) lebih banyak melakukan aktivitas sekolah daripada mengurus rumah tangga dan dari data menunjukkan ada kecenderungan peningkatan. Sementara itu, yang berumur dewasa dan tua lebih banyak melakukan aktivitas rumah tangga dan apabila kedua

Tabel 4
Aktivitas Bukan Angkatan Kerja Perempuan
menurut Usia, Tahun 2000, 2002, 2006

Usia	Sekolah	Mengurus RT	Lainnya	Total	
				Persen	Absolut
Tahun 2000					
• Muda	45,2	43,3	11,5	100,0	11.076.919
• Menengah/Dewasa	0,3	94,4	5,3	100,0	17.237.245
• Tua	0,0	60,7	39,3	100,0	6.147.603
Total	14,7	72,0	13,3	100,0	34.461.767
Tahun 2002					
• Muda	49,1	43,7	7,2	100,0	10.750.262
• Menengah/Dewasa	0,3	96,8	2,9	100,0	20.054.858
• Tua	0,0	63,8	36,2	100,0	6.466.117
Total	14,3	75,8	9,9	100,0	37.271.237
Tahun 2006					
• Muda	56,4	37,8	5,7	100,0	11.692.112
• Menengah/Dewasa	0,3	97,1	2,6	100,0	21.917.440
• Tua	0,0	62,9	37,0	100,0	7.179.129
Total	16,3	74,1	9,6	100,0	40.788.681

Sumber: BPS, Sakernas tahun 2000, 2002, 2006 diolah

kelompok umur ini dibandingkan, proporsi yang berumur menengah/dewasa lebih tinggi daripada kelompok tua.

Fakta tersebut menunjukkan suatu hal yang wajar, mereka yang tergolong umur muda masih banyak mempunyai peluang untuk meningkatkan kualitas mereka dengan menuntut ilmu, yang sangat diperlukan dalam persaingan seandainya mereka berubah aktivitasnya, dari mengurus rumah tangga masuk dalam pasar kerja. Era informasi teknologi sekarang ini tidak saja membutuhkan sumber daya dengan pendidikan tinggi, tetapi diperlukan juga kualitas yang diperoleh dari

tambahan keterampilan, keahlian, dan kreativitas untuk mampu bersaing dalam pasar kerja. Sementara itu, sumber daya yang tergolong umur dewasa ke atas (25 tahun ke atas) pun wajar bila lebih banyak melakukan aktivitas domestik yang tidak sedikit jenis dan macamnya (Tabel 4). Diakui meskipun rata-rata usia kawin perempuan cenderung meningkat, tidak dapat dipungkiri perempuan di Indonesia yang tergolong umur ini sudah waktunya masuk ke jenjang berumah tangga sehingga mau tidak mau mereka harus melakukan perannya sebagai seorang perempuan.

Tabel 5
Aktivitas Bukan Angkatan Kerja Perempuan
menurut Tingkat Pendidikan, Tahun 2000, 2002, 2006

Tingkat pendidikan	Sekolah	Mengurus Rumah Tangga	Lainnya	Jumlah	
				%	Absolut
Tahun 2000					
• Rendah	5,7	77,2	17,1	100,0	20.554.106
• Sedang	28,6	63,6	7,7	100,0	13.423.580
• Tinggi	8,4	82,0	9,6	100,0	484.081
Jumlah	14,7	71,9	13,3	100,0	34.461.767
Tahun 2002					
• Rendah	5,2	81,3	13,5	100,0	22.395.869
• Sedang	28,8	66,7	4,5	100,0	14.317.966
• Tinggi	9,9	85,0	5,1	100,0	557.402
Jumlah	14,3	75,8	9,9	100,0	37.271.237
Tahun 2006					
• Rendah	7,5	78,5	14,0	100,0	23.033.224
• Sedang	28,5	67,8	3,8	100,0	17.111.520
• Tinggi	10,5	84,4	5,1	100,0	643.937
Jumlah	16,3	74,1	9,6	100,0	40.788.681

Sumber: BPS, Sakernas tahun 2000, 2002, 2006 diolah.

Dominasi aktivitas bukan angkatan kerja adalah mengurus rumah tangga dan berdasarkan data tampak ada kecenderungan meningkat, dari 72,0 persen tahun 2000 dan menjadi 74,1 persen tahun 2006. Demikian pula aktivitas sekolah yang tampak ada kecenderungan meningkat meskipun relatif tidak banyak dari 14,7 persen menjadi 16,3 persen. Dilihat menurut kelompok usia tampak ada perbedaan pada aktivitas sekolah, mereka yang tergolong muda usia relatif lebih banyak daripada mereka yang tergolong lebih tua dan perbedaan ini sangat signifikan dengan angka masing-masing 56,4 persen (2006) dan hanya 0,3 persen.

Deskripsi yang lain dapat dilihat aktivitas sumber daya bukan angkatan kerja menurut pendidikan dan kelompok usia. Sumber daya dengan tingkat pendidikan sedang (SLTP, SMU) mendominasi aktivitas sekolah, yakni mencapai sekitar 28-29 persen, kemudian pendidikan tinggi antara 8-10 persen, dan paling kecil proporsinya adalah mereka dengan pendidikan rendah, hanya sekitar 5-7 persen (Tabel 5). Menurut kelompok usia, aktivitas sekolah paling banyak dilakukan oleh SDM usia muda, mencapai sekitar 45-56 persen, kemudian sedikit sekali dari mereka yang berusia dewasa/prima (tidak mencapai satu persen), dan tidak satu pun SDM usia tua yang melakukan aktivitas sekolah. Informasi yang menggembarakan adalah dengan melihat kecenderungan SDM yang beraktivitas sekolah, baik mereka dengan pendidikan rendah sampai tinggi dan yang berusia muda, tampak ada peningkatan. Hal ini mengindikasikan ada upaya meningkatkan kualitas diri dari kaum perempuan melalui sekolah.

Aktivitas mengurus rumah tangga yang dilakukan oleh sebagian besar perempuan dilihat menurut tingkat pendidikan, baik pendidikan rendah, sedang, maupun tinggi, ada kecenderungan meningkat dari mereka yang mengurus rumah tangga. Hingga tahun 2006, persentase aktivitas mengurus rumah tangga yang dilakukan oleh mereka yang berpendidikan tinggi lebih banyak dibandingkan dengan mereka yang berpendidikan rendah dan sedang. Sedikit berbeda apabila dilihat menurut kelompok usia. Pada setiap kelompok usia juga tampak ada kecenderungan meningkat jumlah SDM yang melakukan aktivitas mengurus rumah tangga. Hanya pada tahun 2006, terjadi penurunan relatif signifikan pada mereka yang berusia muda dalam mengurus rumah tangga.

Aktivitas lainnya tidak banyak dapat dibahas, baik menurut tingkat pendidikan dan kelompok usia. Berdasarkan data pada Tabel 4 dan 5 di atas terjadi penurunan jumlah SDM yang melakukan aktivitas 'Lainnya', baik dilihat menurut tingkat pendidikan maupun kelompok usia.

Produktivitas Pekerja Perempuan Indonesia

Secara umum, konsep produktivitas adalah ukuran kemampuan suatu faktor produksi (*input*) dalam menghasilkan suatu keluaran (*output*). Dengan asumsi pekerja (*input*) dibayar sesuai dengan *output* yang dihasilkannya, penghasilan atau upah merupakan cerminan *output* yang dihasilkan oleh pekerja. Berdasarkan ini, untuk selanjutnya bahasan produktivitas pekerja dalam tulisan ini menggunakan penghasilan atau upah sebagai proksi produktivitas pekerja.

Tabel 6
Rata-rata Upah Pekerja Selama Sebulan menurut Jenis Kelamin dan Wilayah

Provinsi	Jenis Kelamin			Wilayah			
	Laki-laki	Perempuan	Rasio	Perkotaan	Perdesaan	Rasio	Total
2001	582.236	419.004	72,0	612.219	408.718	66,8	530.993
2002	654.371	475.192	72,6	694.943	454.315	65,4	599.769
2003	737.450	543.036	73,6	793.055	495.389	62,5	678.653
2004	793.864	576.132	72,6	850.428	553.932	65,1	729.516

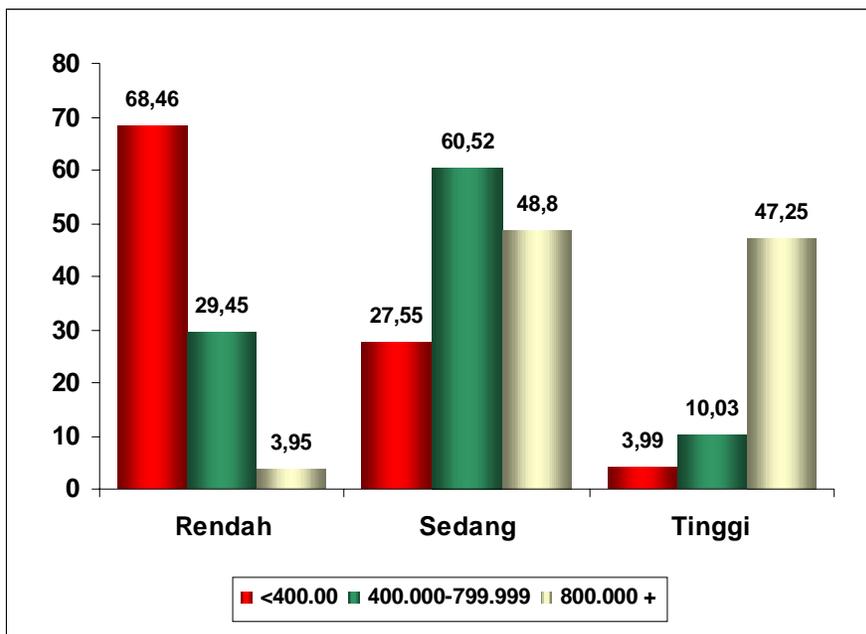
Sumber: BPS, Indikator Tingkat Hidup Pekerja (2000-2004).

Banyak faktor yang dapat memengaruhi kemampuan pekerja dalam menghasilkan *output*, antara lain kualitas SDM (pendidikan), jenis pekerjaan yang dilakukan, dan lamanya bekerja.

Sebagai deskripsi mengenai upah, data yang disajikan pada Tabel 6 menunjukkan tampak adanya peningkatan rata-rata jumlah nominal dari tahun ke tahun, baik menurut jenis

kelamin maupun wilayah. Dapat disebutkan di sini rasio upah pekerja antara wilayah perdesaan dan perkotaan tercatat antara 65-67 persen yang ini dapat diartikan rata-rata upah yang diterima pekerja di perdesaan sekitar 66 persennya dari upah pekerja di perkotaan atau upah lebih rendah dibandingkan dengan upah pekerja di perkotaan. Sementara itu, dilihat menurut jenis

Grafik 4
Upah Pekerja Perempuan menurut Pendidikan, 2006



kelamin, rasio dari tahun ke tahun ada kecenderungan meningkat meskipun relatif kecil, dari sekitar 72 persen tahun 2001 menjadi sekitar 73 persen tahun 2004. Upah pekerja perempuan lebih rendah, yakni sekitar 72 persen dari upah pekerja laki-laki, namun tampak ada peningkatan. Kondisi upah bagi perempuan yang cenderung meningkat ini dapat berpengaruh pada peningkatan GDI yang berarti mengurangi kesenjangan kualitas antara sumber daya laki-laki dan perempuan.

Tinggi rendahnya produktivitas dapat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan yang ditamatkan oleh pekerja yang bersangkutan. Terdapat hubungan yang positif antara upah dan pendidikan, yakni semakin tinggi pendidikan yang ditamatkan, semakin tinggi pula upah yang diterima dan tampaknya demikian pula yang terjadi pada pekerja perempuan di Indonesia (lihat Grafik 4). Sekitar 68 persen pekerja perempuan yang berpendidikan rendah menerima upah rendah (di bawah Rp400.000,00) dan hanya sekitar empat persen yang menerima upah tinggi (di atas Rp800.000,00). Produktivitas pekerja dengan pendidikan sedang lebih baik dibandingkan dengan mereka yang berpendidikan rendah dan berdasarkan data

sekitar 27 persen dari mereka menerima upah rendah. Produktivitas tinggi tampak dijumpai pada pekerja yang memiliki tingkat pendidikan tinggi dan hasil Sakernas (2006) menunjukkan sekitar 47 persen dari mereka memperoleh upah tinggi, sementara hanya sekitar empat persen dari pekerja berpendidikan tinggi yang memperoleh upah rendah. Dengan kata lain, pekerja perempuan dengan pendidikan rendah lebih banyak menerima upah rendah daripada pekerja yang berpendidikan tinggi atau sebaliknya, pekerja dengan pendidikan tinggi dapat menerima upah lebih tinggi daripada mereka yang berpendidikan rendah. Hal tersebut didukung oleh informasi rasio rata-rata upah antara upah yang diterima oleh pekerja berpendidikan rendah, sedang, dan tinggi. Pekerja dengan pendidikan sedang (SMU) menerima rata-rata upah hampir dua kali lipat dari mereka yang berpendidikan rendah (di bawah SMU) dan upah yang diterima pekerja berpendidikan tinggi (di atas SMU) hampir tiga kali lipatnya (BPS, 2004).

Indonesia termasuk negara agraris yang diindikasikan dengan sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian. Kondisi nasib keberuntungan para petani dapat ditunjukkan salah satunya lewat rata-rata upah

Tabel 7
Rata-rata Upah Pekerja Perempuan Menurut Sektor

Sektor	Upah				Rasio			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Pertanian*	267.593	294.679	29.466	355.651	-	-	-	-
Manufaktur	511.299	596.268	669.404	730.247	52,3	49,4	44,0	48,7
Jasa	663.474	747.808	856.069	890.419	40,3	39,4	34,4	39,9

Ket: * sebagai kelompok pembanding

Sumber: BPS, Indikator Tingkat Pekerja, 2001-2004.

yang mereka terima. Meskipun tampak ada peningkatan upah yang diterima dari tahun ke tahun, upah pekerja di sektor pertanian tercatat paling rendah apabila dibandingkan dengan sektor manufaktur dan jasa yang keduanya juga cenderung mengalami peningkatan. Hal ini dapat dilihat dari data yang disajikan pada Tabel 7. Dari tahun ke tahun, tiap-tiap sektor cenderung meningkat, baik jumlah upah maupun rasio upah, yakni perbandingan antara upah di sektor pertanian dengan sektor manufaktur dan jasa.

Secara absolut dapat dikatakan rata-rata upah pekerja di sektor jasa paling tinggi dibandingkan dengan dua sektor lainnya dan sebaliknya, rata-rata upah di sektor pertanian tercatat paling rendah. Apabila dibandingkan antara ketiga sektor tersebut dan sektor pertanian ditentukan sebagai sektor pembanding, tercatat upah yang diterima pekerja di sektor pertanian tidak mencapai separuh dari upah di sektor manufaktur dan lebih rendah lagi bila dibandingkan dengan sektor jasa, rata-rata upah sektor pertanian hanya sekitar 40 persen dari sektor jasa. Dilihat dari rasio pendapatan ini, dapat dikatakan pekerja di sektor pertanian memang kurang beruntung dari segi pendapatan.

Bila dilihat dari sisi kontribusi penyerapan tenaga kerja, sektor pertanian adalah yang paling besar kontribusinya, namun merupakan sektor yang paling kecil jumlah penghasilan yang dapat diperoleh dan kondisi ini sudah terjadi sejak dulu. Sepertinya tidak ada atau memang sulit mengupayakan perbaikan di sektor pertanian agar dapat lebih baik dalam memberikan pendapatan bagi pekerja di sektor ini. Selain hal ini, tampak kecenderungan para pemuda atau tenaga kerja muda tidak tertarik

untuk bekerja di sektor pertanian, utamanya mereka yang berpendidikan cukup memadai. Ini menjadi peringkat bagi kondisi sektor pertanian di Indonesia, bagaimana upaya dan usaha yang dapat dilakukan agar sektor pertanian dapat memberikan penghasilan yang dapat diharapkan seperti sektor lainnya.

Pemberdayaan Perempuan

Fungsi utama SDM perempuan yang berkaitan dengan kedudukan dan peran perempuan adalah fungsi produksi, reproduksi, dan sosialisasi (Indaryani, 1997). Fungsi produksi ini berkaitan dengan fungsi ekonomis, kemudian fungsi reproduksi sering dikaitkan dengan hak, kewajiban, dan kodrat perempuan, sedangkan fungsi sosialisasi (fungsi reproduksi nonkodrati) berkaitan erat dengan fungsi dan tanggung jawab perempuan dalam mempersiapkan anak-anaknya masuk dalam pergaulan masyarakat luas. Dua fungsi yang disebut terakhir dapat dikategorikan dalam aktivitas rumah tangga. Sumber daya perempuan yang berfungsi ekonomis dapat dikatakan sebagai faktor produksi (*input*), mereka melakukan kegiatan bekerja dengan tujuan memperoleh penghasilan. Fungsi ini merupakan akibat lahirnya konsep baru mengenai peran perempuan yang dalam perkembangan masyarakat ke arah modernisasi, selain melahirkan, membesarkan, dan membimbing anak, para perempuan juga dapat berpartisipasi dalam pembangunan. Dengan partisipasi ini, terbuka kemungkinan bagi kaum perempuan untuk menyalurkan tenaga, keahlian, dan keterampilan dalam proses pembangunan. Sebaliknya, dari sisi lain yang lebih utama, pembangunan tersebut dapat memberikan kemudahan bagi

perempuan untuk ikut berusaha meningkatkan kesejahteraan, minimal kesejahteraan diri dan keluarganya.

Pendidikan merupakan salah satu determinan produktivitas tenaga kerja dan antara keduanya mempunyai hubungan positif, semakin tinggi pendidikan yang dimiliki tenaga kerja semakin tinggi pula produktivitasnya. Seperti dijelaskan dalam teori *human capital*, pendidikan berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan produktivitas tenaga kerja dan teori ini mengasumsikan pendidikan formal merupakan suatu investasi baik bagi individu maupun masyarakat. Namun beberapa studi empiris menyatakan pernyataan teori *human capital* tersebut tidak selalu benar di dalam kenyataan. Pendidikan formal hanya memberikan kontribusi lebih kecil terhadap status pekerjaan dan penghasilan dibandingkan dengan latar belakang keluarga dan faktor-faktor luar sekolah lainnya (Suryadi, 1993). Faktor luar sekolah ini, di antaranya, adalah pelatihan, kursus-kursus keterampilan, pemagangan, dan pengalaman kerja. Pada umumnya yang terjadi di kalangan masyarakat adalah banyak lulusan pendidikan formal belum siap untuk bekerja. Angkatan kerja berpendidikan tinggi, katakanlah sarjana, biasanya lebih senang menunggu sampai memperoleh pekerjaan yang dirasa cocok/sesuai dengan pendidikan mereka. Pada akhirnya mereka rela menganggur daripada bekerja seadanya yang belum sesuai dengan aspirasi dan ijazah yang dimiliki.

Karakteristik SDM perempuan Indonesia seperti telah disebutkan di depan adalah a) sekitar 58 persen hanya berpendidikan rendah, b) sekitar 49 persen termasuk angkatan kerja,

c) sekitar 86 persen dari angkatan kerja melakukan aktivitas ekonomi, dan d) rata-rata upah yang diterima SDM perempuan hanya sekitar 65 persen dari rata-rata upah yang diterima laki-laki. Dilihat dari fungsinya yang mencakup fungsi produksi dan reproduksi (kodrati dan nonkodrati), perempuan dapat memberikan kontribusi besar terhadap pembangunan, dari skala yang terkecil berupa keluarga sampai pada pembangunan nasional. Berkaitan dengan dua hal tersebut, akan lebih baik apabila ada pemberdayaan sesuai fungsinya masing-masing untuk meningkatkan kualitas dan penghasilan perempuan sehingga dapat berpartisipasi dalam pembangunan secara optimal. Selama ini, pemberdayaan SDM yang sering dilakukan pada umumnya adalah pemberdayaan untuk SDM yang telah dan akan bekerja (angkatan kerja), baik laki-laki maupun perempuan, melalui pelatihan atau kursus-kursus. Pelatihan telah banyak dilakukan oleh instansi nonpemerintah maupun pemerintah dan tidak jarang para peserta dibekali modal kerja sesuai pelatihan. Namun sejauh ini kurang dilakukan monitoring dan evaluasi tentang seberapa jauh keberhasilan dari pemberdayaan yang dilakukan ini.

Salah satu contoh adalah pada pengiriman TKI, khususnya TKW. Sebelum keberangkatan ke negara tujuan, para TKW diberdayakan dengan diberi latihan dan bekal pengetahuan serta berbagai keterampilan termasuk bahasa sebagai komunikasi sehari-hari agar dapat bekerja dengan baik. Tujuan keberangkatan para TKW umumnya untuk dapat bekerja dan memperoleh penghasilan untuk memperbaiki kondisi ekonomi keluarga. Mereka rela meninggalkan adik kakak, orang tua, suami, serta anak mereka, berangkat dengan sebuah

harapan dapat membahagiakan keluarga tercinta. Namun dalam kenyataan banyak berita tentang mereka yang sangat membuat luka dan derita bagi yang bersangkutan, keluarga. Banyak TKW disiksa majikan, dipasung haknya, hingga dibunuh atau bunuh diri karena tidak tahan atas perlakuan sang majikan. Fenomena ini sebenarnya perlu dicari penyebabnya mengapa banyak penyiksaan terhadap sebagian para TKW. Apakah karena kurang terampil melaksanakan tugas-tugas yang diberikan atau kurang paham perintah-perintah majikan karena ada kendala bahasa untuk komunikasi sehingga membuat jengkel sang majikan, meskipun sudah dilatih sebelumnya atau adakah faktor lain? Kemungkinan juga memang karena sang majikan yang tergolong kejam, atau karena status legalitas mereka sehingga mereka dapat diperlakukan seenaknya saja? Berapa persen TKW yang kurang beruntung tersebut dan berapa persen yang sukses atau berhasil sesuai dengan harapan tidak banyak diketahui karena informasi dari media cetak maupun elektronik umumnya hanya berita ketidakberuntungan nasib TKW. Berkaitan dengan hal ini perlulah dipikirkan upaya agar perempuan, utamanya para TKW yang kurang beruntung itu dapat mengubah nasibnya.

Sementara itu, pemberdayaan SDM yang termasuk golongan bukan angkatan kerja sepertinya belum banyak, padahal apabila dilihat fungsinya seperti telah disebutkan di depan, mereka ini dapat melahirkan generasi mendatang yang berkualitas. Pemberdayaan dapat berupa ceramah atau kursus singkat mengenai manajemen gizi keluarga, mengatasi anak sulit makan, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan kesehatan, pendidikan,

moral, dan bagaimana dapat menjadi keluarga bahagia dan harmonis. Pemberdayaan seperti ini pernah dilakukan, biasanya di balai-balai RW atau kelurahan yang diikuti oleh ibu-ibu rumah tangga, baik yang termasuk sebagai angkatan kerja maupun bukan angkatan kerja.

Hal ini merupakan suatu upaya yang baik untuk dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilan SDM perempuan, baik yang mempunyai peran dalam fungsi produksi maupun reproduksi, sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam pembangunan (langsung atau tidak langsung) secara optimal.

Penutup

Sosok perempuan sebagai SDM yang hampirimbang jumlahnya antara yang tergolong sebagai angkatan kerja dan bukan angkatan kerja menarik untuk dibahas. Kiprah mereka melakukan berbagai aktivitas dapat memberikan kontribusi yang tidak sedikit dalam pembangunan di Indonesia. Sebagai angkatan kerja, sebagian besar mereka bekerja dan dari golongan bukan angkatan kerja mayoritas melakukan aktivitas mengurus rumah tangga.

Bekerja dalam arti aktivitas yang dapat memberikan penghasilan, pada hakikatnya bukan merupakan kewajiban kaum perempuan. Namun sekitar 49 persen dari penduduk usia kerja melakukan pekerjaan di berbagai sektor dengan memperoleh penghasilan. Berapa pun penghasilan yang diperoleh perempuan pekerja dapat meningkatkan kesejahteraan, utamanya bagi diri dan keluarga, yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dilihat dari penghasilan atau produktivitas mereka, tampaknya penghasilan yang diterima

relatif tidak jauh bedanya bila dibandingkan dengan produktivitas laki-laki, yakni sekitar 73 persen, artinya upah yang diterima pekerja perempuan 73 persen dari upah yang diterima pekerja laki-laki. Produktivitas ini sepertinya tidak banyak perubahan selama kurun empat tahun dari tahun 2000 sampai 2004.

Angkatan kerja yang bekerja ini mayoritas adalah dari mereka yang berusia muda (di bawah 25 tahun) dan mereka yang memiliki pendidikan rendah. Kelompok usia muda juga mendominasi aktivitas mencari pekerjaan bila dibandingkan dengan kelompok usia yang lebih tua dan sebagian besar dari mereka mencari pekerjaan dengan kondisi belum pernah bekerja sebelumnya. Aktivitas mencari pekerjaan ini lain ceritanya bila dilihat menurut pendidikan. Proporsi yang paling rendah adalah mereka yang berpendidikan rendah dan paling tinggi proporsi dari mereka yang mencari pekerjaan adalah mereka yang pendidikannya sedang.

Kemudian digambarkan aktivitas bukan angkatan kerja yang sangat tidak imbang proporsinya antara perempuan dan laki-laki. Sekitar 51 persen penduduk usia kerja perempuan termasuk golongan bukan angkatan kerja dan dari jumlah penduduk usia kerja laki-laki hanya sekitar 14 persen. Proporsi penduduk usia kerja yang beraktivitas sekolah tidak banyak perbedaan, sekitar delapan persen perempuan dan sekitar sembilan persen untuk laki-laki. Tidak demikian halnya untuk aktivitas mengurus rumah tangga yang sangat jauh perbedaannya, sekitar 38 persen dari penduduk usia kerja perempuan dan tidak mencapai satu persen untuk laki-laki.

Khusus aktivitas perempuan yang termasuk bukan angkatan kerja, dapat diulas menurut kelompok usia dan pendidikan. Aktivitas sekolah bagi SDM perempuan menurut kelompok usia, menurut Sakernas, paling banyak dilakukan oleh mereka yang tergolong usia muda. Terjadi kebalikannya bila dilihat pada aktivitas mengurus rumah tangga, kelompok usia muda ini justru yang paling rendah proporsinya dan paling tinggi adalah mereka yang berusia produktif. Menurut tingkat pendidikan, dari pendidikan rendah sampai pendidikan tinggi dari SDM perempuan mendominasi aktivitas mengurus rumah tangga.

Hasil Sakernas tersebut di atas dan perkembangan masyarakat modern membawa SDM perempuan Indonesia dapat melaksanakan kedua fungsinya, selain fungsi reproduksi, kodrati, dan nonkodrati, mereka juga dapat berpartisipasi dalam pembangunan dengan menyalurkan tenaga, keahlian, dan keterampilan dalam proses pembangunan sebagai sumber daya yang mempunyai fungsi produksi. Sumber daya perempuan yang melakukan peran produksi (angkatan kerja) pada umumnya dalam hidup dan kehidupannya mempunyai peran ganda. Selain melakukan peran produksi, mereka juga melakukan peran reproduksi, baik kodrati maupun nonkodrati yang tidak sedikit jenisnya dan tidak ringan pelaksanaannya. Dapat dinyatakan sebenarnya perempuan mempunyai potensi dan kontribusi besar dalam pembangunan sesuai dengan peran dan fungsinya.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik. 2000. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia*. Jakarta.
- . 2001. *Indikator Tingkat Hidup Pekerja*. Jakarta.
- . 2002a. *Indikator Tingkat Hidup Pekerja*. Jakarta.
- . 2002b. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia*. Jakarta.
- . 2003. *Indikator Tingkat Hidup Pekerja*. Jakarta.
- . 2004. *Indikator Tingkat Hidup Pekerja*. Jakarta.
- . 2006. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia*. Jakarta.
- Indaryani, Mamik. 1997. "Peran Wanita dalam Menunjang Ekonomi Rumah Tangga "Miskin": Studi Kasus di Kecamatan Selogiri, Kabupaten Wonogiri, Jawa Tengah". *Warta Demografi*. 27(04): 23-27.
- Suryadi, Ace. 1993. "Hubungan Antara Pendidikan, Ekonomi, dan Ketenagakerjaan: Sebuah Mitos tentang Pengangguran Terdidik", dalam Aris Ananta, (ed.), *Ciri Demografi Kualitas Penduduk dan Perkembangan Ekonomi*. Jakarta:Lembaga Demografi FE-UI, hlm. 49-68

MENDORONG PROGRAM KEMISKINAN DAN RASKIN BERBASIS LOKAL

*Pande Made Kutanegara¹, Endang Ediaستی Mustar²,
dan Sri Purwatiningsih³*

Abstract

In order to recover from the economy crisis, the government has launched a program namely raskin (beras miskin/rice for poor). This program was addressed to only poor people with criteria set by BPS. Since this program has caused public jealousy, the criteria for the recipients of raskin then has changed so the term bagita/bagi rata/equally shared came up. All people, whether they were poor or not, then entitled to raskin in various amount every month. This paper will describe in detail the share of raskin and the changing in the criteria based on the research in Kulon Progo Regency and Cilacap Regency.

Keywords: rice for poor, mechanism, effectiveness

Latar Belakang

Di Indonesia, program pemberian subsidi bahan pangan oleh negara kepada rakyatnya secara lebih terstruktur dan berkelanjutan mulai dilaksanakan sejak 1998 sehubungan dengan krisis ekonomi di Indonesia. Program raskin yang semula merupakan program darurat dan sesaat untuk mengatasi kesulitan pangan telah berubah menjadi program permanen yang dilaksanakan secara terus-menerus. Bila semula target program adalah kelompok-kelompok masyarakat yang dipandang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan akibat krisis berubah menjadi rumah tangga miskin. Program pemberian subsidi pangan telah menjadi salah satu ikon perwujudan negara kesejahteraan. Dalam pelaksanaan program yang bersifat longitudinal ternyata berbagai

persoalan muncul, baik yang bersifat teoretis, terutama dalam tataran praktis.

Untuk melaksanakan program subsidi beras miskin tersebut, telah dikembangkan kerja sama antara Perum Bulog sebagai penyedia beras dengan Departemen Dalam Negeri. Kerja sama tersebut terwujud dalam semua level, mulai di tingkat pusat hingga pada tingkat kabupaten/kota. Hanya dalam implementasinya masih dirasakan berbagai kelemahan. Analisis yang dilaksanakan Kutanegara (2007) menunjukkan salah satu kelemahan kerja sama antara berbagai instansi dalam program raskin justru terjadi di tingkat birokrasi pemerintah kabupaten/kota dan jajaran di bawahnya. Aparat pemda di sebagian wilayah tampak kurang serius melaksanakan program raskin. Kekurangseriusan terhadap program telah mengakibatkan berbagai

¹ Staf pengajar Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada dan staf peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

² Staf pengajar Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta.

³ Staf pengajar Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta.

kelemahan program, seperti tidak tepat sasaran, tidak tepat jumlah, dan tidak tepat harga yang harus dibayar penduduk miskin. Sedangkan kelemahan yang masih dirasakan pada sisi Perum Bulog adalah kurang tepat waktu, kurang tepat ukuran, dan tidak tepat kualitas.

Dalam upaya meningkatkan efektifitas program raskin, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM bekerja sama dengan Perum Bulog pada 2006 telah melakukan pendampingan terhadap program Raskin di Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kegiatan yang dilakukan adalah pengembangan indikator dan parameter kemiskinan tingkat lokal, pembuatan peringkat penduduk miskin, serta kesepakatan tentang mekanisme dan sistem pembagian raskin di tingkat kelurahan ke bawah. Selama proses pendampingan telah terjadi perubahan kriteria penerima raskin dan mekanisme penerimaan raskin sehingga raskin menjadi lebih tepat sasaran, tepat jumlah, dan tepat waktu. Guna mendukung ketepatan program, masyarakat secara mandiri mengembangkan kriteria kemiskinan yang sesuai dengan konteks lokal. Dengan cara itu, penerima raskin memang benar-benar yang termiskin dan miskin dalam satu wilayah.

Setelah lebih dari satu tahun program pendampingan, tampaknya telah terjadi berbagai perubahan dalam masyarakat yang juga akan berpengaruh terhadap program raskin. Perubahan tersebut berkaitan dengan peningkatan harga beras yang sangat tinggi pada tahun-tahun belakangan ini dan diduga mengubah persepsi masyarakat terhadap program raskin. Guna mengetahui dinamika program raskin selama setahun belakangan ini,

dilakukan penelitian intensif terbatas pada tahun 2007 dengan tujuannya sebagai berikut.

1. mengetahui keberlanjutan pendampingan perguruan tinggi terhadap program raskin tahun 2006
2. mengetahui persepsi masyarakat miskin terhadap program raskin dan kemungkinan perubahan-perubahan pelaksanaan program.

Penelitian ini dilaksanakan selama dua bulan di Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta (D.I. Yogyakarta). Desa Penggalang, Kecamatan Adipala, Kabupaten Cilacap merupakan daerah penelitian di Provinsi Jawa Tengah, sedangkan Desa Sukoreno, Kecamatan Sentolo, Kabupaten Kulonprogo mewakili daerah perdesaan dan Kelurahan Cokrodingratan, Kecamatan Jetis, Kota Yogyakarta, sebagai wakil daerah perkotaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Desa Penggalang dan Sukoreno merupakan wilayah yang telah didampingi pada tahun sebelumnya. Sedangkan Kelurahan Cokrodingratan merupakan wilayah penelitian yang baru dimasukkan tahun 2007 untuk mengetahui program raskin di daerah perkotaan. Oleh karena itu, analisis program pendampingan hanya bisa dilakukan di kedua desa pertama, sedangkan hasil penelitian di Kelurahan Cokrodingratan hanya dapat menyokong data tahun terakhir.

Metode Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan dua metode pokok, yakni kuantitatif dan kualitatif. Data kuantitatif dikumpulkan dengan melakukan survei pada keluarga miskin di wilayah penelitian untuk memperoleh gambaran dan pemahaman umum tentang

kondisi demografis, sosial-ekonomi, dan persepsi serta pengetahuan tentang program raskin. Data kualitatif dikumpulkan dengan tiga teknik. *Pertama*, melakukan observasi yang dilakukan untuk mengumpulkan informasi dan gambaran kondisi sosial-ekonomi serta keterlibatan gakin dalam program dan berbagai aktivitas kemasyarakatan. *Kedua*, wawancara pada keluarga miskin dan *stakeholders* lainnya. Wawancara mendalam dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara terhadap semua sumber informasi. *Ketiga*, *Focus Group Discussion* (FGD). Selain rumah tangga miskin, para pengelola program di tingkat RT/RW dan kelurahan juga menjadi pemberi informasi tentang pelaksanaan program. Selain itu, informasi pelaksanaan program raskin juga diperoleh dari Perum Bulog pada tingkat subdivre dan gudang.

Kemiskinan: Perbedaan Cara Pandang

Kemiskinan menjadi persoalan utama yang harus diselesaikan berbagai negara di dunia. Seiring dengan ratifikasi terhadap program MDGs oleh negara-negara berkembang di seluruh dunia, penghapusan kemiskinan dan kelaparan menjadi prioritas utama yang harus dicapai tahun 2015. Oleh karena itu, semua negara berkembang yang selama ini menjadi tempat berkembangbiaknya kemiskinan melakukan berbagai kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan. Kajian teoretis dan praktis telah dilakukan untuk memperjelas dan menjembatani kemiskinan pada tingkat makro dan mikro. Namun, ternyata kemiskinan laksana hutan belantara yang tampak indah, hijau, dan mudah dimasuki bila dilihat dari jauh, tetapi akan sangat berbeda pada tingkat praktik. Pada tataran praktis, kemiskinan

sangat dipengaruhi oleh konteks tempat fenomena itu terjadi. Oleh karena itu, pada tataran teoretis, dikenal konsep kemiskinan absolut dan relatif. Kemiskinan absolut didasarkan pada ketidakmampuan individu untuk memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak. Konsep ini dikembangkan di Indonesia dan dinyatakan sebagai *inability of the individual to meet basic needs* (Tjondronegoro, Soejono dan Harjono, 1993). Konsep tersebut sejalan dengan Sen (Meier, 1989 dalam BPS; 2004) yang menyatakan kemiskinan adalah *the failure to have certain minimum capabilities*. Definisi tersebut mengacu pada standar kemampuan minimum tertentu, yang berarti penduduk yang tidak mampu memenuhi kebutuhan minimum tersebut dikategorikan sebagai miskin. Sedangkan kemiskinan relatif adalah kemiskinan yang harus disesuaikan dengan konteks sosial budaya dan ekonomi masyarakat setempat. Karena disesuaikan dengan konteks, ukuran kemiskinan juga sangat ditentukan oleh faktor-faktor lokal. Ini berarti tingkat dan kondisi kemiskinan menjadi sangat relatif sehingga tidak bisa dibandingkan antara daerah satu dengan daerah lainnya. Kategori miskin pada suatu daerah belum tentu sama dengan miskin di daerah lainnya.

Pengukuran kemiskinan secara ekonomi biasanya dilakukan dengan menghitung proporsi pendapatan dan/atau pengeluaran rumah tangga. Kondisi ekonomi akan memengaruhi kemampuan rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, seperti kebutuhan sandang, pangan, papan, kebutuhan kesehatan, dan pendidikan (Mubyarto, 1997). Kemampuan ekonomi akan memengaruhi tingkat aset rumah tangga. Persoalannya adalah tidak semua rumah

tangga mampu memperoleh aset yang dibutuhkan. Ketimpangan struktur sosial ekonomi dan keterbatasan akses telah menjadikan sebagian rumah tangga gagal memiliki aset yang dibutuhkan.

Pengukuran kemiskinan absolut dilakukan dengan cara menetapkan nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan maupun nonmakanan, yang harus dipenuhi seseorang untuk hidup secara layak. Nilai standar kebutuhan minimum tersebut digunakan sebagai garis pembatas antara penduduk miskin dan tidak miskin. Uppal (1985) menyebut garis pembatas tersebut sebagai garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*). Garis kemiskinan sesungguhnya merupakan sejumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makan setara dengan 2.100 kilo kalori per orang per hari dan kebutuhan nonmakanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya. Biaya untuk membayar 2.100 kilo kalori per hari disebut

sebagai Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan biaya untuk membayar kebutuhan minimum nonmakanan disebut sebagai Garis Kemiskinan Nonmakanan (GKNM). Individu dengan pengeluaran lebih rendah daripada garis kemiskinan disebut sebagai penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan atau penduduk miskin.

Beberapa indikator yang berpengaruh terhadap kemiskinan adalah tingkat pendidikan atau sumber daya manusia, mobilitas warga yang masih rendah, sikap masyarakat terhadap perubahan, dan beberapa faktor lainnya. Kondisi daerah perdesaan yang berpegunungan dan sarana transportasi yang buruk juga akan menyebabkan orang pasrah atau menerima apa adanya pemberian Tuhan Yang Maha Esa. Mental pasrah *nrimo* terhadap keadaan sering dijumpai pada masyarakat Jawa, tidak terkecuali masyarakat D.I. Yogyakarta dan Jateng. Hal ini akan sulit memompa semangat mereka beranjak dari kemiskinan menuju kemakmuran atau paling tidak hidup layak secara ekonomis.

Tabel 1
Kemiskinan menurut Masyarakat Miskin di Cilacap

Aspek	Persepsi
Pangan	Makan hanya 2 kali sehari atau bahkan kurang dari dua kali
Pakaian	Pakaian bisa beli dalam satu tahun hanya satu kali
Rumah	Rumah tidak menjadi patokan yang penting ekonomi dalam rumah tangga itu Warga yang <i>mondhok</i> (membangun rumah di atas tanah milik orang lain)
Kesehatan	Kesehatan hanya bisa membeli obat warung atau yang mendapatkan askeskin
Pendidikan	Pendidikan tidak lebih dari SD
Pekerjaan	Buruh dan tukang becak
Penghasilan	Penghasilan hanya Rp5.000,00 sampai Rp7.000,00 per hari Tidak mempunyai penghasilan tetap

Sumber: PSKK-UGM, 2006.

Tabel 2
Kemiskinan menurut Masyarakat Miskin Kulon Progo

Aspek	Persepsi
Pangan	Tidak makan secara rutin dan kurang dari 2 kali sehari
Pakaian	Tidak mampu membeli pakaian baru bagi anaknya dalam setahun.
Rumah	Rumah tidak bisa dijadikan ukuran karena banyak yang rumahnya gedhek, namun memiliki sawah yang luas dan ternak yang banyak. Rumah ditempati lebih dari satu keluarga/ padat
Kesehatan	Tidak mempunyai akses kesehatan, tidak mampu mengobati anaknya ke rumah sakit.
Pendidikan	Tidak mempunyai akses untuk pendidikan sampai SLTP
Pekerjaan	Tidak mempunyai pekerjaan tetap, serabutan, buruh tani, glidig
Penghasilan	Tidak tetap dan jumlahnya kurang dari Rp450.000,00/ bulan
Anggota Keluarga	Lebih dari empat jiwa dalam satu keluarga
Kepemilikan	Tidak memiliki lahan atau hanya menyewa lahan kurang dari 2.000 meter persegi. Tidak memiliki hewan ternak besar lebih dari 2 ekor (sapi, babi, kambing) Penggaduh ternak

Sumber: PSKK-UGM, 2006.

Pengukuran kemiskinan secara relatif memang masih perlu dikembangkan. Pengukuran ini akan memungkinkan adanya solusi pengentasan kemiskinan yang lebih kontekstual sesuai dengan kondisi dan situasi daerah masing-masing. Penelitian dan pendampingan yang dilakukan selama dua bulan di lokasi berbeda sebenarnya mencoba menemukan dan merumuskan kemiskinan secara bersama-sama dengan penduduk miskin dan masyarakat setempat. Kemiskinan relatif yang dirumuskan dengan cara *bottom up* tersebut dapat digunakan untuk lebih mengembangkan program raskin yang tepat sasaran. Hasil pendampingan yang dilakukan di dua lokasi, yakni Desa Penggalang, Kabupaten Cilacap dan Desa Sukoreno, Kabupaten Kulon Progo, menemukan hal berikut. Dari sisi masyarakat miskin, kemiskinan merupakan wujud keterbatasan

fasilitas fisik dan keterbatasan kepemilikan ekonomi yang pada gilirannya akan mengganggu kemampuan mereka untuk mengakses berbagai pelayanan sosial, seperti kesehatan dan pendidikan. Mereka berpandangan kemiskinan yang mereka derita lebih sebagai akibat keterbatasan akses yang mereka hadapi selama ini. Itu berarti persoalan struktur sosial dan kemiskinan struktural masih menjadi kondisi yang mengakibatkan mereka miskin. Upaya-upaya untuk keluar dari kemiskinan telah dilakukan dengan berbagai cara, namun keterbatasan aset dalam bidang pengetahuan, pendidikan dan keterampilan, serta modal telah menghambat mereka keluar dari kemiskinan. Kondisi ini lebih diperparah ketimpangan akses yang mereka hadapi ketika mencoba keluar dari lingkaran kemiskinan.

Pada tataran mikro, yakni di tingkat desa, di kedua wilayah selain ditemukan faktor-faktor

penyebab kemiskinan dan juga berhasil dirumuskan parameter kemiskinan lokal. Parameter ini yang disusun oleh penduduk miskin ini telah mengidentifikasi kemiskinan sesuai dengan kondisi lingkungan.

Berdasarkan temuan dari kedua wilayah dapat disimpulkan pemilikan sawah, temak, dan jenis bangunan rumah tidak dapat dipakai sebagai patokan untuk mengukur kemiskinan. Yang lebih penting adalah penguasaan lahan untuk kegiatan ekonomi sehingga kepemilikan formal tidak dapat dipakai sebagai patokan pengukuran kemiskinan. Aset yang dikelola dan mampu memberi pendapatan pada mereka menjadi hal yang sangat berarti. Besar kecilnya pendapatan tiap-tiap rumah tangga juga berbeda. Di Cilacap sebagai wilayah yang lebih perdesaan dibandingkan dengan Kulon Progo, ukuran kemiskinan dari sisi pendapatannya lebih rendah dibandingkan dengan Kulon Progo. Yang menarik adalah mereka memasukkan jumlah anggota rumah tangga sebagai ukuran kemiskinan. Semakin banyak anggota rumah tangga yang tidak produktif, semakin berat beban ekonomi yang harus ditanggung rumah tangga miskin.

Karakteristik Penerima Manfaat Raskin

Salah satu persoalan dalam praktik pengelolaan program raskin adalah munculnya kearifan lokal untuk membagi raskin tidak hanya kepada rumah tangga miskin, tetapi juga kepada seluruh rumah tangga dalam satu wilayah. Hal inilah yang menyebabkan munculnya prinsip bagita (bagi rata). Oleh karena itu, responden penerima manfaat di sini mencakup RTM yang menerima beras meskipun mereka tidak memiliki kartu raskin. Penelitian ini dilakukan terhadap 250 orang

responden yang terdiri dari sekitar 38 persen laki-laki dan 62 persen perempuan. Adapun karakteristik kepala rumah tangga adalah 82 persen berpendidikan rendah (SD ke bawah), 11 persen berpendidikan SLTP, dan hanya sebagian kecil yang berpendidikan tinggi (SMU ke atas).

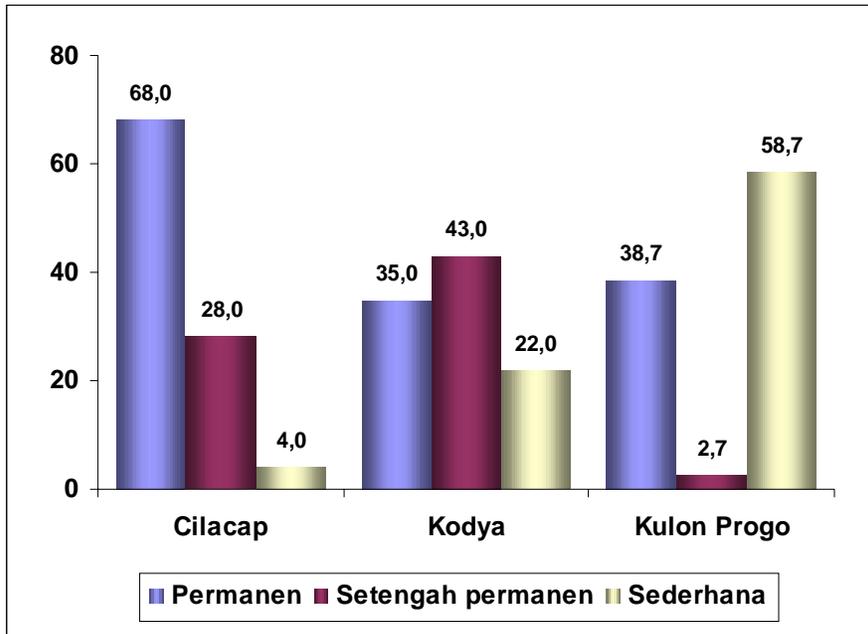
Kondisi rumah penerima raskin di Cilacap lebih baik dibandingkan dengan kondisi rumah di Yogyakarta dan Kulon Progo. Hal itu tampak dari proporsi rumah permanen di Cilacap adalah yang paling tinggi dibandingkan dengan dua daerah lainnya. Kondisi ini ternyata tidak hanya berkaitan dengan kondisi status sosial ekonomi mereka, namun juga berkaitan dengan kondisi budaya tiap-tiap wilayah. Secara kultural, masyarakat Yogyakarta membangun rumahnya dari kayu dan gedek. Sedangkan di Cilacap yang walaupun merupakan daerah persawahan, sebagian warganya bekerja di luar negeri yang berdampak terhadap masyarakat sekitarnya, baik dalam hal gaya hidup maupun bangunan rumah ideal. Kepulangan para TKI dan TKW yang bekerja di luar negeri membawa pendapatan yang cukup besar dan kemudian digunakan untuk

Tabel 3
Proporsi Penerima Manfaat
menurut Pendidikan Kepala Keluarga

Pendidikan	Kabupaten		Total
	Cilacap	Kulon Progo	
Rendah	87,1	71,3	82,1
Sedang	8,2	16,5	11,1
Tinggi	4,8	12,2	6,8
N	147	188	335
%	100,0	100,0	100,0

Sumber: PSKK-UGM, 2007.

Grafik 1
Kondisi Rumah/Tempat Tinggal Penerima Manfaat



membangun rumah yang ideal. Oleh karena itu, sebagian besar rumah di wilayah ini permanen dan bergaya modern. Fenomena ini tidak hanya ditemui pada mereka yang bekerja di luar negeri, tetapi juga masyarakat yang tidak memiliki anggota rumah tangga yang menjadi pekerja di luar negeri. Mereka berupaya mengikuti mode yang telah dibawa para migran ke kampungnya.

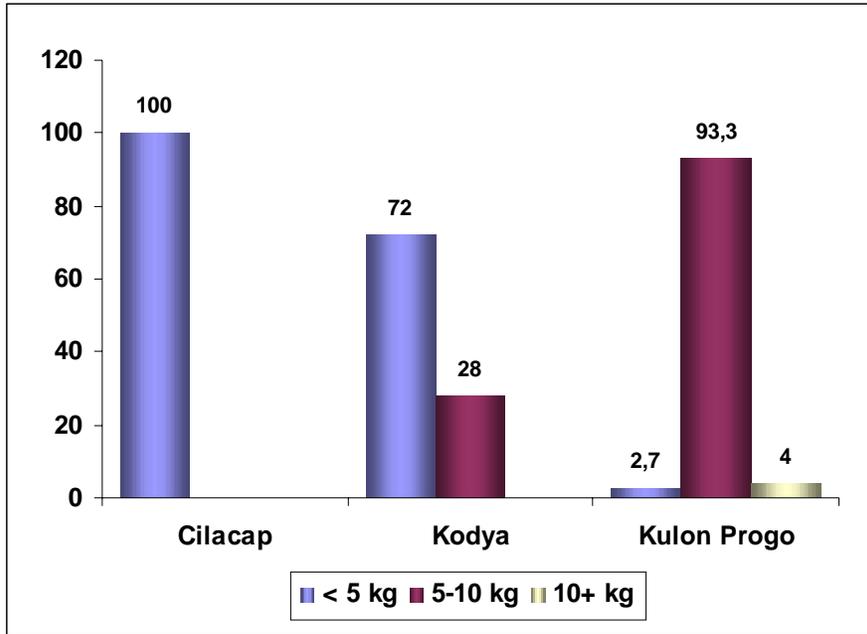
Program Raskin di Ketiga Wilayah

Secara teoretis, penerima manfaat akan menerima raskin sejumlah 20 kilogram sesuai dengan aturan tingkat nasional. Khusus untuk wilayah Yogyakarta, jumlah raskin yang diterima rumah tangga miskin adalah 10 kilogram yang sesuai dengan kesepakatan dan Surat Keputusan Gubernur D.I. Yogyakarta. Meskipun telah mempunyai aturan yang jelas, dalam kenyataannya jumlah yang diterima RTM sangat bervariasi dan cenderung di bawah

angka patokan tersebut. Jumlah raskin diterima sesuai dengan kebijakan tiap-tiap pengelola. Sebagian besar responden (93,3 persen) menerima raskin setiap bulan antara 5-10 kilogram, sekitar empat persen menerima beras lebih dari 10 kilogram, dan hanya 2,7 persen menerima kurang dari lima kilogram. Hanya RTM di Kulon Progo yang menerima beras sekitar 10 kilogram, sedangkan di Kabupaten Cilacap dan Kota Yogyakarta maksimal hanya lima kilogram dan tidak seorang pun yang menerima 10 kilogram per rumah tangga. Pola semacam itu terjadi karena di kedua wilayah yang terakhir raskin dibagikan dengan cara bagita sehingga semua rumah tangga, bahkan rumah tangga yang tidak miskin juga menerima raskin.

Berdasarkan hal itu, dapat dinyatakan pembagian raskin kepada keluarga miskin tidak tepat jumlah yang dibagikan. Lebih-lebih di Kabupaten Cilacap, semua penerima manfaat

Grafik 2
Penerima Beras Tiap Bulan



hanya menerima maksimal lima kilogram. Dengan pembagian beras di bawah 10 kilogram per bulan per rumah tangga, dapat dikatakan tujuan program raskin sebenarnya tidak menemui sasaran. Secara teoretis, tiap-tiap rumah tangga paling tidak mengonsumsi sejumlah 20 kilogram beras per bulan untuk dapat bertahan hidup. Dengan bantuan sejumlah beras itu, diharapkan pengeluaran rumah tangga untuk beras dapat terpenuhi atau paling tidak dapat dikurangi sehingga kemungkinan munculnya kelaparan dapat dihindarkan.

Pemahaman Masyarakat tentang Raskin

Masalah mendasar munculnya berbagai ketidaktepatan dalam program raskin adalah tidak tepat dan tidak validnya data kemiskinan. Data yang digunakan dalam program raskin

bersumber dari data Biro Pusat Statistik (BPS) yang dikumpulkan menggunakan ukuran kemiskinan absolut. Oleh karena itu, di berbagai daerah terjadi ketidaktepatan jumlah dan karakteristik rumah tangga miskin. Demikian juga halnya ketika penentuan rumah tangga miskin diikuti dengan program raskin, program raskin otomatis tidak sesuai dengan kondisi di masyarakat. Masyarakat merasa tidak pernah dilibatkan dalam penentuan rumah tangga miskin karena hanya menerima hasil pendataan dan sekaligus harus menerima program intervensi berupa raskin. Hal ini jelas menunjukkan program kemiskinan dan program raskin masih bersifat *top down*. Masyarakat masih dianggap sebagai objek program, bukan subjek. Dalam masyarakat Jawa yang mengenal dan mempraktikkan norma *ewuh pakewuh*, hal ini mendorong munculnya pola sama rata sama rasa. Implikasinya adalah raskin harus disikapi dengan kearifan lokal,

yakni dibagi rata, baik dengan seluruh penduduk maupun hanya dengan mereka yang dianggap miskin.

Dalam tataran persepsi, mereka sadar dan sangat paham raskin adalah beras yang khusus diberikan pada rumah tangga miskin dan bukan beras bantuan kepada seluruh rumah tangga. Namun persoalan kultural menjadi hambatan mereka ketika harus menjalankan program sesuai aturan dari atas (pemerintah). Hasil penelitian menemukan variasi pemahaman masyarakat tentang raskin seperti berikut ini.

“Kalau menurut saya, raskin artinya rakyat ASLI kekurangan Indonesia, asli kekurangan yang benar-benar kekurangan” (Ibu Mn).

“Kalau raskin menurut saya adalah subsidi dari pemerintah bagi warga yang miskin di Indonesia” (Ibu Sr).

“Raskin adalah bantuan beras yang diberikan oleh pemerintah yang ditujukan bagi orang miskin” (Ibu Kr).

“Beras bagi warga yang miskin, awal-awalnya dulu untuk orang yang miskin” (Bp Brn).

Penekanan terhadap kata miskin dan kekurangan sudah diketahui oleh warga di tiga lokasi penelitian. Variasi yang muncul di Kota Yogyakarta adalah adanya pengetahuan raskin adalah subsidi dari pemerintah. Di lokasi ini, seorang informan miskin, bahkan mampu mendeskripsikan proses pengelolaan raskin. Menurutnya, awalnya raskin hanya diperuntukkan bagi warga miskin, namun selanjutnya muncul variasi dalam pendistribusian raskin yang tidak hanya bagi orang miskin, tetapi di wilayahnya dibagi rata pada seluruh warga. Oleh karena itu, rata-rata

raskin yang diterimanya hanya 3-5 kilogram per bulan. Jumlah tersebut jelas sangat tidak mencukupi kebutuhannya dan keluarganya. Oleh karena itu, ia terpaksa mengeluarkan uang cukup banyak untuk membeli bahan pangan.

Variasi penerima raskin yang begitu berbeda antara satu wilayah dengan wilayah lain mengakibatkan munculnya variasi istilah raskin. Di Kabupaten Cilacap, warga lebih mengenal raskin dengan sebutan beras jatah. Kata jatah berarti pemberian yang dilaksanakan secara cuma-cuma. Artinya, memang kewajiban pihak lain atau pemerintah untuk memberikan jatah kepada warga masyarakat. Implikasinya adalah setiap warga masyarakat berhak mendapatkan beras jatah tersebut. Di Kabupaten Kulon Progo, warga menyebut raskin dengan sembako. Istilah sembako berarti sembilan bahan pokok yang mulai diperkenalkan pemerintah ketika krisis tahun 1998. Demikian populernya istilah beras sembako mengakibatkan perangkat desa pun menggunakan istilah yang sama untuk beras raskin. Hal yang berbeda terjadi di Kota Yogyakarta. Masyarakat telah mengenal dan menyebukan istilah raskin untuk beras raskin. Perbedaan persepsi tentang raskin akan mengakibatkan persepsi dan perlakuan berbeda terhadap raskin. Ketika beras raskin dianggap sebagai beras jatah dan/atau beras bantuan, ada kewajiban dari pemerintah untuk memberikannya kepada semua warga dan sebaliknya, warga merasa berhak mendapatkan beras tersebut. Sebagian masyarakat menganggap bantuan pemerintah harus dinikmati oleh semua lapisan masyarakat tanpa kecuali.

“Ini kan beras raskin untuk orang yang sebenar-benarnya kekurangan, kan Mas?”

Kalau saya tahu itu. Tapi bagi orang yang kaya-kaya nggak mikir segitu. Mikirnya gini, kalau ada apa-apa tu ... semuanya ditarik. Nggak kaya nggak miskin, semuanya di tarik, kayak tujuh belasan. Pasti ditarik gitu ... jawabnya yang kaya" (Ibu Sty).

"Lah pun didum warga liyanipun. Membutuhkan, nggih sami nyuwun. Asline tiyang 7 angsale 7 karung. Nek riyin nggih Mas, dibagi tiyang 14: terus 10 kg, pertama kali pikanthuke 20 kg terus ngantos ping gangsal, njuk lajengipun terus wonten sing meri wah kaceke 20-20, terus saiki didum mawon kulo ngoten, sing kepingin njaluk yo didum wae" (Lha sudah dibagi ke warga lainnya. Semua membutuhkan, jadi semua minta. Sebenarnya 7 orang dapat 7 kantong. Kalau dulu ya, Mas, dibagi 14 orang: jadi 10 kg, pertama kali mendapatkan 20 kg, berlanjut sampai lima kali, kemudian selanjutnya ada yang iri, wah selisihnya 20-20, jadi sekarang dibagi saja, saya bilang begitu, yang ingin minta, diberi bagian saja") (Bp Mj).

Sebagian masyarakat menganggap raskin adalah beras murah. Artinya, pemerintah memang menjual beras dengan harga murah kepada warga masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat menganggap dalam jual beli tersebut yang berlaku adalah hukum pasar, yaitu setiap warga masyarakat berhak membeli beras bila mereka memiliki uang dan berkeinginan membeli. Dengan pemahaman seperti itu, baik orang kaya maupun miskin merasa berhak membeli beras tersebut. Membeli dipandang bukan menerima bantuan. Pemahaman seperti ini menyebabkan tuntutan masyarakat terhadap raskin semakin meningkat, terutama tuntutan terhadap kualitas beras. Mereka berpandangan seharusnya

beras yang dijual pemerintah mempunyai kualitas yang baik, paling tidak sama dengan yang ada di pasaran. Tuntutan seperti ini bisa dimaklumi karena mereka merasa membeli beras, bukan diberi beras. Pemahaman tersebut mengakibatkan pandangan mereka terhadap kualitas beras juga bervariasi seperti yang disampaikan Ibu Menek berikut ini.

"Raskin kalau menurut saya, beras yang rodo nganu, nggak terlalu bagus juga tidak terlalu jelek sekali, layak untuk dikonsumsi untuk ukuran orang kurang mampu. Layak dikonsumsi, tapi untuk ukuran orang yang tidak mampu" (Ibu Mn).

Terlepas dari munculnya berbagai masalah mengenai raskin, program ini diakui sebagian masyarakat masih memiliki kemanfaatan yang cukup tinggi, terutama ketika musim paceklik tiba sekitar Desember sampai Februari. Pada saat itu, simpanan beras sebagian besar petani telah habis sehingga raskin menjadi sangat berharga. Di wilayah yang tidak memiliki lahan pertanian, raskin dipandang penting sepanjang waktu. Kedatangan raskin sangat mereka nantikan untuk mencukupi kebutuhan pangan keluarga. Selain itu, khusus di wilayah Kabupaten Cilacap, beras sangat dibutuhkan ketika musim hajatan. Raskin telah menjadi alat utama dalam proses sumbang-menyumbang warga masyarakat. Raskin terutama digunakan sebagai bahan campuran untuk beras sumbangan. Umumnya warga masyarakat menyumbang beras sebanyak 2,5 kg kepada keluarga yang mempunyai hajatan. Masyarakat telah memahami beras sumbangan tersebut pasti campuran raskin, bahkan sebagian warga menggunakan raskin sebagai beras sumbangan tanpa campuran sama sekali. Adanya raskin telah mengurangi beban ekonomi rumah tangga karena beras raskin

lebih murah dibandingkan dengan beras di pasaran.

Pemahaman yang agak berbeda dianut oleh pelaksana raskin di tingkat desa. Sebagian di antara mereka menganggap raskin sebagai beban secara moral karena pemerintah desa merasa kesulitan memberikannya secara tepat sasaran. Apalagi bagi daerah yang kondisi sosial ekonomi penduduknya relatif sama. Oleh karena itu, ketika raskin harus didistribusikan dengan menggunakan data SLT (sumbangan langsung tunai), yang sangat pasti akan muncul kekhawatiran di kalangan perangkat desa. Mereka menganggap model pembagian menggunakan data SLT akan dapat memecah belah persatuan dan keharmonisan masyarakat yang selama ini sudah berjalan. Masyarakat dan terutama perangkat desa khawatir pemberian raskin yang tepat sasaran justru akan mengurangi rasa kegotongroyongan di masyarakat sekaligus juga mengurangi semangat swadaya masyarakatnya.

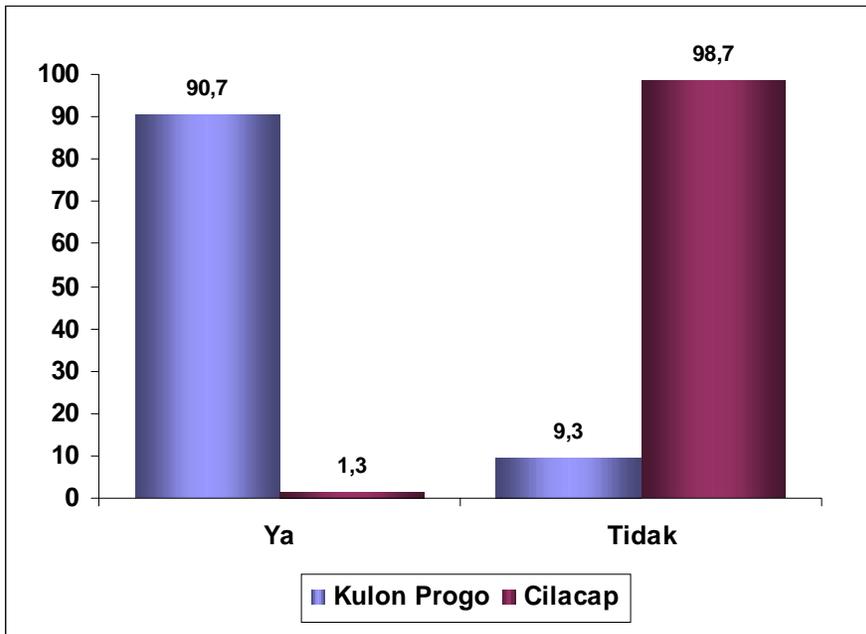
Berbagai pandangan tentang raskin di atas menunjukkan adanya keragaman persepsi pada masyarakat maupun pemerintah desa selaku pelaksana raskin di tingkat desa. Meskipun demikian, sebenarnya raskin juga telah dipahami sebagai sebuah program pemerintah yang mampu meningkatkan ketahanan pangan masyarakat miskin. Apabila diterapkan secara tegas dan tepat, tujuan untuk memenuhi kebutuhan gizi makro masyarakat pun bisa tercapai dengan baik, tentunya dengan banyak perbaikan di sana-sini. Permasalahan utama dari raskin saat ini adalah perbedaan pemahaman masyarakat dan pemerintah di satu sisi dan perilaku pelaksana pembagian raskin.

Terobosan Baru dalam Peningkatan Efektivitas Program Raskin

Memperhatikan kondisi yang berkembang di masyarakat, PSKK UGM bekerja sama dengan BULOG Divre Jawa Tengah dan D.I. Yogyakarta mencoba mengembangkan sebuah program pilot yang bertujuan melakukan kajian secara mendalam dan melakukan pendampingan secara intensif pelaksanaan program di kedua wilayah tersebut. Pendampingan dilaksanakan di dua lokasi, yaitu Kabupaten Cilacap dan Kabupaten Kulon Progo. Uji coba pendampingan dilakukan terutama untuk mengembangkan indikator dan parameter berbasis lokal. Pelaksanaannya dimulai pada komunitas masyarakat paling bawah, yaitu rukun tetangga (RT). Tahap *pertama* yang dilakukan adalah sosialisasi kepada seluruh warga masyarakat tentang pelaksanaan program raskin dikaitkan dengan kemiskinan. Langkah *kedua* mendiskusikan kepada warga tentang penyimpangan program yang diakibatkan oleh kesalahan pemahaman dan definisi kemiskinan. Langkah *ketiga* dilaksanakan kesepakatan untuk mengembangkan parameter kemiskinan berbasis lokal. Langkah *keempat* adalah kesepakatan untuk melaksanakan program raskin sesuai dengan kriteria kemiskinan lokal.

Keterlibatan seluruh komponen masyarakat dalam tahap pembuatan peringkat merupakan hal yang sangat penting. Tahap awal dilaksanakan pembuatan peringkat pada satu RT guna menentukan urutan kemiskinan. Pembuatan peringkat melibatkan warga dalam RT tersebut untuk menentukan rumah tangga-rumah tangga yang masuk dalam urutan peringkat tertinggi yang berarti tergolong miskin, sampai peringkat terendah yang berarti tergolong mampu dan kaya.

Grafik 3
Proporsi Penerapan Hasil Pendampingan Tahun 2006



Sebagai contoh, penentuan penerima manfaat dengan melalui peringkat yang dilakukan oleh semua warga di satu RT telah dicobakan di Dusun Mandarasa, Kecamatan Adipala, Kabupaten Cilacap pada saat pendampingan. Pertemuan RT tersebut dihadiri oleh semua warga dengan perwakilan para ibu dan para bapak dengan didampingi oleh ketua RT dan kepala dusun. Berdasarkan kesepakatan warga diperoleh peringkat warga dan dilanjutkan dengan pencapaian kesepakatan baru untuk pelaksanaan distribusi raskin. Warga menyepakati untuk peringkat satu sampai dengan lima yang dianggap miskin mendapatkan raskin lebih banyak setiap bulannya dan sisa raskin yang menjadi bagian RT tersebut dibagi secara bergilir dalam jangka waktu dua bulan sekali kepada warga lainnya. Empat warga yang masuk dalam peringkat terendah yang dianggap kaya mengikhlaskan tidak mendapatkan raskin.

Ketika kesepakatan tersebut dilaksanakan, sebagian besar warga menyepakati dan dapat menerima dengan baik. Konflik sempat muncul ketika salah seorang ibu datang untuk membeli raskin, padahal pada waktu FGD suami beliau sudah mengikhlaskan tidak lagi membeli raskin. Beberapa orang ibu lainnya yang menghadiri FGD dan mengetahui kesepakatan yang telah disetujui semua warga menjelaskan secara beramai-ramai sehingga ibu yang bersangkutan merasa terpojok. Ibu tersebut kemudian menjelaskan suaminya tidak memberitahukan hasil pertemuan kemarin dan ia datang karena dihubungi ketua RT untuk membeli raskin. Atas desakan ibu-ibu yang hadir di rumah Ketua RT sebagai tempat pembelian raskin, ibu tersebut akhirnya mengembalikan raskin yang telah dibelinya dan segera meninggalkan rumah ketua RT. Karena telah disepakati secara bersama dan menjadi

pegangan untuk dilaksanakan, ketua RT tersebut tidak bisa berbuat banyak.

Setelah hampir satu tahun pendampingan tersebut diujicobakan, pada tahun 2007 dilakukan studi evaluasi untuk melihat penerapan pendampingan yang telah dilakukan sebelumnya. Berdasarkan studi evaluasi yang dilakukan terdapat beberapa temuan yang terkait dengan pelaksanaan model pendampingan di dua kabupaten terpilih.

Meskipun telah dilakukan pendampingan untuk bisa mendapatkan model distribusi raskin yang ideal, tidak seluruh desa di kabupaten terpilih dapat melakukan pendistribusian raskin mengacu pada hasil pendampingan tahun 2006. Hanya di Kabupaten Kulon Progo saja model distribusi sudah sesuai dengan hasil pendampingan, sedangkan di Kabupaten Cilacap model distribusi masih mengacu pada model distribusi yang ada sebelumnya. Hasil survey cepat menunjukkan lebih dari 90 persen responden di Kabupaten Kulon Progo mengatakan model distribusi raskin masih seperti hasil pendampingan sebelumnya, sementara di Kabupaten Cilacap justru sebaliknya, yaitu 98 persen responden mengatakan model distribusi raskin tidak mengacu pada hasil pendampingan. Sedangkan Yogyakarta yang pada tahun sebelumnya tidak dijadikan sebagai wilayah pendampingan raskin, tidak diterapkan pertanyaan tentang pendampingan.

Di Kabupaten Cilacap, penerapan hasil pendampingan hanya dilakukan beberapa bulan saja setelah pendampingan dilakukan. Setelah tidak ada pendampingan dari perguruan tinggi, pengelolaan raskin kembali seperti semula, misalnya dalam distribusi raskin kembali kepada model bagi rata. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh salah seorang

ketua RT yang menjelaskan pelaksanaan model pendampingan tahun 2006.

“Kira-kira 3 bulan setelah ketemuan itu, setelah itu bagi ratalah. Satu bulan 5 kilo terus satu bulan pindah orang lagi ... giliran gitu. Rata-rata 5 kilo. Kalau tidak dibagi rata saya yang tidak enaklah ... makanya bagi ratalah! Jadi saya juga merasa enaklah ...” (Bp DS).

Hasil kesepakatan tahun 2006 hanya dilaksanakan selama 3 bulan karena tahun 2007, kebijakan bagita kembali dilakukan. Semua warga mendapatkan giliran membeli raskin dengan perbedaan pada jangka waktunya saja. Warga yang dikategorikan miskin akan mendapatkan giliran setiap bulan, sedangkan untuk warga yang dikategorikan mampu akan mendapatkan giliran setiap dua bulan atau tiga bulan sekali. Jumlah raskin yang diterima tetap sama, yaitu 5 kg per KK, sedangkan masih ada 2 KK yang tetap mengikhlaskan tidak membeli raskin. Pengaturan warga yang mendapatkan giliran membeli beras dilakukan oleh ketua RT.

Hal yang berbeda terjadi Kabupaten Kulon Progo. Hasil pendampingan dapat menghapus ongkos transportasi yang dirasa cukup memberatkan masyarakat. Di lokasi ini, penerima raskin disesuaikan dengan penerima BLT/SLT dan mendapat jatah 10 kg per KK. Permasalahan sebelum pendampingan adalah adanya tambahan sebesar Rp100,00 per kilo untuk ongkos transportasi. Sebelum pendampingan, warga satu dusun mengambil raskin di kantor desa dengan menyewa colt sehingga terjadi pembengkakkan ongkos transportasi. Atas usulan warga pada saat pendampingan, dicapai kesepakatan untuk mengambil sendiri atau bergiliran antar penerima dengan urutan/jadwal yang

disepakati oleh warga sendiri di dalam RT masing-masing. Selain itu, aparat Pemda Kulon Progo ternyata memberikan perhatian sangat besar. Mereka mengalokasikan dana cukup besar untuk pelaksanaan program raskin. Dana tersebut dapat digunakan untuk mendekatkan titik distribusi pada tempat yang paling dekat dengan warga masyarakat sehingga jarak tempuh warga menjadi lebih pendek. Hal ini telah mengurangi pengeluaran warga miskin. Mereka hanya membayar raskin sesuai dengan aturan pemerintah, yakni Rp1.000,00 per kilogram.

Pada tahun 2007 ternyata kesepakatan ketika pendampingan masih tetap dilaksanakan. Masyarakat merasakan manfaat dan keuntungan penghilangan ongkos transportasi dan mendapatkan pengalaman untuk melakukan pengambilan raskin di balai desa.

Beberapa catatan penting dapat ditarik tentang perbedaan hasil pascapendampingan di Kulon Progo dan Cilacap. Tampaknya faktor keterlibatan dan peran aparat pemerintah daerah dan pemerintah desa menjadi faktor yang sangat penting. Di Kulon Progo, kepala desa dengan tegas melaksanakan aturan program, yaitu penerima manfaat raskin didasarkan pada data BPS dengan menggunakan daftar penerima BLT/SLT. Sikap tegas aparat desa ini menjadikan hasil pendampingan masih bisa dijalankan hingga saat ini. Di samping itu, kesadaran masyarakat di Kulon Progo tentang raskin lebih baik dibandingkan dengan kesadaran masyarakat di Cilacap. Hal ini tampak dari pemahaman masyarakat terhadap raskin. Hasil penelitian menunjukkan masyarakat Kulon Progo menyatakan raskin adalah beras untuk masyarakat miskin, sedangkan di Cilacap lebih

menganggap raskin adalah beras jatah atau beras bantuan sehingga semua masyarakat boleh mendapatkannya.

Pelaksanaan raskin sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan pada awalnya sempat menimbulkan gejolak. Namun setelah diberikan penjelasan kriteria yang sesuai untuk menerima raskin oleh perangkat desa, masyarakat bisa menerimanya. Hal itu tampak seperti paparan berikut ini.

“Dulu memang ada juga, istilahnya protes karena ada perbedaan yang miskin sekali dan yang agak, apa namanya, perbedaan antara yang yang miskin dan sangat miskin itu tipis, itu menimbulkan, bedane tidak kelihatan, kalau yang mampu dan yang miskin itu jelas, jelas perbedaannya, kalau yang rodo miskin sama yang sangat miskin kan susah” (Lurah Desa Sukoreno).

Pendampingan telah mampu memberikan informasi yang dibutuhkan masyarakat seputar program raskin. Salah satu kelemahan program raskin selama ini adalah terbatasnya sosialisasi langsung pada tingkat masyarakat. Pada umumnya sosialisasi hanya dilakukan sampai pada tingkat desa dan tidak menyentuh level dusun apalagi ke masyarakat sehingga pengetahuan masyarakat tentang hal ini minim sekali. Hal ini diakui oleh sebagian besar informan yang mengatakan tidak pernah mendapatkan sosialisasi yang baik. Sosialisasi umumnya hanya berupa pemberitahuan ataupun undangan pengambilan raskin. Sedangkan penjelasan secara mendalam tentang raskin sendiri tidak pernah dilakukan, baik oleh pemerintah desa maupun dusun.

Misalnya dalam persoalan harga raskin, harga yang ditetapkan oleh pemerintah adalah Rp1.000,00 per kg dan seharusnya tidak ada

tambahan ongkos transportasi karena pemerintah daerah telah memberikan subsidi untuk transportasi. Sementara itu, kesadaran tentang raskin yang selayaknya hanya untuk orang miskin sesuai dengan keputusan dan ketetapan pemerintah. Pemahaman ini sudah dimiliki oleh masyarakat di Kulon Progo. Melalui pendampingan dengan melibatkan berbagai pihak dari tingkat RT sampai kelurahan telah terjadi proses komunikasi antara warga dan perangkat beserta tokoh masyarakat maupun tokoh agama. Proses diskusi tersebut memunculkan kreativitas masyarakat dalam memecahkan permasalahan yang mereka hadapi seputar pelaksanaan program raskin. Di Kabupaten Kulon Progo, masyarakat berinisiatif melakukan pengambilan raskin langsung ke kantor desa tanpa menyewa colt sehingga ongkos transportasi bisa dihilangkan. Usulan tersebut disepakati dan kemudian dilaksanakan oleh masyarakat.

"Inggih, sak sampunipun pendampingan saat ini seperti distribusinya diambil sendiri-sendiri. Nek dulukan kolektif ditambah ongkos transport, nek saiki gentenan nek kolektif hanya beberapa orang. Nek tiyang sekawan nopo kalih mengkeh gentosan le mendet" (Iya, setelah adanya pendampingan saat ini seperti distribusinya diambil sendiri-sendiri. Kalau dulukan kolektif ditambah ongkos transport, kalau sekarang bergantian, kalau kolektif hanya beberapa orang. Kalau empat orang atau dua nanti bergantian mengambalnya) (kepala Dukuh Suren).

Pernyataan kepala dusun tersebut juga ditegaskan oleh masyarakat bahwa dengan adanya pendampingan terjadi perubahan dalam pengelolaan raskin yang dianggap lebih meringankan karena tidak ada beban

transportasi lagi. Salah seorang warga mengungkapkan perasaannya setelah dilaksanakannya model pendampingan yang memunculkan perubahan dalam pengambilan raskin berikut ini.

"Nggih kulo niku seneng nggih senenge niku ketemu konco-konco ten bale njuk kalih niki lho wonten nopo niku wonten repot-repote nggih gentenan, guyub. Njuk mengko sasi ki ra iso menyang soale ngeterke anakku sek tulung pe'ku jujukno, sori yo aku ora ngopahi. Yo wis ra popo. Nggih mbah niki yo gendong mboten opah-opahan nggih mbah" (Iya saya itu senang, senangnya itu bertemu teman-teman di balai, terus kalau ada apa itu, ada yang kerepotan, ya bergantian, rukun. Terus nanti bulan ini tidak bisa berangkat karena mengantarkan anak saya, nanti kepunyaan saya tolong diambilkan, maaf ya saya tidak bisa memberi upah. Ya sudah tidak apa-apa. Iya mbah ini juga menggendong tidak diberi upah juga, ya, Mbah) (Ibu Ng).

Di Kabupaten Cilacap, masyarakat merespons dengan baik program pendampingan. Masyarakat menganggap adanya urutan kemiskinan yang disepakati oleh masyarakat cukup bagus karena dapat menentukan rumah tangga yang sebenarnya berhak mendapatkan raskin. Namun belum munculnya kesadaran masyarakat tentang pelaksanaan raskin menjadikan masih banyak masyarakat yang belum bisa menerima kesepakatan tersebut. Hal inilah yang menyebabkan mereka hanya melaksanakan hasil kesepakatan tersebut selama 3 bulan saja.

"Ya sebenarnya sih bagus. Tapi kan... yang lainnya itukan kepingin... terus dibagi rata lagi. Menurut saya, bagus ya, kan dah

diranking-ranking gitukan dah jelas, yang punya, yang nggak” (Ibu Py).

Pada saat pendampingan masyarakat sepakat hasil pembuatan peringkat yang mereka lakukan cukup mewakili kondisi masyarakat yang benar-benar pantas menerima raskin dan yang tidak layak. Dengan pemeringkatan yang melibatkan warga yang bersangkutan, mereka menjadi lebih bisa menerima penilaian yang dilakukan melalui kesepakatan bersama. Warga pun menjadi lebih menyadari yang kurang mampu sudah seharusnya mendapatkan raskin dalam jumlah yang lebih banyak sesuai dengan ketidakmampuan mereka untuk membeli beras di pasaran.

Namun ada pula warga yang menganggap pelaksanaan distribusi raskin yang sesuai dengan data kemiskinan akan menciptakan ketidakadilan. Hal ini terkait dengan konsep raskin adalah bantuan dari pemerintah yang seharusnya dinikmati oleh semua warga negara, bagaimanapun keadaan ekonominya. Istilah yang sering dimunculkan adalah sama-sama warga negara Indonesia. Keadilan dalam pembagian raskin menurut mereka adalah ketika raskin dibagikan secara merata kepada semua warga dengan jumlah yang sama untuk per KK-nya sehingga semua bisa merasakan raskin. Menurut salah seorang warga, keadilan adalah bagi rata, seperti yang dikatakannya berikut ini.

“Yang dulu yang miskin dapat 7 kilo setiap bulan. Yang ada dapat 5 kilo dua bulan sekali. Terus sekarang dibagi rata 5 kiloan, tapi yang punya dapatnya 5 kilo 2 bulan sekali. Yang tidak punya sebulan sekali 5 kilo. Lebih adil yang dibagi rata” (Ibu Ny.).

Adanya iuran di level RT, dusun, dan desa kepada masyarakat dengan besaran yang berbeda-beda sesuai dengan kondisi ekonomi rumah tangga tersebut merupakan salah satu alasan mereka menuntut raskin dibagikan rata kembali demi keadilan. Seperti diungkapkan Kaur Kesra Desa Penggalang:

“Kadang-kadang kendalanya di bidang tarikan Agustusan. Agustusan atau syukuran bumi itu ya ... kalo yang nggak dapat raskin ditarik iuran itu susah” (Kaur Kesra Desa Penggalang).

Hambatan Pelaksanaan Program Pendampingan

Pelaksanaan model pengelolaan raskin berdasarkan pendampingan tahun 2006 tidak semulus yang direncanakan dan diharapkan oleh masyarakat. Kecemburuan sosial dari masyarakat yang tidak mendapatkan raskin menjadi salah satu hambatan yang hampir selalu muncul di setiap lokasi penelitian. Seperti diungkapkan oleh salah seorang warga di Kabupaten Kulon Progo berikut ini.

“Ah itu sudah biasa, banyak. Makanya kalo saya mau mendapat sembako saya diam-diam saja, kan wong-wong mboten ngerti. Yang iri yang mampu ya ada, saya kan dapat BBM, lha kan ada arisan-arisan itu “kan kowe entuk BBM, saya gini-gini nggak dapat”, emangnya kamu mau seperti kayak saya ini orang yang tidak punya, kalo kamu memang ingin seperti kayak aku miskin yo monggo” (Ibu TS).

Selain itu, aksi lain yang dilancarkan untuk menunjukkan ketidakpuasan masyarakat yang tidak mendapatkan raskin adalah mogok dalam kegiatan gotong-royong, baik di tingkat RT, dusun maupun desa. Di Kabupaten Kulon

Progo, aksi semacam itu terhenti dengan sendirinya karena masyarakat tidak menanggapi oknum-oknum yang melakukan hal tersebut. Ikatan masyarakat yang menjunjung komunalitas membuat mereka tetap melaksanakan gotong-royong.

Di Kabupaten Cilacap, sebagian besar masyarakat tidak bisa menerima pelaksanaan model pendampingan karena alasan kecemburuan sosial. Mereka menunjukkan kecemburuan sosial tersebut dengan cara mengeluh meskipun tidak secara langsung disampaikan kepada perangkat. Mereka hanya membicarakan dengan antarwarga. Dari obrolan-obrolan antarwarga muncul perasaan tidak nyaman bagi perangkat sehingga ketua RT sebagai pengurus raskin yang berhadapan langsung dengan warga memutuskan untuk kembali ke model bagita. Besaran pembagian raskin dengan cara bagita adalah 5 kg per rumah tangga yang diberikan setiap bulan untuk yang tergolong miskin dan dua bulan sekali untuk yang lebih mampu.

"Kira-kira 3 bulan setelah pertemuan itu, setelah itu bagi ratalah. Satu bulan 5 kilo terus satu bulan pindah orang lagi ... giliran gitu. Rata-rata 5 kilo. Kalau tidak dibagi rata saya yang tidak enaklah ... makanya bagi ratalah! Jadi saya juga merasa enaklah ..."
(ketua RT di Desa Penggalang).

Keputusan untuk kembali bagita ini juga karena adanya pandangan raskin adalah bantuan yang berhak dinikmati oleh semua warga, seperti apa pun keadaan ekonominya. Salah seorang warga menjelaskan bagaimana proses ditinggalkannya model berdasarkan pendampingan tahun 2006:

"Itu yang bikin ya Pak RT. Katanya Pak RT-nya nggak enak sama yang nggak nempur.

Padahal dulu sudah disepakatin kalau orang yang bener-bener nggak mampu itu dapatnya 7 kilo tiap bulannya. Ya nggak marah sih. Yang nggak nempur setengahnya ikhlas setengahnya enggak gitu lho. Tapi kan kadang-kadang orang ngomong itukan ... halah semua orang kalau ada tarikan, ditarik, jadi RTnya nggak enak katanya. Jadi kalau sekarang diubah lagi, itupun nggak berunding sama kita-kita. RT-nya lanjut langsung suruh muter lagi"
(Ibu Sy).

Keinginan untuk merasakan raskin adalah salah satu hal yang menyebabkan warga meminta raskin kembali di bagi rata. Di perdesaan, salah satu media paling efektif untuk mendiskusikan berbagai persoalan adalah kebiasaan duduk santai dengan tetangga di saat waktu luang atau disebut *nonggo*. Saat *nonggo* inilah akan muncul berbagai tema untuk diobrolkan, salah satu di antaranya adalah raskin. Dalam arena itulah terungkap ketidaktepatan raskin, bahkan karena tidak mendapatkan raskin, ada tetangga mereka yang tidak ikut bergabung dalam obrolan tersebut. Mereka menjadi kelompok yang tersisih karena tidak mengetahui kualitas raskin yang diterima dan rasanya setelah dimasak. Kedatangan raskin selalu ditunggu-tunggu dan akan dijadikan topik obrolan. Protes yang dilakukan warga biasanya dilancarkan dalam acara ngobrol tersebut, seperti diungkapkan berikut:

"Rencang-rencange padose ken dibagi rata, sih. Sing boten mendhet dadi owel. Iri niku kadose iri. Ken di ... 'Bu Satem, anu agi tarikan be kudune be padha bae, maning angger wong sing duwe kudu akeh' ...". (Teman-teman mencari supaya dibagi rata, sih. Yang tidak mengambil jadi

menggerutu di belakang. Iri itu sepertinya iri. Supaya di ... 'Bu Satem, anu...kalau iuran saja seharusnya sama saja, apalagi kalau orang yang mampu iurannya harus banyak'...) (istri ketua RT di Desa Penggalang).

Ancaman berupa boikot tidak mengikuti kerja bakti dan tidak membayar iuran karena tidak menerima raskin sebenarnya adalah gertakan saja. Gertakan tersebut hanya berupa penundaan pembayaran, tetapi selalu berakhir dengan dibayar seperti diungkapkan berikut ini.

"Paling dampaknya kecemburuan sosialnya, kadang-kadang untuk penarikan itu susah. Penarikan khususnya dari desa untuk kerja bakti juga susah" (Kaur kesra, Desa Penggalang).

Pengelola raskin tingkat RT yang berhadapan langsung dengan masyarakat biasanya memilih jalan aman yang tidak menimbulkan gejolak, yaitu dengan menuruti keinginan warga yang melakukan protes. Seperti dikatakan pengurus raskin di level RT berikut ini.

"Kalo nggak dibagi rata saya yang nggak enaklah. Biasanya pada protes dibelakanglah. Kalau ada tarikan biasanya pada ditarik, kalau ada beras gak dikasih...pada ngomellah. Yang mampu itu pingin juga ... orang-orang itu ... pokoknya bagi ratalah!" (ketua RT di Desa Penggalang).

Berbeda dengan kasus di Cilacap, pelaksanaan distribusi raskin yang tepat sasaran berjalan relatif lancar di Kabupaten Kulon Progo. Hal itu disebabkan adanya data yang jelas untuk sasaran penerima manfaat, yaitu para penerima SLT/BLT. Selain itu, peran aparat pemerintahan daerah dari tingkat

kabupaten hingga ke tingkat desa memegang peran penting di wilayah ini.

Tampaknya ketegasan pengelola raskin menjadi penting dalam pelaksanaan raskin di masyarakat. Pengelola hendaknya mampu mengelola aspirasi warga dan mengambil keputusan yang melibatkan dan disepakati semua pihak. Kesadaran masyarakat terhadap sasaran yang berhak atas raskin masih harus ditingkatkan. Hal ini dapat dilakukan melalui sosialisasi yang lebih intensif dan kontrol dari perangkat desa dan juga pihak yang independen.

Penutup

Program pendampingan yang dilakukan perguruan tinggi pada tahun 2006 telah berhasil mengubah imaj masyarakat tentang program raskin. Program raskin yang semula hanya dipandang sebagai program beras murah telah berubah menjadi program beras untuk orang miskin. Meskipun telah terjadi perubahan pemahaman terhadap program, keinginan mendapat beras murah telah menyebabkan tidak terjadinya perubahan perilaku pada sebagian warga masyarakat yang dianggap tidak layak menerima. Mereka masih tetap ingin menerima raskin.

Program pendampingan telah berhasil menyadarkan masyarakat tentang pentingnya melakukan identifikasi dan pengelompokan penduduk miskin di wilayahnya masing-masing. Hal itu telah dilaksanakan dengan sistem pembuatan peringkat status sosial ekonomi penduduk di tiap-tiap wilayah. Dengan model peringkat, mereka yang dianggap miskin dan benar-benar berhak terhadap program raskin dapat dengan mudah dikenali sehingga program raskin menjadi lebih tepat sasaran.

Meskipun pendampingan telah berhasil membuat peringkat penduduk miskin dan sekaligus mengidentifikasi mereka yang berhak menerima raskin, hanya masyarakat Kulon Progo yang melaksanakan kesepakatan tersebut secara berkelanjutan hingga saat ini, sedangkan di Cilacap kembali seperti model semula, yakni bagita. Hal itu erat berkaitan dengan keseriusan dan besarnya perhatian Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo terhadap program raskin. Hal itu tampak dalam dua hal, *pertama* adalah pengalokasian dana pendamping untuk program yang cukup besar dan *kedua*, ketegasan sikap mereka dalam pelaksanaan program. Sikap tegas aparat birokrasi termasuk aparat desa dan kesadaran tentang stigma raskin yang baik di masyarakat mengakibatkan model pendampingan masih tetap dilaksanakan di Kulon Progo, sementara di Cilacap sudah tidak dilakukan lagi. Hal itu karena aparat desa yang tidak berani bersikap tegas menghadapi ancaman atau tuntutan dari masyarakat untuk membagi rata raskin.

Untuk itu, di masa depan perlu dilakukan beberapa langkah seperti sebagai berikut. Perlu dilakukan *updating* data kemiskinan yang kontinu dengan melibatkan masyarakat di dalam penentuan penerima manfaat agar ketepatan sasaran program raskin bisa lebih tercapai. Usulan pembentukan Pokmaskin seperti pada model pendampingan tahun yang lalu akan dapat meningkatkan kesuksesan program raskin. Adanya perbedaan sikap terhadap raskin, terkait dengan perbedaan pemahaman masyarakat tentang raskin. Oleh karena itu, perlu dilakukan sosialisasi secara terus-menerus dengan mengembangkan berbagai model sosialisasi baru sehingga mampu menyentuh level masyarakat miskin secara langsung.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik. 2002. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2002*, buku 1: *Provinsi dan Buku 2: Kabupaten*. Jakarta.
- . 2003. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2003*, buku 1: *Provinsi dan Buku 2: Kabupaten*. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik, Bappenas, and UNDP. 2004. *Indonesia Human Development Report 2004: The Economic of Democracy, Financing Human Development in Indonesia*. Jakarta.
- Hasibuan, Sayuti. 1997. *Beberapa Pemikiran Mengenai Sumber Daya Manusia dalam Pembangunan Indonesia*. Jakarta: Bappenas.
- Kutanegara, Pande Made. 2007. "Kinerja Birokrasi Dalam Pengelolaan Raskin". dalam Tukiran, dkk., *Sumber Daya Manusia Tantangan Masa Depan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 117-130
- Mubyarto. 1997. "IDT Memperkuat Daya Tahan Ekonomi Rakyat", *Warta Demografi*, 27(4): 14-17
- Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM. 2006. *Peningkatan Efektifitas Program Raskin Melalui Pendampingan Perguruan Tinggi*. Laporan Penelitian. Yogyakarta.
- Sawit, M. Husein. 2006. "Transfer Pangan Untuk Keluarga Miskin: Mengapa Harus Beras?", dalam *Program Bantuan Natura Raskin dan OPK: Penilaian Makro*. Jakarta: Puslitbang Perum Bulog.
- Tabor, Steven R dan M. Husein Sawit. 2006. "Perlindungan Sosial Melalui Beras: Program Subsidi Beras OPK di Indonesia",

Pande Made Kutanegara, Endang Ediasuti Mustar, dan Sri Purwatiningsih

dalam. *Program Bantuan Natura Raskin dan OPK: Penilaian Makro*. Jakarta: Puslitbang Perum Bulog.

KERENTANAN PENDUDUK USIA LANJUT DI JAWA-BALI

Tukiran¹

Abstract

Most elderly have lower education level, they work in agriculture sector with lower income so it is natural if they are categorized as vulnerable in meeting their basic needs. They are willing to work anything, they depend on the fund giving by their children and children in laws as long as they have income. This dependency is higher on elderly women than men. When they get sick, they only go to puskesmas or pustu to find the cure. They spend most of their time watching television even most of the programs are not suitable to their needs. The government has done many programs in helping there vulnerable citizens, but still these elderly have not catch their attention yet.

Keywords: ageing, fragility, susceptibility

Pendahuluan

Laju pertumbuhan penduduk Indonesia mengalami penurunan yang cukup berarti dari 2,3 persen (1971-1980) menjadi 1,5 persen (1990-2000). Diperkirakan selama lima belas tahun ke depan, yaitu berakhirnya era pembangunan milenium (2015), laju pertumbuhan penduduk masih akan mengalami penurunan lagi dari 1,4 persen (2000-2005) menjadi 1,3 persen (2005-2010), 1,2 persen (2010-2015), dan 1,1 persen (2015-2020). Penurunan angka mortalitas ini dirasakan amat cepat dibandingkan dengan yang dialami negara maju saat ini ketika masih menjadi negara sedang berkembang. Indonesia dan negara sedang berkembang lainnya membutuhkan waktu yang relatif singkat dalam penurunan mortalitas. Pada sisi lain, penurunan angka mortalitas tersebut telah diimbangi pula dengan penurunan fertilitas

yang demikian besar pula sehingga angka pertumbuhan penduduk semakin menjadi lebih rendah. Transisi demografi sedang terjadi di Indonesia adalah angka pertumbuhan penduduk yang relatif rendah, yakni 0,6 persen (1950-1961) kemudian meningkat menjadi 2,0 persen (1980-1990) dan menurun menjadi 1,4 persen (2000-2005).

Pada sisi lain, secara nasional angka pertumbuhan penduduk usia lanjut lebih tinggi daripada pertumbuhan penduduk total. Tabel 1 menyajikan distribusi angka pertumbuhan penduduk total dan pertumbuhan penduduk usia lanjut menurut provinsi di Jawa-Bali dan Indonesia. Secara nasional maupun regional, utamanya provinsi di Jawa-Bali, angka pertumbuhan penduduk usia lanjut lebih tinggi daripada pertumbuhan penduduk total dengan perbedaan yang sangat kontras selama periode 1990-2000, terutama untuk Provinsi Jawa Tengah, D.I. Yogyakarta, dan Jawa Timur.

¹ Staf pengajar Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada dan peneliti pada Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Keadaan kesehatan yang semakin baik dan usia harapan hidup semakin bertambah panjang berandil cukup besar terhadap jumlah penduduk usia lanjut yang semakin banyak. Pada 1971 jumlah penduduk usia lanjut Indonesia hanya sekitar 5,3 juta yang bertambah menjadi 8,1 juta (1980), 14,5 juta (2000), dan 16,4 juta (2005).

Penurunan laju pertumbuhan penduduk usia 0-14 yang diikuti oleh peningkatan pada 15-59 dan 60+ telah berdampak pada rasio ketergantungan. Pada awalnya angka ketergantungan yang tinggi lebih disebabkan oleh jumlah penduduk usia belum produktif (*youth dependency ratio*) kemudian digantikan oleh usia lanjut (*old dependency ratio*). Situasi rasio ketergantungan yang tinggi menurun menjadi lebih rendah, yaitu kurang dari 50 persen, dan kemudian meningkat kembali

karena *old dependency ratio* yang tinggi. Rentang waktu antara rasio ketergantungan yang sangat tinggi kemudian menurun menjadi lebih rendah kemudian mengalami peningkatan kembali ke rasio ketergantungan tinggi ini merupakan bonus demografi (*demographic gift*) dan jendela kesempatan (*the window of opportunity*) seperti yang dikemukakan oleh Bloom, et.al. (2003) dan Ross (2004). Di Indonesia, menurut Lilis Heri Mis Cicih (2007) maupun Adioetomo (2005), diperkirakan jendela kesempatan tersebut akan terjadi pada periode 2015-2020 dan setelah itu rasio ketergantungan akan meningkat karena jumlah penduduk usia lanjut semakin bertambah banyak.

Selama hampir sepertiga abad (1971-2005), jumlah penduduk usia lanjut meningkat hampir tiga kali lipat dari 5,3 juta (1971) menjadi

Tabel 1
Laju Pertumbuhan Penduduk di Jawa-Bali menurut Provinsi 1971-2005

	Provinsi							Indonesia
	DKI Jakarta	Jawa Barat	Jawa Tengah	D.I. Yogyakarta	Jawa Timur	Banten	Bali	
• 1971-1980	3,9	2,7	1,6	1,1	1,5	-	1,7	2,3
• 1980-1990	2,4	2,6	1,2	0,6	1,1	-	1,2	2,0
• 1990-2000	0,2	2,2	0,8	0,7	0,6	-	1,2	1,4
• 2000-2005	0,9	1,7	0,6	0,6	0,7	0,7	1,4	1,2
Penduduk umur 60 th+								
• 1971-1980	3,6	4,1	3,7	3,4	4,6	-	3,2	4,1
• 1980-1990	4,5	5,9	3,9	3,3	3,1	-	2,0	3,4
• 1990-2000	2,1	2,8	2,4	1,7	3,9	-	1,8	2,5
• 2000-2005	4,3	1,9	1,7	1,8	1,5	2,5	2,4	1,4

Sumber: BPS, 2000, Penduduk Indonesia Hasil Sensus Penduduk 2000, dan BPS, 1974; BPS, 1983; dan BPS, 1992 (diolah kembali).

16,1 juta (2005). Sejalan dengan pertumbuhan yang cepat ini, seharusnya pemerintah sudah mulai mengantisipasi berbagai kemungkinan yang dapat terjadi. Menurut Lilis Heri Mis Cicih (2006), permasalahan yang dihadapi penduduk usia lanjut tidak hanya menyangkut dirinya saja, tetapi juga melibatkan penduduk yang lebih muda usia, umpamanya dalam hal perawatan. Kondisi fisik, mental, sosial, dan ekonomi yang semakin menurun menyebabkan penduduk usia lanjut memerlukan perlindungan dan bantuan dari rumah tangga mereka maupun pihak lain. Meskipun usia lanjut, sebagai manusia mereka masih memerlukan pelayanan kesehatan maupun layanan sosial dasar lainnya, seperti menyiapkan makanan dan minuman, serta pakaian. Kerentaan dapat saja terjadi ketika mereka menjadi semakin tua, sementara banyak anak dan keluarga dekat sudah tidak tinggal di dekatnya lagi.

Tulisan ini bertujuan menyajikan profil kualitas penduduk usia lanjut terkait dengan kerentaan yang mereka hadapi. Pembahasan profil kualitas dilakukan secara parsial tentang kemampuan membaca-menulis, status perkawinan, lapangan dan status pekerjaan, pengangguran, dan angka kesakitan serta lama sakit. Dalam hal kerawanan hanya dibahas tentang sumber utama pendapatan bagi yang mempunyai pendapatan, bantuan utama yang mereka perlukan, dan aktivitas terbanyak yang dilakukan. Beberapa informasi tersebut penting untuk diketahui sehubungan dengan rencana mempersiapkan lebih dini penanganan penduduk usia lanjut. Penanganan penduduk usia lanjut seharusnya juga mendapat prioritas karena kelompok ini rawan terhadap pemenuhan kebutuhan dasar. Pembahasan ini diharapkan dapat menggugah kesadaran

pentingnya penanganan penduduk usia lanjut di masa mendatang.

Data yang Digunakan

Analisis penduduk usia lanjut menggunakan batasan usia 60 th+, diambil dari data Survei Penduduk Antar Sensus (Supas 2005) dan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas 2005) dari beberapa tabel laporan statistik *Penduduk Usia Lanjut 2005*. Beberapa variabel dan tabel dalam analisis ini diolah kembali dari tabel-tabel yang sudah ada agar lebih mudah dipahami. Karena yang digunakan adalah tabel-tabel yang telah dipublikasi oleh BPS 2006, analisis yang lebih rinci tidak dapat dilakukan dan merupakan kelemahan tulisan ini. Kelemahan ini dapat ditanggulangi dengan mudah dan cepat apabila di daerah, yakni BPS provinsi, tersedia data mentah yang mudah diakses dan murah biayanya untuk sebuah tulisan atau artikel yang bukan merupakan laporan proyek penelitian.

Terlepas dari keterbatasan tersebut, Supas 2005 untuk penduduk usia lanjut menyediakan 12 tabel yang sebelumnya (Supas 1976, 1985, dan 1995) belum pernah ada. Kedua belas tabel ini memuat informasi baru mengenai jenis aktivitas terbanyak yang dilakukan, bantuan orang lain, keadaan kesehatan, dan sumber pendapatan. Berdasarkan Susenas 2005, data yang digunakan untuk analisis penduduk usia lanjut hanya mencakup tujuh variabel: pendidikan, status perkawinan, kesakitan, kesempatan kerja, lapangan dan status pekerjaan, serta setengah pengangguran didasarkan jumlah jam kerja. Kemudian pemilihan daerah provinsi di Jawa-Bali dengan pertimbangan sekitar 61 persen dari jumlah penduduk Indonesia (123,5 juta) bertempat tinggal di Jawa-Bali. Untuk penduduk usia

lanjut, sekitar tiga perempat (71 persen) bertempat tinggal di Jawa-Bali.

Dipilihnya provinsi di Jawa-Bali karena persentase penduduk usia lanjut cukup bervariasi, kecuali DKI Jakarta (4,9 persen), Banten (4,4 persen), dan Jawa Barat (7,4 persen), sedangkan Provinsi Jawa Tengah, D.I. Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali lebih dari 10 persen. Di daerah luar Jawa Bali, keadaannya hampir mirip dengan ketiga provinsi dengan persentase penduduk lanjut usia yang relatif rendah. Pembahasan kualitas penduduk usia lanjut menggunakan data Susenas Kor 2005, sedangkan kemampuan ekonomi dan aktivitas yang dilakukan menggunakan data Supas 2005. Kelemahan mendasar yang kedua adalah tidak dapat melakukan analisis silang dua atau tiga variabel yang ada pada Supas dan Susenas. Demikian pula responden penduduk usia lanjut, tampak adanya perbedaan antara yang ada di Supas dan Susenas. Namun analisis ini tetap menarik, utamanya data yang diambil dari Susenas maupun Supas 2005 tidak ditemukan pada periode survei sebelumnya.

Berpendidikan Rendah dan Buta Huruf

Sudah sejak lama pemerintah telah berupaya menyelenggarakan program pemberantasan buta aksara, yaitu keaksaraan dasar bagi penduduk usia lanjut yang mempunyai karakteristik berbeda dengan penduduk usia remaja dan dewasa. Penduduk usia lanjut memiliki kemampuan fisik dan nonfisik yang semakin menurun karena proses menua yang terjadi secara alamiah (UNFPA, 2004 dan Prayitno, 1984). Pada saat usia anak dan remaja serta dewasa, kemampuan membaca dan menulis huruf latin serta

berhitung sederhana adalah kemampuan mendasar yang pertama kali diajarkan pada setiap siswa Sekolah Dasar. Penguasaan kemampuan membaca dan menulis huruf latin serta berhitung sederhana merupakan persyaratan mutlak bagi setiap orang untuk mempelajari keterampilan dan keahlian lainnya. Mereka yang tidak dapat membaca dan menulis serta berhitung menggambarkan dirinya belum pernah berpartisipasi dalam kegiatan pendidikan. Angka buta huruf merupakan indikator dasar yang dapat digunakan untuk mengetahui kualitas penduduk usia lanjut (BPS, 2006 a).

Tabel 2 menunjukkan angka buta huruf penduduk usia lanjut di Indonesia masih sangat tinggi. Sekitar seperempat dari kelompok ini tidak dapat membaca dan menulis. Dilihat menurut provinsi, hanya DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Banten yang mempunyai angka buta huruf relatif rendah. Provinsi Jawa Tengah, D.I. Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali memiliki angka buta huruf yang tinggi, jauh di atas angka nasional. Hal ini tidak mengejutkan karena pendidikan untuk usia anak, remaja, dan dewasa dari keempat provinsi memang lebih rendah dibandingkan dengan tiga provinsi lainnya. Lagi pula proporsi jumlah penduduk usia lanjut dari keempat provinsi ini lebih tinggi dibandingkan dengan yang lain. Dengan demikian, struktur umur penduduk usia lanjut yang lebih tua berhubungan dengan rendahnya partisipasi sekolah di masa lalu. Program pemberantasan buta huruf dasar tampaknya belum berhasil, khususnya untuk penduduk usia lanjut. Kondisi Indonesia pada 50 tahun lalu dengan minimnya pembangunan infrastruktur dan berbagai fasilitas pendidikan dapat berpengaruh pula terhadap angka buta huruf usia lanjut.

Tabel 2
Indikator Penduduk 60 Tahun ke Atas di Jawa-Bali 2005

Indikator	Provinsi							Indonesia
	DKI Jakarta	Jawa Barat	Jawa Tengah	D.I. Yogyakarta	Jawa Timur	Banten	Bali	
Buta Huruf	11,4	16,6	41,4	40,1	34,6	16,8	42,0	27,1
TS + SDTT	33,3	65,1	76,2	66,9	75,7	74,8	73,9	68,3
TPAK	41,9	50,4	55,2	61,7	53,2	49,4	51,3	52,2
APT	2,9	4,7	0,8	0,3	1,1	4,4	1,6	1,2
Sektor Pertanian	3,3	59,1	67,6	68,7	68,6	58,6	65,7	62,3
Sektor Informal	66,4	75,3	88,1	88,5	76,7	78,4	86,1	81,4
½ Penganggur	35,2	53,0	54,1	54,3	54,5	58,2	59,1	55,4
Angka Kesakitan	64,9	61,4	57,8	46,1	59,1	64,8	70,2	59,9
Lama Sakit <7 hari	84,1	68,0	67,1	65,9	67,4	68,4	81,2	69,9

Sumber: BPS. 2006. Statistik Penduduk Usia Lanjut 2005. Diolah dari beberapa tabel.

Tingginya angka buta huruf dan rendahnya tingkat pendidikan yang mencapai dua digit pada umumnya berhubungan dengan pendidikan tertinggi yang ditamatkan (Tabel 2). Secara umum dapat dikatakan pendidikan penduduk usia lanjut masih sangat rendah. Kecuali DKI Jakarta, lebih dari dua pertiga penduduk usia lanjut tidak pernah sekolah dan hanya berpendidikan Sekolah Dasar yang tidak tamat. Hal yang menarik terjadi di Provinsi Jawa Barat dan Banten yang meskipun presentase buta huruf sangat rendah, mereka yang pernah sekolah pun tidak sampai menamatkan Sekolah Dasar. Dapat disimpulkan dengan melihat kemampuan membaca dan menulis serta pendidikan yang ditamatkan, kualitas penduduk usia lanjut masih sangat rendah. Keadaan ini akan berdampak pada banyak aspek, di antaranya adalah kesempatan kerja.

Kesempatan Kerja dan Setengah Penganggur

Secara umum kemampuan ekonomi penduduk usia lanjut dapat dikelompokkan ke dalam tiga golongan, yaitu golongan kemampuan ekonomi mantap, kurang mantap, dan rawan. Golongan kemampuan ekonomi mantap adalah mereka yang berpendidikan cukup tinggi dan sempat mempunyai kedudukan atau jabatan yang baik ketika masih usia produktif sehingga pada usia lanjut dapat hidup mandiri tanpa tergantung bantuan pihak lain. Golongan kemampuan ekonomi kurang mantap adalah mereka yang kurang berhasil mencapai kedudukan yang cukup tinggi, namun sempat melakukan investasi pada anak-anaknya, umpamanya ke tingkat pendidikan yang relatif tinggi. Kelak di kemudian hari anak-anak inilah yang akan membantu orang tuanya. Golongan

kemampuan ekonomi rawan adalah penduduk usia lanjut yang tidak mampu memberikan bekal yang cukup bagi anaknya sehingga ketika purna tugas atau sudah tidak mampu bekerja akan menimbulkan kecemasan atau kerentanan karena kemunduran ekonomi dan kesejahteraannya (BPS, 2003 dan White, 2004).

Salah satu ukuran dasar bidang ketenagakerjaan adalah tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) yang menggambarkan proporsi angkatan kerja terhadap penduduk usia kerja. Semakin tinggi tingkat partisipasi angkatan kerja dianggap semakin baik, apalagi tersedia cukup banyak kesempatan kerja sehingga tingkat pengangguran terbuka menjadi rendah. Tabel 2 menunjukkan distribusi TPAK menurut provinsi di Jawa Bali dan Indonesia. Sekitar separuh (52,4 persen) penduduk usia lanjut sedang bekerja atau sedang mencari pekerjaan. Tingginya TPAK untuk penduduk usia lanjut adalah hal yang menarik sebab di usia yang lanjut mereka masih harus bekerja atau mencari pekerjaan, padahal secara fisik telah mengalami kemunduran. Diperkirakan keadaan ini merupakan suatu keterpaksaan apabila mereka harus bekerja atau mencari pekerjaan mengingat sebagian besar mereka berpendidikan sangat rendah yang indetik dengan kemampuan ekonomi yang rendah pula. Dengan kemampuan ekonomi yang terbatas, tidak ada pilihan lain, kecuali harus bekerja dengan pilihan pekerjaan yang terbatas pula. Tingginya tingkat partisipasi angkatan kerja penduduk usia lanjut dan tingkat pengangguran terbuka yang sangat rendah, kecuali DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Banten, merupakan indikator yang menarik untuk dicermati. Menurut laporan *United Nations*

(2004) maupun UNFPA (2004), hal ini wajar untuk negara sedang berkembang karena ada sebagian negara yang memang belum memberikan jaminan sosial ekonomi bagi penduduk usia lanjut.

Pilihan pekerjaan yang terbatas akhirnya membawa mereka bekerja di sektor pertanian. Kecuali DKI Jakarta, sekitar dua pertiga bekerja di sektor pertanian, peternakan, dan perikanan. Merupakan suatu kewajaran apabila mereka bekerja pada sektor pertanian karena memang tidak diperlukan pendidikan dan keterampilan spesifik. Dilihat menurut status pekerjaan yang dilakukan, sebagian besar bekerja pada sektor informal. Kecuali DKI Jakarta, sekitar separuh (55,5 persen) adalah pekerja setengah penganggur karena jumlah jam kerja mereka di bawah jumlah jam kerja normal. Beberapa informasi tersebut mengindikasikan kerentanan mereka terhadap kemampuan ekonomi sebab bekerja di sektor pertanian dan pada status pekerjaan informal umumnya berpenghasilan rendah, apalagi mereka sebagai pekerja setengah penganggur dengan jam kerja yang rendah. Dengan melihat beberapa indikator, seperti tingkat partisipasi angkatan kerja, pengangguran terbuka, setengah pengangguran dengan jumlah jam kerja yang rendah, pekerja sektor pertanian, dan pekerja sektor informal, diperkirakan kemampuan ekonomi penduduk usia lanjut relatif rendah dan rawan terhadap perubahan yang tiba-tiba terjadi.

Ketergantungan pada Anak dan Menantu

Hasil analisis Supas 2005 mengungkapkan sebagian besar (86 persen) penduduk usia lanjut mengatakan mempunyai pendapatan. Bagi mereka yang mempunyai pendapatan

tetap ditanyakan sumber pendapatan terbesar yang hasilnya seperti disajikan pada Tabel 3. Sumber pendapatan terbesar dikelompokkan ke dalam lima jenis, yaitu bekerja/membuka usaha, penerima pensiun atau jaminan sosial, penghasilan suami atau istri, bantuan dari anak dan menantu, serta bantuan dari saudara dan orang lain. Lebih dari sepertiga (39,6 persen) penduduk usia lanjut menyatakan penghasilan terbesar diperoleh dari bantuan rutin anak dan menantu, disusul kemudian dengan hasil mereka bekerja selagi masih kuat bekerja. Temuan ini hampir mirip seperti hasil penelitian Eny Hikmawati (2001) di daerah Gunung Kidul maupun analisis Soetji Andari (2001) tentang *post power syndrome* pada usia lanjut. Perbedaannya terletak pada tingginya ketergantungan pada anak dan menantu. Ini dapat dipahami karena daerah Gunung Kidul merupakan daerah perdesaan yang hubungan antara anak dan orang tuanya masih relatif erat dibandingkan dengan daerah semiurban maupun perkotaan.

Sumber pendapatan terbesar akan lebih menarik apabila dilihat menurut jenis kelamin untuk mengukur ketergantungan penduduk usia lanjut. Hampir separuh (50,3 persen) penduduk usia lanjut perempuan menggantungkannya dari anak dan menantu, sedangkan laki-laki hanya sekitar seperempat saja (28,6 persen). Sementara itu, laki-laki lebih mengandalkan bekerja/berusaha sebagai sumber pendapatan (53,1 persen) dibandingkan dengan perempuan (23,7 persen). Angka tunjangan pensiun dan jaminan sosial sebagai andalan sumber pendapatan untuk laki-laki jauh lebih tinggi daripada perempuan. Ini adalah wajar sebab laki-laki lebih banyak bekerja pada pekerjaan upahan daripada perempuan.

Akibatnya, ketergantungan penduduk perempuan, dalam hal ini istri, terhadap pendapatan laki-laki, yakni suami, lebih banyak (13,7 persen) dibandingkan dengan suami yang menggantungkannya pendapatan istri (3 persen). Masih dalam hal sumber pendapatan, ketergantungan penduduk usia lanjut perempuan terhadap saudaranya lebih tinggi daripada laki-laki.

Kecenderungan terjadinya peningkatan tingkat pengangguran terbuka dan setengah pengangguran serta upah yang relatif stagnan seperti hasil Sakernas 2001 hingga 2006 diperkirakan akan memengaruhi kemampuan anak/menantu dalam melakukan investasi yang nantinya akan digunakan untuk menanggung orang tua/mertua. Ketika usia muda, mereka lebih banyak menganggur atau bekerja tidak penuh dengan upah yang rendah. Ketika memasuki usia kerja prima pun, mereka mengalami hal yang sama. Apabila kecenderungan keadaan 2001-2006 berlangsung lama, masa investasi anak/menantu menjadi semakin pendek sehingga akumulasi modal menjadi tidak begitu besar jumlahnya. Pada sisi lain, meskipun penduduk usia lanjut bekerja di masa usia prima tampaknya belum sempat melakukan investasi yang dapat mencukupi untuk masa tua. Dugaan ini didukung oleh fakta ketika kekuatan fisik semakin menurun sejalan dengan semakin tambah umur, mereka tetap bekerja meskipun upahnya rendah dan tidak menentu.

Dilihat menurut provinsi, sumber pendapatan terbesar masih tetap pada hasil bekerja sendiri dan bantuan dari anak/menantu dengan beberapa perkecualian. Tingginya angka partisipasi angkatan kerja perempuan di Provinsi Jawa Tengah, D.I. Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali berhubungan dengan sumber

Tabel 3
Penduduk 60 Tahun ke Atas yang Memperoleh Pendapatan
menurut Sumber Pendapatan Terbesar di Jawa-Bali 2005

Sumber Pendapatan Terbesar	Provinsi							Indonesia
	DKI Jakarta	Jawa Barat	Jawa Tengah	D.I. Yogyakarta	Jawa Timur	Banten	Bali	
Bekerja/Usaha								
• Laki-Laki	32,5	51,3	56,0	52,1	51,4	45,0	44,2	53,1
• Perempuan	13,0	19,9	25,9	30,9	26,6	12,4	27,0	23,7
• Laki-laki+perempuan	22,9	36,0	40,4	40,4	41,2	28,8	35,6	38,2
Pensiun/Jaminan Sosial								
• Laki-Laki	28,4	16,7	10,1	18,4	10,0	11,6	10,9	12,7
• Perempuan	15,1	8,4	5,6	9,0	5,7	8,1	4,1	7,0
• Laki-laki+perempuan	22,1	12,6	7,8	13,6	7,7	9,9	7,1	9,8
Bunga Tabungan/ Deposito/Saham/								
• Laki-Laki	2,8	0,3	0,2	0,4	0,1	-	0,2	0,3
• Perempuan	1,0	0,4	0,1	0,1	0,2	-	0,6	0,3
Suami/Istri								
• Laki-Laki	1,5	2,6	3,2	3,2	3,2	2,6	3,4	3,0
• Perempuan	13,5	17,5	13,9	14,3	10,8	13,0	11,5	13,7
• Laki-laki+perempuan	7,5	9,9	8,8	9,0	7,2	7,4	7,4	8,4
Anak/Menantu								
• Laki-Laki	32,5	27,2	28,8	23,7	27,1	39,2	38,1	28,6
• Perempuan	54,2	48,8	49,8	41,7	50,6	63,2	51,4	50,3
• Laki-laki+perempuan	42,9	37,8	39,7	33,4	39,4	50,6	44,4	39,6
Saudara/Orang lain								
• Laki-Laki	2,8	1,9	1,7	2,2	2,2	1,6	2,2	2,0
• Perempuan	3,2	4,0	4,7	4,6	6,0	3,7	5,2	5,1
Jumlah (000)	389	2595	2907	413	2971	374	294	14113
Persen	100	100	100	100	100	100	100	100

Sumber: BPS. 2006. Survei Penduduk Antar Sensus 2005. Tabel 34.1, 34.2, dan 34.3 (diolah kembali).

pendapatan terbesar perempuan usia lanjut dari hasil kerja mereka. Keadaan ini tidak ditemukan untuk DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Banten yang lebih mengandalkan bantuan dari anak/menantu. Ketergantungan bantuan anak/

menantu di Jawa Tengah, D.I. Yogyakarta, dan Jawa Timur yang relatif rendah merupakan kewajaran karena sebagian besar mereka bertempat tinggal di daerah perdesaan. Di sini keluarga atau hubungan anak dengan

orang tua masih relatif tinggi, seperti hasil penelitian Eny Hikmawati (2001) di salah satu daerah perdesaan di Jawa. Namun bagaimana dengan DKI Jakarta, sebuah kota metropolitan, bahkan *megacity*, serta Banten yang relatif dekat dengan DKI Jakarta dengan kehidupan yang relatif modern? Ternyata penduduk usia lanjut di kedua provinsi ini justru mengandalkan bantuan anak/menantu sebagai sumber pendapatan terbesar mereka.

Kesehatan

Keadaan kesehatan dapat dilihat dari angka kesakitan, yang merupakan persentase mereka yang menderita sakit terhadap jumlah penduduk usia lanjut. Kemudian yang

dimaksud menderita sakit adalah tidak dapat melakukan kegiatan yang biasanya dapat dilakukan dalam jangka waktu tiga bulan sebelum pengumpulan data. Tabel 4 menunjukkan angka kesakitan penduduk usia lanjut sangat tinggi dan berbeda-beda menurut provinsi. Provinsi DKI Jakarta 64,9 persen, Jawa Barat 61,4 persen, Banten 64,8 persen, dan Bali 70,2 persen. Ada dua orang di antara penduduk usia lanjut yang mengatakan pernah menderita sakit kurang dari tujuh hari. Pada sisi lain Jawa Tengah (57,8 persen), D.I. Yogyakarta (46,1 persen), dan Jawa Timur (59,1 persen) mempunyai proporsi yang lebih rendah. Beberapa penelitian mikro barangkali dapat menjelaskan hal ini karena data Susenas

Tabel 4
Penduduk 60 Tahun ke Atas menurut Keadaan Kesehatan di Jawa – Bali 2005

Keadaan Kesehatan	Provinsi							Indonesia
	DKI Jakarta	Jawa Barat	Jawa Tengah	D.I. Yogyakarta	Jawa Timur	Banten	Bali	
Baik								
• Laki-Laki	53,0	35,8	45,6	50,0	47,1	36,3	44,0	41,7
• Perempuan	50,7	27,9	40,7	49,1	38,9	34,4	37,5	36,4
• Laki-laki+perempuan	51,7	32,3	43,0	50,0	42,6	35,3	40,8	39,0
Cukup								
• Laki-Laki	36,1	43,8	40,4	37,6	40,9	38,7	39,5	40,8
• Perempuan	38,3	46,6	44,3	37,5	48,1	45,1	46,3	44,9
• Laki-laki+perempuan	37,1	45,9	42,4	37,3	44,8	41,8	43,1	42,9
Kurang								
• Laki-Laki	10,9	20,4	14,0	12,4	12,0	25,0	16,5	17,5
• Perempuan	11,0	25,5	15,0	13,4	13,01	20,5	16,2	18,7
• Laki-laki+perempuan	11,2	21,8	14,6	12,7	12,6	22,9	16,1	18,1
Jumlah (000)	404	2740	3132	426	3521	400	311	15538
Persen	100	100	100	100	100	100	100	100

Sumber: BPS 2006. Survei Penduduk Antar Sensus 2005. Tabel 35.1; 35.2; dan 35.3 (diolah kembali).

memang sangat terbatas dan lebih bersifat makro. Dilihat dari lama menderita sakit yang kurang dari tujuh hari pada provinsi yang mempunyai persentase angka kesakitan relatif tinggi kurang dari satu minggu relatif tinggi pula seperti yang dialami DKI Jakarta, Jawa Barat,

Banten dan Bali. Memperhatikan lama sakit yang mereka alami dapat diperkirakan yang diderita adalah penyakit yang ringan saja dan ini sejalan dengan bertambahnya usia sehingga semakin ringkih.

Tabel 5
Penduduk 60 Tahun ke Atas menurut Bantuan yang Diperlukan di Jawa-Bali 2005

Provinsi	Bantuan yang diperlukan				
	Tidak Memerlukan Bantuan	Menyiapkan Makanan	Mandi, Makan dan Minum	Berpakaian	Buang Air
DKI Jakarta					
• Laki-Laki	65,8	19,4	8,1	3,0	2,6
• Perempuan	68,5	14,5	9,8	3,7	3,7
Jawa Barat					
• Laki-Laki	75,5	15,4	5,0	2,1	1,9
• Perempuan	81,2	9,1	4,8	2,3	2,2
Jawa Tengah					
• Laki-Laki	78,1	12,0	4,9	2,8	2,3
• Perempuan	81,2	7,4	5,6	2,9	2,9
Yogyakarta					
• Laki-Laki	80,2	10,8	5,2	1,4	2,4
• Perempuan	82,7	7,9	4,8	2,4	2,4
Jawa Timur					
• Laki-Laki	81,1	10,8	3,9	2,0	2,0
• Perempuan	83,6	7,2	4,5	2,4	2,2
Banten					
• Laki-Laki	70,2	14,3	9,7	2,9	2,9
• Perempuan	74,7	8,3	8,8	3,9	3,9
Bali					
• Laki-Laki	73,1	11,5	6,4	2,4	2,4
• Perempuan	77,6	9,3	7,1	3,3	3,3
Indonesia					
• Laki-Laki	73,1	15,9	6,0	2,7	2,4
• Perempuan	78,5	9,8	6,2	2,9	2,7

Sumber: BPS. 2006. Survei Penduduk Antar Sensus 2005. Tabel 36.1 dan 36.2 (diolah kembali).

Dalam Supas 2005 ditanyakan tentang keadaan kesehatan yang dikelompokkan ke dalam keadaan kesehatan baik, cukup, dan kurang menurut persepsi yang bersangkutan dan tidak didasarkan pada tes/uji laboratorium. Secara umum dapat dikatakan yang mengatakan keadaan kesehatan mereka baik hanya sekitar sepertiga (39,0 persen) dan laki-laki (41,7 persen) tampaknya lebih sehat daripada perempuan (36,4 persen). Demikian pula untuk yang mengalami keadaan kesehatan kurang baik. Namun untuk keadaan kesehatan cukup, polanya menjadi terbalik. Apabila status kesehatan cukup diartikan sebagai pas-pasan dalam arti kurang baik, kemudian digabungkan dengan yang kurang baik, maka keadaan kesehatan penduduk usia lanjut yang baik yaitu betul-betul baik menjadi semakin sedikit, kecuali Jakarta dan Yogyakarta.

Keadaan kesehatan mereka relatif baik dan cukup berhubungan dengan kemandirian, dalam arti tidak meminta terlalu banyak bantuan, kecuali bantuan keuangan seperti telah dibahas sebelumnya. Adalah wajar apabila sebagian besar dari mereka, yaitu 78,5 persen untuk perempuan dan 73,1 persen untuk laki-laki, tidak menginginkan bantuan. Secara umum dapat dikatakan proporsi penduduk usia lanjut perempuan lebih banyak yang tidak memerlukan bantuan atau sedikit lebih mandiri untuk semua provinsi di Jawa-Bali. Untuk yang memerlukan bantuan, dalam hal menyiapkan makanan, persentase untuk laki-laki lebih banyak daripada perempuan. Kemungkinan hal ini karena laki-laki tidak terbiasa menyiapkan makanan sejak usia anak, remaja, dan dewasa. Keadaan ini terbawa hingga sampai usia lanjut. Sebaliknya, bantuan dalam hal berpakaian dan buang air besar justru perempuan lebih memperlukannya

daripada laki-laki di semua provinsi Jawa-Bali, sedangkan pola bantuan untuk mandi, makan, dan minum tidak begitu jelas.

Alokasi Waktu

Alokasi waktu untuk penduduk usia lanjut adalah penggunaan waktu yang paling banyak untuk mereka yang mempunyai kegiatan. Telah disebutkan sebelumnya, sebagian besar mereka tidak sedang bekerja dan walaupun bekerja, hanya sebagai pekerja setengah penganggur sehingga banyak waktu yang luang yang tersedia. Ternyata sebagian besar dari mereka menggunakan waktu tersebut untuk menonton televisi sebagai kegiatan utama. Perempuan lebih banyak menggunakan waktu untuk menonton televisi dibandingkan dengan laki-laki untuk semua provinsi di Jawa-Bali dan hal yang sama juga berlaku untuk kegiatan sosial kemasyarakatan.

Justru pada saat itu (2005) televisi bukan lagi merupakan bahan mewah dan merupakan salah satu identitas keamanan ekonomi rumah tangga sehingga kepemilikan televisi merupakan hal yang lumrah. Hampir setiap rumah tangga mempunyai televisi dari berbagai ukuran, hitam putih maupun berwarna. Menonton televisi dapat dengan mudah dilakukan, apalagi dengan beragam pilihan acara yang disajikan. Bagi penduduk usia lanjut, mereka tidak melihat apakah acara yang mereka tonton itu relevan dengan kebutuhan mereka. Berdasarkan pengamatan sepintas, sebagian besar acara di televisi lebih ditujukan untuk anak-anak, remaja, dan dewasa, bukan untuk penduduk usia lanjut. Program-program yang lebih berpihak pada kelompok orang kaya dengan hidup mewah sebagai ciri modernitas menjadi hal yang mengesankan bagi penduduk usia lanjut yang mempunyai keterbatasan kemampuan.

Tabel 6
Penduduk 60 Tahun ke Atas Memiliki Aktivitas
yang Paling Banyak Memakan Waktu Di Jawa – Bali 2005

Provinsi	Jenis Aktivitas Yang Dilakukan			
	Menonton TV	Membaca/ Menulis	Kegiatan Sosial	Lain-Lain
DKI Jakarta				
• Laki-Laki	69,4	18,2	8,0	4,8
• Perempuan	78,4	8,2	8,2	5,2
Jawa Barat				
• Laki-Laki	68,4	7,8	16,4	7,4
• Perempuan	69,1	7,3	20,4	3,2
Jawa Tengah				
• Laki-Laki	69,3	3,8	22,7	4,2
• Perempuan	72,7	1,4	23,7	2,2
Yogyakarta				
• Laki-Laki	68,0	5,8	20,6	5,3
• Perempuan	77,1	1,6	16,1	5,3
Jawa Timur				
• Laki-Laki	82,0	4,1	9,8	6,1
• Perempuan	86,0	1,9	10,2	1,9
Banten				
• Laki-Laki	70,7	6,5	19,5	3,3
• Perempuan	72,7	5,3	20,7	1,1
Bali				
• Laki-Laki	69,8	5,4	19,4	5,4
• Perempuan	76,0	-	20,2	3,8
Indonesia				
• Laki-Laki	71,4	6,6	15,6	6,4
• Perempuan	74,4	4,0	16,0	5,2

Sumber: BPS. 2006. Survei Penduduk Antar Sensus 2005, Tabel 37.1 dan 37.2 (diolah kembali).

Penutup

Pertumbuhan jumlah penduduk usia lanjut sangat tinggi, hampir dua kali lipat dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk total sebagai dampak keberhasilan pembangunan kesehatan. Hidup lebih lama

dan sehat, lebih berpendidikan, dan mempunyai pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling mendasar merupakan tujuan utama pembangunan sumber daya manusia. Namun tidak demikian halnya dengan penduduk usia

lanjut. Sebagian besar dari mereka tidak dapat membaca dan menulis dan walaupun pernah sekolah, mereka hanya sampai pendidikan sekolah dasar atau lebih rendah. Dengan latar belakang seperti ini, meskipun tingkat partisipasi angkatan kerja cukup tinggi, dengan angka pengangguran terbuka rendah, bukan berarti tidak ada masalah tenaga kerja.

Sebagian besar penduduk usia lanjut ini bekerja di sektor pertanian, sebagai pekerja sektor informal, bekerja dengan curahan waktu yang rendah, atau pekerja setengah penganggur. Lengkap sudah penderitaan mereka. Sektor pertanian yang rentan terhadap musim kemarau yang panjang maupun hujan yang berlebihan sampai menyebabkan banjir membuat penghasilan tidak menentu. Sama halnya sebagai pekerja sektor informal, upah yang mereka terima rendah dan tidak menentu, apalagi sebagai pekerja setengah penganggur. Adalah wajar mereka tergantung pada pihak lainnya, utamanya anak dan saudara. Ini adalah sebuah keterpaksaan, terpaksa bekerja apa saja pada kondisi fisik dan nonfisik yang semakin ringkih karena di saat usia prima mereka tidak sempat melakukan investasi.

Anak dan menantu merupakan sumber pendapatan rumah tangga dan bekerja apabila masih mampu bekerja. Dalam kondisi seperti saat ini, tingginya angka pengangguran terbuka, setengah penganggur, dan upah yang rendah dan konstan, bagi anak/menantu dari penduduk usia lanjut memengaruhi investasi untuk ikut menanggung orang tua kelak di kemudian hari. Di bidang kesehatan ditemukan angka kesakitan yang relatif tinggi dengan lama sakit yang demikian singkat. Dengan demikian, mereka mudah sakit meskipun penyakitnya hanya ringan dan wajar apabila sebagian besar

diobati sendiri. Walaupun mereka berobat, sebagian besar menggunakan layanan puskesmas pembantu atau puskesmas.

Sebagian besar waktu luang digunakan untuk menonton televisi dan pada saat itu (2005) televisi bukan lagi sebagai simbol status ekonomi. Curahan waktu untuk kegiatan sosial kemasyarakatan cukup menonjol dibandingkan dengan kegiatan lainnya. Mereka sering melakukan kegiatan berkumpul bersama. Dengan berbagai karakteristik tersebut, adalah wajar apabila penduduk usia lanjut merupakan salah satu penyandang kerentanan dan rawan terhadap perubahan ekonomi yang terjadi secara mendadak, seperti sakit, tidak mampu bekerja, dan gagal dalam usaha. Memberikan jaminan ekonomi dan sosial bagi mereka menjadi hal yang penting dan sebagian telah dilakukan oleh pemerintah maupun lembaga swadaya masyarakat dalam segala bentuk. Akan tetapi, yang mendapatkan santunan hanya sebagian kecil saja. Bahkan program PKH yang dilakukan awal 2008 tidak memasukkan mereka sebagai salah satu penerima santunan.

Daftar Pustaka

- Adioetomo, Sri Moertiningsih. 2005. "Bonus Demografi Menjelaskan Hubungan Antara Pertumbuhan Penduduk dengan Pertumbuhan Ekonomi". Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Bidang Ekonomi Kependudukan. Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Andari, Soetji. 2001. "Post Power Syndrome pada Masa Lanjut Usia", dalam *Media Informasi Penelitian Kesejahteraan Sosial*, 168(25): 83-93.

- Badan Pusat Statistik. 2006a. *Penduduk Indonesia: Hasil Survei Penduduk Antar Sensus 2005*. Jakarta
- . 2006b. *Statistik Penduduk Usia Lanjut 2005: Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional*. Jakarta.
- . 2003. *Penyandang Masalah Kesejahteraan*. Jakarta.
- Bloom, David E, David Canning and Raymond Sevila. 2003. *The Demographic Dividend: a New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*. California: Rand, Santa Monica.
- Departemen Kesehatan Republik Indonesia. 2006. *Rencana Strategis Departemen Kesehatan 2005-2009*. Jakarta.
- Departemen Sosial Republik Indonesia. 2005. *Pemetaan Pelayanan Sosial Lanjut Usia*. Jakarta.
- Departemen Sosial Republik Indonesia. 2004. *Lanjut Usia Dalam Data dan Informasi*. Jakarta.
- Hikmawati, Eny. 2001. "Kondisi Lanjut Usia di Gunung Kidul dan Strategi Alternatif Penanganannya" dalam *Media Informasi Penelitian Kesejahteraan Sosial*, 166(25): 44-45.
- Mis Cich, Lilis Heri. 2007. "Memfaatkan Jendela Kesempatan", *Warta Demografi*, 37(1): 6-14.
- . 2006. "Apa Kata Toma tentang Lanjut Usia", *Warta Demografi*. 36(3): 27-33.
- Prayitno, A. 1984. *Usia Lanjut dan Psikososial di Indonesia*. Jakarta. Idayu Press.
- Ross, John. 2004. *Understanding the Demographic Dividend*. Washington: Policy Project, Future Group.
- United Nations. 2004. *Policy Responses to Population Decline and Ageing*. New York.
- UNFPA. 2004. *Population Ageing and Development*. New York.
- White, Linda J. 2004. "Family and Social Support of Older People", in *Ageing, Health and Policy Public: a Supplement to volume 30*, hlm. 71-84.

PERILAKU MEROKOK DAN PENGALAMAN REGULASI DI BERBAGAI NEGARA¹

Muhadjir Darwin²

Abstract

This paper elaborates smoking behavior and its implication to health as well as household welfare. The controversy of this behavior and its implication is explored: cigarette is demanding goods for many people, particularly men; cigarette industries also contribute a lot to job opportunities, household income, and government revenues, but the health consequences of smoking behavior exceed the benefits. In addition, most smokers in this country spend their limited income more for tobacco than for education and health, and hence affects negatively to their welfare. This paper then explores state regulations applied in many parts of the world since 16th centuries, and efforts to regulate smoking behavior in Indonesia, and their effectiveness to protect people from smoke hazards.

Keywords: smoking behavior, regulation, cigarette business, health implication

Pendahuluan

Merokok merupakan sebuah aktifitas yang sering kita jumpai pada masyarakat di mana pun di dunia, termasuk di Indonesia, dari yang muda sampai yang tua, laki-laki atau wanita, dan dari yang berpendidikan ataupun tidak. Hal tersebut dapat dipahami karena merokok sudah menjadi sebuah tradisi, bahkan bagian dari gaya hidup. Dengan penduduk dan jumlah perokok yang sangat besar, Indonesia adalah pasar rokok yang luar biasa menjanjikan bagi industri rokok dalam negeri maupun luar negeri. Kebiasaan merokok yang diperkenalkan oleh Belanda pada zaman penjajahan dulu telah lama mentradisi dan dipraktikkan oleh masyarakat Indonesia dalam intensitas dan

skala yang jauh lebih luas dibandingkan dengan di negara yang mengenalkan tradisi tersebut. Secara sosiologis, merokok dapat menjadi instrumen pergaulan sosial, simbol status bagi pelakunya, dan secara psikologis dapat menjadi instrumen bagi perokok untuk keluar dari kebosanan, stres, dan menjaga konsentrasi. Pada sisi lain, rokok dapat menimbulkan perasaan ketagihan dan zat-zat beracun yang terkandung dalam tembakau dapat mengganggu kesehatan penghirupnya.

Kebiasaan merokok sangat bervariasi, baik dalam hal motivasi maupun intensitasnya. *Pertama*, orang merokok sekadar mencoba saja, terpengaruh lingkungan, seperti kebiasaan orang tua, saudara, atau teman.

¹ Artikel ini dikembangkan dari Laporan Studi Kelayakan Penyusunan Perda Pembatasan Asap Rokok di Wilayah Kartamantul Daerah Istimewa Yogyakarta, Magister Studi Kebijakan, UGM, 2007. Selain oleh penulis, Laporan Studi Kelayakan disiapkan oleh Dr. Anna Marie Wattie, Drs. Mulyadi, M.P.P., dan Dr. Agus Heruanto Hadna. Tulisan ini juga memanfaatkan bahan dari Workshop Kelayakan Penyusunan Perda KTR di Kota Yogyakarta, Hotel Novotel, 13 Desember 2007

² Staf pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada dan kepala Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Kedua, merokok dipilih karena orang ingin mendapatkan akibat positif dari perilaku tersebut. Perokok merasa memperoleh kenikmatan ekstra jika dapat merokok setelah minum kopi atau makan. Perasaan serupa juga diperoleh dengan aktifitas memegang yang sangat spesifik pada perokok pipa. Mereka akan menghabiskan waktu untuk mengisi pipa dengan tembakau, sedangkan untuk menghisapnya hanya dibutuhkan waktu beberapa menit saja. Atau perokok lebih senang berlama-lama untuk memainkan rokoknya dengan jari-jarinya lama sebelum ia nyalakan dengan api. *Ketiga*, perilaku merokok juga dilakukan orang sebagai jalan keluar dari perasaan negatif yang dialaminya. Banyak orang menggunakan rokok untuk mengurangi perasaan negatif, misalnya bila ia marah, cemas, atau gelisah, rokok dianggap sebagai penyelamat. Mereka menggunakan rokok bila perasaan sedang tidak menentu.

Perilaku merokok yang semula hanya bersifat mencoba, baik untuk meraih manfaat positif atau untuk melarikan diri dari situasi perasaan yang negatif, menjadi tidak relevan ketika orang sudah ketagihan. Rokok mengandung nikotin yang menimbulkan perasaan ketagihan. Ketika perilaku merokok sudah menjadi adiksi, perokok tersebut akan menambah dosis rokok yang digunakan setiap saat setelah efek dari rokok yang dihisapnya berkurang. Mereka umumnya akan pergi keluar rumah membeli rokok walaupun di tengah malam karena khawatir tidak cukup tersedia rokok ketika mereka membutuhkannya. Para perokok adiktif ini menggunakan rokok sama sekali bukan untuk mengendalikan perasaan, tetapi karena benar-benar sudah menjadi kebiasaan rutinnya. Dapat dikatakan pada orang-orang tipe ini, merokok sudah

merupakan suatu perilaku yang bersifat otomatis, sering kali tanpa dipikirkan dan tanpa disadari. Ia menghidupkan api rokoknya segera setelah rokok yang terdahulu telah benar-benar habis.

Oleh karena itu, perilaku merokok sangat variatif menurut intensitasnya. Ketika masih mencoba, orang mungkin mengonsumsi rokok hanya pada saat diperlukan, misalnya ketika berada di tengah pertemuan, saat setelah makan atau minum kopi, atau pada saat merasa kesepian. Orang masih dikategorikan sebagai perokok ringan jika hanya menghabiskan sekitar 10 batang rokok dengan selang waktu 60 menit dari bangun pagi. Ketika orang sudah merasakan nikmatnya merokok, mereka akan menambah jumlah batang yang dihisap setiap harinya. Para perokok ringan akan naik peringkat menjadi perokok sedang ketika jumlah konsumsi rokoknya menjadi antara 11–21 batang dengan selang waktu 31–60 menit setelah bangun pagi. Perokok yang benar-benar adiktif terhadap rokok akan menghabiskan puntung rokok lebih banyak lagi. Mereka naik peringkat menjadi perokok berat apabila mengonsumsi sekitar 21-30 batang sehari dengan selang waktu sejak bangun pagi berkisar antara 6-30 menit, atau bahkan menjadi perokok sangat berat dengan konsumsi lebih dari 31 batang per hari dan selang merokoknya lima menit setelah bangun pagi.

Implikasi Kesehatan dari Perilaku Merokok

Rokok mengandung 4.000 zat kimia berbahaya, minimum 69 penyebab kanker. Zat-zat kimia tersebut, antara lain, adalah nikotin (zat asiktif), karbon monoksida (dapat menyebabkan tubuh kekurangan oksigen), dan

TAR (kumpulan partikel padat penyebab kanker). Selain kanker, zat-zat berbahaya dalam rokok dapat menyebabkan gangguan pernapasan, stroke, impotensi, kemandulan, janin cacat, dan lain-lain. Asap rokok yang beredar di udara tidak hanya berbahaya bagi perokok aktif, tetapi juga bagi orang lain yang bukan perokok dan kebetulan berada dekat dengan perokok (perokok pasif). Hal ini bisa terjadi karena ketika orang merokok, hanya 25 persen asap yang masuk ke paru-paru perokok, 75 persen lainnya terbang ke udara terbuka dan dihisap oleh semua orang yang ada di tempat itu. Hanya dibutuhkan waktu 30 menit untuk membuat asap yang dihisap oleh perokok pasif tersebut meningkatkan jumlah *endothelial cellular debris* dalam darah. Zat-zat ini dapat meningkatkan stres oksidatif, kerusakan *endothelial*, dan *platelet adherence*. Dengan demikian, pemaparan asap rokok yang timbul dari kegiatan merokok (asap rokok sekunder atau *environmental tobacco smoke* = ETS) dapat menyebabkan atau meningkatkan risiko terkena penyakit yang sama bagi semua orang, baik perokok aktif maupun perokok pasif.

Rokok membunuh 1 dari 2 pengguna jangka panjang dan menimbulkan kematian dini (kehilangan 20-25 tahun produktif). Data 2006 menunjukkan terjadi 5 juta kematian per tahun karena rokok, yang secara ekonomi menimbulkan *annual global net loss* sebesar US\$ 200 miliar. Diperkirakan pada 2020 akan ada 8,4 juta kematian per tahun, 50 persen di antaranya berada di Asia dan pada 2030 angkanya meningkat menjadi 10 juta kematian per tahun, 70 persen di antaranya berada di negara berkembang. Di Indonesia, dengan menggunakan data Susenas 2001, estimasi jumlah kematian berhubungan dengan

tembakau adalah sebanyak 427.948 orang per tahun, atau 22,5 persen dari kematian total. Sementara itu, *total economic loss* akibat konsumsi adalah tembakau Rp127,4 triliun, yang berarti 7,5 kali lipat penerimaan cukai 2001 sebesar Rp16,5 triliun (Kosen, 2004).

Jumlah dan Perkembangan Perilaku Merokok

Dari sekitar 6,6 miliar penduduk dunia saat ini, 1,2 miliar di antaranya adalah perokok, 800 juta dari jumlah tersebut berada di negara berkembang. Di Indonesia sendiri diperkirakan 2 dari 3 laki-laki Indonesia (72 juta) adalah perokok aktif. Perokok perempuan hanya 4,5 persen dari total penduduk perempuan, atau sebanyak 4,8 juta sehingga total perokok Indonesia diperkirakan sebanyak 76,8 juta. Namun jika dihitung dengan jumlah perokok pasif, yaitu mereka yang tidak merokok, tetapi ikut menghisap asap rokok, jumlahnya dua kali lipat. Diperkirakan ada 150 juta penduduk Indonesia berisiko terpapar asap rokok orang lain, 81 persen remaja 13-15 tahun terpapar di tempat umum dan 43 juta (70 persen) anak 0-14 tahun terpapar asap rokok di rumah (Susenas 2001).

Lebih jauh lagi, angka perokok di Indonesia mempunyai kecenderungan naik karena di Indonesia terjadi peremajaan perilaku merokok. Jika dilihat data Susenas 1995, 2001, dan 2004, kecenderungan peremajaan tersebut sangat jelas. Awal merokok pada usia muda mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Seperti terlihat pada Grafik 1, umur mulai merokok pada kelompok usia muda, yaitu 5,9 tahun, 10-14 tahun, dan 15-19 tahun, mengalami peningkatan secara konsisten. Kecenderungan sebaliknya terjadi pada awal merokok usia dewasa (20 tahun ke atas).

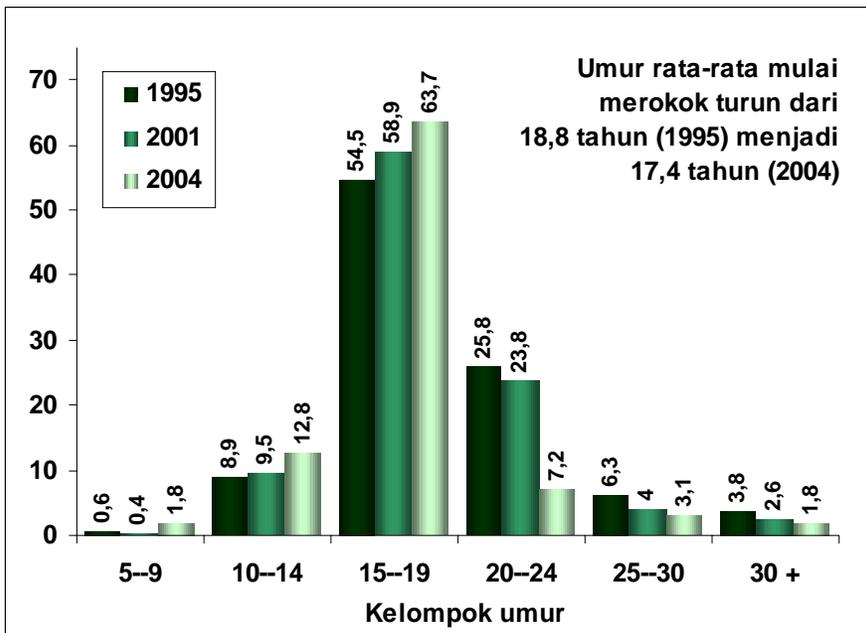
Data awal usia merokok yang cenderung lebih muda ini konsisten dengan data perkembangan proporsi perokok usia muda. Grafik 2 menggambarkan secara lebih spesifik peningkatan proporsi perokok pada penduduk usia 15 tahun ke bawah, baik laki-laki atau perempuan. Di sini tampak proporsi perokok usia 15 tahun ke bawah meningkat dari 27 persen pada 1995 menjadi 31,5 persen pada 2001, dan 34,4 persen pada 2004. Peningkatan tersebut, terjadi baik pada laki-laki atau perempuan. Jika pada 1995 terdapat remaja laki-laki berusia 15 tahun ke bawah yang sudah merokok, angka tersebut meningkat menjadi 62,2 persen pada 2001 dan 63 persen pada 2004. Perokok remaja perempuan memang jauh lebih kecil, tetapi angkanya juga meningkat secara konsisten dari 1,7 persen pada 1995 menjadi 4,5 persen pada 2004.

Hal ini dapat terjadi karena beberapa kemungkinan sebab. *Pertama*, lingkungan keluarga dan masyarakat cenderung sangat

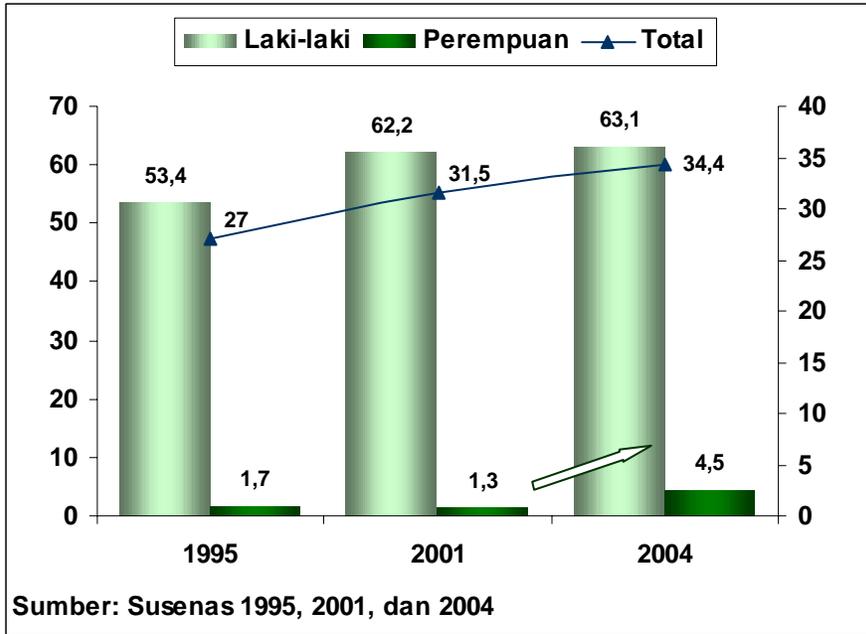
permisif terhadap perilaku merokok yang dilakukan anak-anak. *Kedua*, mungkin remaja menangkap perilaku merokok sebagai simbol keberanian atau kejantanan, seperti yang ditunjukkan dalam iklan-iklan rokok, dan perempuan mungkin menangkap perilaku ini sebagai simbol emansipasi perempuan: jika laki-laki boleh, kenapa perempuan tidak?

Jika dicermati lebih jauh, rokok ternyata telah dikonsumsi oleh sebagian penduduk usia anak-anak (5-9 tahun). Angkanya memang tidak besar (kurang dari 2 persen), tetapi proporsinya meningkat sangat tinggi (tiga kali lipat) dari 0,6 persen pada tahun 1995 menjadi 1,8 persen pada tahun 2004. Meskipun secara persentase angka 1,8 adalah kecil, kalau dilihat sebagai jumlah tidaklah kecil. Dengan perhitungan pada tahun 2004 ada 20,3 juta penduduk usia 5-9 tahun, itu berarti ada 364.788 ribu anak Indonesia yang sudah mulai merokok pada usia sangat belia. Di negara-negara lain, regulasi perilaku merokok

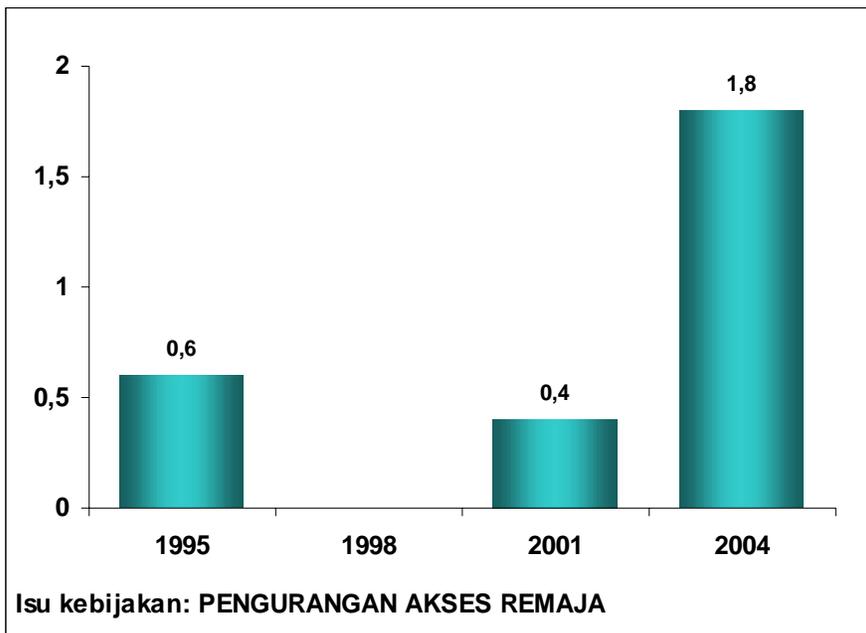
Grafik 1
Umur Mulai Merokok Penduduk 15 Tahun+



Grafik 2
Persentase Perokok Usia > 15 Tahun menurut Jenis Kelamin



Grafik 3
Peningkatan Tertinggi (> 4x lipat) Perokok Pemula Terjadi pada Kelompok Usia 5—9 Tahun



mengecualikan anak-anak dari konsumsi rokok dan regulasi perdagangan rokok sangat ketat membatasi akses anak-anak untuk membeli dan mengonsumsi rokok. Data adanya anak-anak yang telah menjadi perokok menunjukkan pasar rokok di Indonesia sangat liberal dan karenanya diperlukan adanya regulasi perdagangan dan perilaku merokok yang lebih tegas.

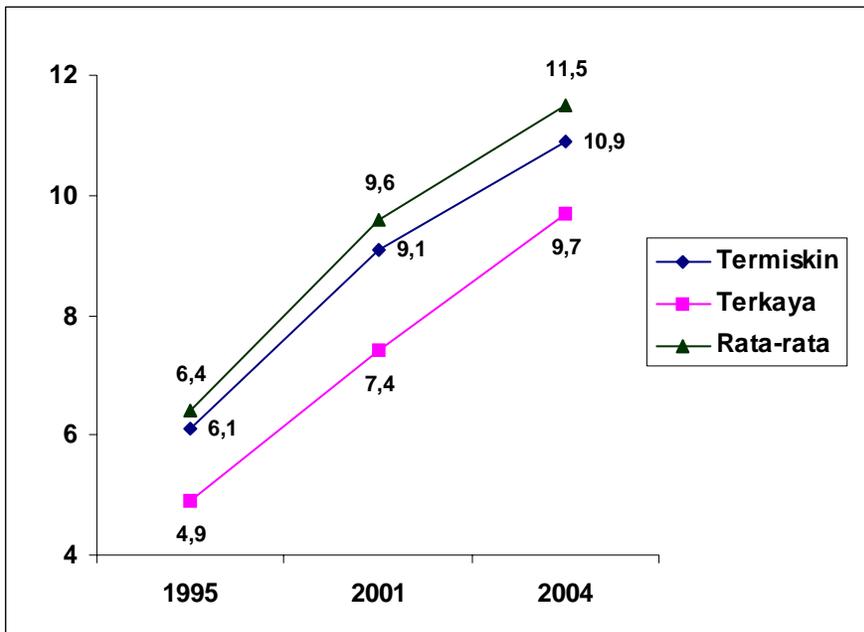
Dampak Ekonomi Perilaku Merokok

Perilaku merokok bukanlah perilaku gratis, tetapi membutuhkan ongkos bagi konsumen yang menikmatinya sehingga memengaruhi alokasi pengeluaran rumah tangga. Konsekuensi biaya dari kebiasaan merokok tidak menjadi persoalan bagi rumah tangga yang berkecukupan, tetapi tidak demikian halnya bagi rumah tangga miskin, padahal sebagian besar perokok Indonesia adalah keluarga miskin. Secara keseluruhan, proporsi

pengeluaran rumah tangga untuk tembakau dan sirih dari seluruh pengeluaran cenderung mengalami peningkatan. Namun peningkatan ini lebih membebani rumah tangga miskin karena proporsi tersebut lebih tinggi pada keluarga miskin dibandingkan dengan keluarga kaya. Orang kaya pada tahun 1995 hanya membelanjakan 4,9 persen dari total pengeluaran untuk rokok, sementara orang miskin rata-rata mengeluarkan 6,4 persen dari koceknya. Pada tahun 2004 angka bagi orang kaya meningkat menjadi 9,7 persen, sementara pada orang miskin menjadi 11,5 persen.

Peningkatan proporsi pengeluaran untuk rokok menciptakan *trade-off* terhadap pengeluaran untuk kebutuhan rumah tangga lain, terutama untuk kebutuhan pangan yang memengaruhi asupan gizi penduduk. Pada Grafik 4 kelihatan perkembangan konsumsi ketiga jenis komoditas, yaitu (1) tembakau dan sirih, (2) padi-padian dan umbi-umbian, dan (3)

Grafik 4
Persentase Pengeluaran Bulanan Rumah Tangga untuk Rokok dan Sirih menurut Kelompok Pendapatan



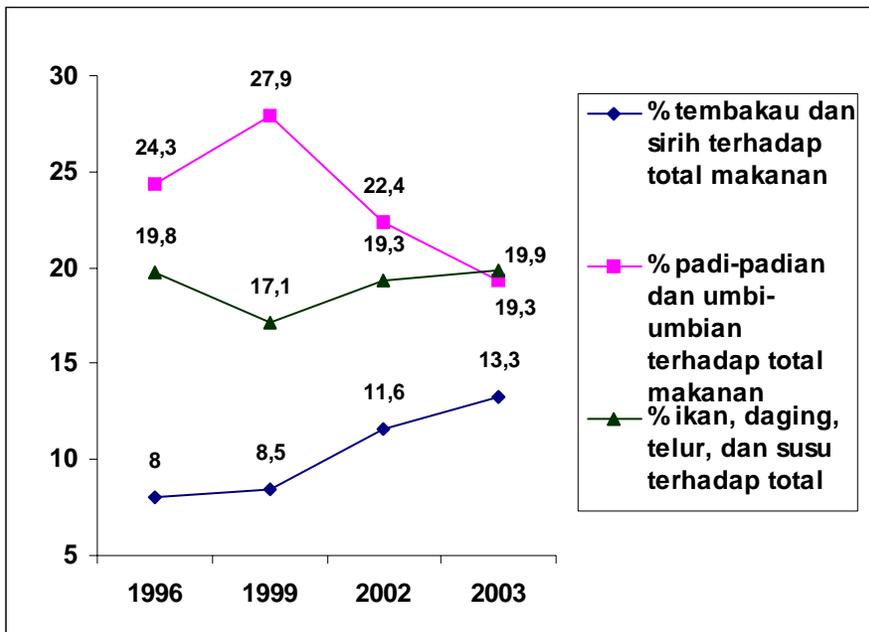
daging, ikan, telur, dan susu. Seperti diketahui di dalam tembakau tidak terdapat nutrisi karena yang ada hanyalah racun bagi tubuh, sementara dua jenis konsumsi tersebut terakhir jelas mengandung nutrisi yang diperlukan oleh tubuh; padi-padian dan umbi-umbian mengandung karbohidrat, sementara daging, ikan, telur, dan susu mengandung protein. Grafik 4 menunjukkan konsumsi terhadap barang beracun ini meningkat secara konsisten dalam 7 tahun (1996-2003), sementara konsumsi terhadap sumber protein menurun dan konsumsi terhadap sumber karbohidrat relatif konstan.

Selain proporsi konsumsi rumah tangga untuk tembakau mengurangi proporsi konsumsi bahan-makanan bergizi, konsumsi tersebut ternyata lebih tinggi dibandingkan dengan pengeluaran untuk pendidikan dan kesehatan, suatu jenis jasa yang penting bagi peningkatan kualitas SDM. Jika dari 1996-2003 konsumsi untuk tembakau dan sirih merokok

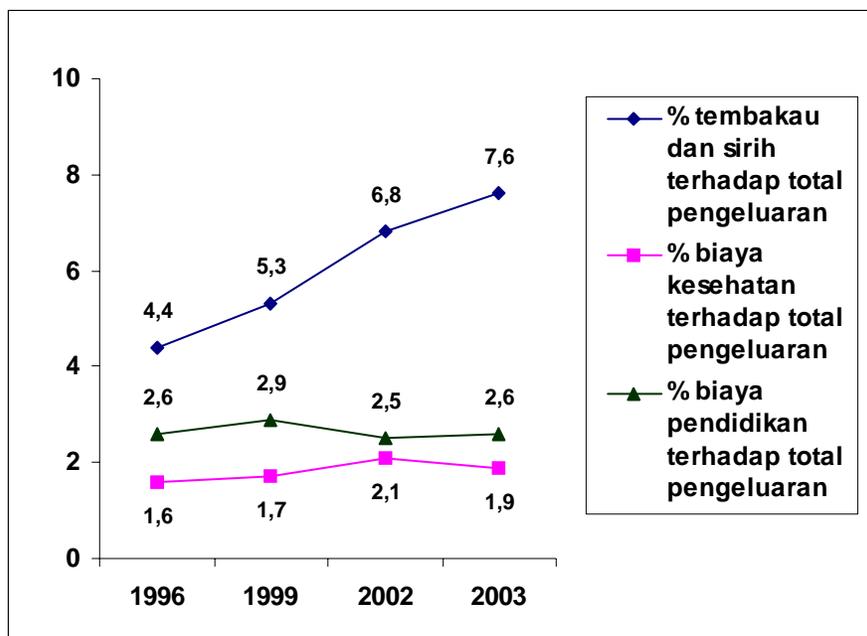
meningkat dari 4 persen menjadi 7 persen dari semua total pengeluaran, konsumsi untuk kedua jasa penting tersebut nyaris konstan pada angka yang jauh lebih rendah, yaitu 2,6 persen untuk pendidikan dan 1,9 persen untuk kesehatan. Realitas ini perlu menjadi perhatian bersama karena ini berarti rumah tangga miskin lebih mengedepankan konsumsi barang yang menimbulkan implikasi buruk bagi kesehatan dibandingkan dengan konsumsi barang yang dapat meningkatkan kecerdasan dan kesehatan.

Pengeluaran penduduk rumah tangga miskin untuk rokok yang tinggi ini menjadi hambatan signifikan untuk mengatasi kemiskinan di Indonesia. Sebuah kalkulasi sederhana berikut ini dapat memperjelas konsekuensi dimaksud. Diketahui tahun 2005 terdapat 60 juta keluarga miskin dan dari jumlah tersebut terdapat 15 juta kepala keluarga (laki-laki) miskin. Dari data Susenas diketahui 2 dari 3 laki-laki Indonesia adalah

Grafik 5
Indonesia: Perkembangan Tingkat Konsumsi Tembakau dan Makanan Pokok



Grafik 6
Indonesia: Perkembangan Tingkat Konsumsi Tembakau,
Biaya Kesehatan dan Pendidikan



perokok. Jika harga rokok batangan adalah Rp500,00 per batang dan diandaikan rata-rata konsumsi per orang adalah 10 batang per hari (ini perhitungan moderat karena perokok berat dapat menghabiskan 30 batang rokok per hari), maka jumlah uang yang dikeluarkan dari kocek keluarga miskin Indonesia per harinya adalah $\frac{2}{3} \times 15 \text{ juta} \times 10 \text{ bt} \times \text{Rp}500,00$ yang sama dengan Rp50 juta per hari. Jumlah ini sama dengan 10 ribu ton beras per hari, atau sama dengan Rp18 triliun per tahun. Uang sebanyak ini adalah lima kali melebihi dana pemerintah yang dikeluarkan untuk membantu orang miskin (JPKMM/ASKESKIN 2006) yang hanya sebesar Rp3,6 triliun (Irawan, 2004).

Bisnis Rokok dan Kebutuhan Regulasi

Rokok telah merupakan komoditas global yang sangat menguntungkan bagi produsen

rokok. Benda satu ini juga menjadi sumber pendapatan negara yang cukup signifikan melalui pajak yang dibayar produsen rokok kepada negara. Sering pula rokok menjadi sumber dana yang besar bagi kegiatan-kegiatan olahraga atau hiburan dan menjadi sumber pendapatan bagi petani tembakau, pedagang tembakau dan rokok, serta para buruh perusahaan rokok. Dengan demikian, rokok menjadi faktor penting yang menyumbang pembangunan ekonomi suatu negara.

Namun karena adanya implikasi negatif dari konsumsi rokok terhadap kesehatan masyarakat, regulasi pembatasan perilaku merokok sangat dibutuhkan. Secara empiris, kebutuhan adanya regulasi ini didukung oleh data dari WHO tahun 2001 yang menjelaskan 80 persen perokok di dunia ingin berhenti

merokok, tetapi hanya 2 persen yang berhasil tanpa bantuan. Data dari GYTS Indonesia juga menunjukkan 82 persen perokok remaja 13-15 th ingin berhenti dan 92 persen lainnya mencoba berhenti. Selanjutnya, data dari LDUI, WB, USAID, BKKN 1999 menunjukkan dari 8.084 remaja/dewasa muda 15-24 th¹⁾, yang pernah merokok 6,6 persen, sekarang merokok 46,1 persen, tahu bahaya merokok 97,3 persen, pernah merokok dan ingin berhenti 83,2 persen, dan mencoba rata-rata 2 kali 85,0 persen (Sarojo, 2007).

Berbagai negara telah melakukan regulasi, baik terhadap produksi dan pemasaran rokok maupun perilaku merokok para konsumen rokok. Peraturan yang ketat di negara-negara maju mempunyai implikasi terhadap strategi pemasaran para produsen rokoknya dengan melakukan ekspansi ke negara-negara yang masih longgar dalam regulasi rokok. Ekspansi industri rokok di Amerika secara besar-besaran ke dunia ketiga, termasuk ke Indonesia, pada gilirannya menjadi ancaman serius tidak hanya bagi industri rokok dalam negeri, tetapi juga bagi kesehatan masyarakat pada umumnya.

Regulasi rokok sebenarnya bukan hal baru. Di Eropa upaya pembatasan rokok sebenarnya telah dikenal sejak abad pertengahan. Kala itu Pope Urban VII (1590) pernah melarang siapa pun untuk merokok di dalam gereja maupun pada acara-acara di gereja. Sejak itu beberapa kota di Eropa pun memberlakukan pembatasan, seperti di Bavaria, Kursachsen, dan beberapa tempat di Austria pada akhir tahun 1600. Bahkan semasa Nazi berkuasa di Jerman diberlakukan aturan keras yang melarang merokok di universitas, kantor pos, kantor partai Nazi, rumah sakit, dan instalasi militer Nazi (Proctor, 1996, HTML, retrieved on 2007).

Salah satu negara yang menjadi pioner pengaturan rokok adalah Amerika Serikat, khususnya Minnesota. Sejak tahun 1975 negara bagian ini telah menetapkan *Minnesota Clean Indoor Air Act* untuk membatasi rokok di ruang publik, khususnya di rumah makan dan bar. Pakta ini kemudian diperluas pemberlakuannya ke seluruh bagian Minnesota berdasarkan *Freedom to Breathe Act* yang efektif mulai berlaku pada tahun 2007 ini. Kota berikut yang mengikuti jejak Minnesota adalah San Louis Obispo di California yang memperluas pembatasan merokok tidak hanya di rumah makan dan bar, tetapi juga di tempat-tempat fasilitas publik lainnya sejak tahun 1990. Data terakhir, bahkan menunjukkan lebih kurang 20 kota di California telah memberlakukan pembatasan rokok (*smoking ban*) di ruang publik dan untuk keseluruhan Amerika Serikat, jumlah negara bagian yang telah memberlakukan aturan ini ada 35 (www.no-smoke.org).

Semakin meningkatnya kesadaran publik Amerika terhadap bahaya rokok ini, antara lain, dipicu ketika pada tahun 1998, Jaksa Agung Negara Bagian Minnesota memaksa tujuh industri rokok terkemuka di Amerika Serikat, yakni *Philip Morris Incorporated*, *RJ Reynold Tobacco Company*, *British American Tobacco (BAT)*, *Brown Williamson*, *The Liggett Group*, *The Tobacco Institute* and *The Council for Tobacco Research*, dan *Lorillard Tobacco Company* untuk menyerahkan sejumlah dokumen dan membukanya kepada publik tentang segala hal yang berkaitan dengan strategi mereka menaikkan produksi rokoknya setiap tahun. Diduga ada beberapa hal yang dirahasiakan oleh industri-industri rokok ini, terutama upaya penipuan kadar dalam sebuah rokok yang bisa membahayakan kesehatan

pemakai (perokok aktif) maupun yang secara tidak sengaja menghisapnya (perokok pasif). Terbongkarnya rahasia industri rokok ini menyadarkan publik Amerika terhadap bahaya rokok dan sejak itu dikeluarkan sejumlah aturan di beberapa negara bagian yang berupaya membatasi ruang gerak untuk merokok sehingga cukup banyak merugikan industri rokok di Amerika. Sayangnya, aturan bagi kalangan industri rokok Amerika ini hanya diberlakukan di dalam negeri dan tidak diperlakukan terhadap ekspansi bisnis mereka di negara lain (www.seatca.org).

Kota lain, yakni New York, adalah salah satu contoh kota yang juga telah memberlakukan pembatasan bagi perokok. Pengaturan ini tertera dalam *Clean Indoor Air Act* yang efektif mulai berlaku Juli 2003. Di dalam peraturan ini tercantum beberapa tempat orang tidak boleh bebas merokok (*smoking restrictions*). Kendati disebut *indoor* dalam definisinya pembatasan ruang bebas rokok termasuk *outdoor*. Ruang-ruang dimaksud berjumlah 18, yakni tempat-tempat kerja, bar, tempat penjualan bahan makanan (*food service establishment*), ruang tertutup yang terbuka untuk publik, misalnya kolam renang, di dalam alat transportasi umum, ruang tunggu terminal termasuk *ticketing*, pusat kegiatan remaja, fasilitas untuk perawatan dan pelayanan anak-anak, tempat penitipan anak, *group homes for children*, lembaga publik untuk anak-anak, fasilitas yang disediakan oleh pemerintah setempat untuk kegiatan anak dan remaja, sekolah baik milik swasta maupun pemerintah, rumah sakit dan fasilitas kesehatan untuk masyarakat lainnya, tempat komersial yang dimanfaatkan untuk aktivitas perdagangan atau kegiatan amal, *indoor areas*, kebun binatang, dan *bingo facilities*. Di wilayah bebas rokok ini pemerintah mewajibkan pemilik

atau pengelola ruang tersebut memasang tanda "No Smoking". Sebaliknya, peraturan ini juga mengatur tempat yang diperbolehkan untuk merokok, yakni rumah atau kendaraan pribadi, kamar hotel/motel yang disewa secara personal, tempat penjualan rokok eceran, *membership associations*, *cigar bars*, tempat renang terbuka di luar ruang, dan ruang atau gedung yang secara sengaja sedang dimanfaatkan untuk promosi produk rokok. Pelaksana yang menjadi *leading sector* dari peraturan ini adalah Dinas Kesehatan dengan cabang-cabang di bawahnya. Setiap pelanggaran terhadap peraturan ini dapat dikenakan denda maksimal US 2.000 dolar (www.no-smoke.org).

Pembatasan dan pengaturan merokok kemudian mulai menyebar di banyak negara Eropa Barat. Salah satunya yang cukup awal mengeluarkan peraturan pembatasan rokok di tempat-tempat bekerja adalah Irlandia yang mulai menerapkannya pada Maret 2004 [*Tobacco Smoking (Prohibition) Regulations*, 2003]. Hal ini diikuti kemudian oleh Italia dan Swedia mulai awal 2005. Negara-negara di Eropa yang mulai memberlakukan aturan merokok di tempat umum pada tahun 2007 ini adalah Inggris dan Denmark, sedangkan yang mulai memberlakukannya pada tahun 2008 mendatang adalah Perancis, Belanda, dan Rumania. Peraturan-peraturan rokok di negara Eropa Barat tersebut umumnya mengatur pembatasan orang merokok di tempat umum, seperti rumah makan, bar, dan tempat-tempat kerja. Sedangkan satu-satunya negara di dunia ini yang melarang peredaran dan penjualan rokok dan tembakau secara bebas adalah Bhutan sejak tahun 2005. Untuk Tokyo, pengaturan dilarang merokok juga

diberlakukan di sejumlah jalan-jalan umum di ibukota Jepang ini sejak 2002.

Negara di Eropa yang juga cukup getol mengatur rokok adalah Skotlandia yang pada tahun 2005 mengeluarkan *The Smoking, Health and Social Care Act* dan berlaku efektif sejak 2006. Di dalam peraturan ini ditentukan sejumlah ruang yang *non-smoking*, yakni rumah makan, bar dan gedung publik, pusat perdagangan, hotel, perpustakaan, arsip, museum dan galeri, bioskop, gedung konser dan teater, *bingo halls*, *game* dan *casino*, *hall* untuk tari, diskotek dan tempat lain untuk *entertainment*, *hall* atau tempat lain untuk kegiatan sosial dan rekreasi serta eksebis, toilet umum, klub malam, kantor, pabrik dan tempat kerja dengan lebih dari satu orang pekerja, institusi pendidikan, rumah perlindungan, rumah sakit, tempat penitipan dan pengasuhan anak dan orang tua, tempat ibadah, transportasi umum dan terminal, kendaraan operasional yang memuat lebih dari satu orang, dan telepon umum. Sebagai perkecualian adalah rumah tinggal pribadi, ruang pribadi orang dewasa, *adult hospices*, ruang yang didesain di rumah sakit *psychiatric*, kamar tidur hotel, ruang wawancara, *ball hostels*, instalasi pengeboran lepas pantai, dan kendaraan pribadi.

Kawasan Asia juga mempunyai beberapa pengalaman sukses dalam regulasi perilaku merokok. Negara Singapura misalnya, telah mulai melakukan pembatasan terhadap perilaku merokok di tempat-tempat umum. Larangan itu dilakukan secara bertahap, tetapi konsisten. Tahun 1970 larangan merokok diterapkan di bus umum, bioskop, dan gedung teater. Kemudian secara bertahap larangan diperluas ke lift, rumah sakit, rumah jompo, rumah makan dan *ice skating*, bus pribadi,

taksi, salon dengan AC, bank, semua ruang ber-AC, dan akhirnya nyaris di semua ruang publik, terdapat larangan merokok. Ada sejumlah faktor yang membuat Singapura berhasil menerapkan regulasi pembatasan perilaku merokok, seperti adanya dukungan dan kolaborasi antardepartemen, serta pemerintah banyak melakukan konsultasi dengan LSM dan masyarakat. Pemerintah melakukan edukasi terus-menerus tentang bahaya asap rokok lingkungan. Kerja sama dengan media massa dilakukan dengan serius dan menghindari adanya ambiguitas dalam substansi peraturan maupun penegakan hukumnya. Pemerintah menerapkan hukuman "yang berat" (bagi individu maupun kelompok bisnis yang membangkang). Pelaksanaan peraturan didukung oleh infrastruktur yang tepat untuk penegakan hukum. Masyarakat dimobilisasi untuk memonitor pelanggaran dan dilakukan telaah secara berkala dengan menetapkan indikator proses dan dampak dan melakukan penambahan daftar lokasi Kawasan Tanpa Rokok (KTR) secara teratur.

Dampak Regulasi terhadap Kesehatan

Pembatasan perilaku merokok di sejumlah negara ternyata berhasil melindungi mereka yang tidak merokok (*second-hand smoker*). Sebagai contoh, di Kota Pueblo-Colorado, 18 bulan sejak peraturan diterapkan, jumlah mereka yang terkena serangan jantung telah menurun sebesar 27 persen sebagaimana yang tercatat di rumah sakit kota itu. Menurut penelitian *The American Heart Association*, penurunan 27 persen terutama dirasakan pada kelompok perokok pasif. Demikian halnya kadar nikotin dalam darah dan fungsi paru-paru dari mereka yang bekerja di bar setelah

diperbandingkan dengan kondisi sebelum diberlakukannya peraturan menunjukkan peningkatan yang berarti (www.americanheart.org). Di Skotlandia, sejak peraturan rokok diterapkan telah terjadi penurunan angka penderita serangan jantung sekitar 14 persen hingga 17 persen. Dampak pengurangan rokok ini juga terasa pada harga rokok, misalnya di Irlandia harga rokok jatuh hingga 16 persen dan di Inggris jatuh 11 persen. Pembatasan rokok ini menurut sejumlah laporan tidak mengurangi konsumen yang ingin mengunjungi bar dan rumah makan, bahkan sebaliknya angkanya justru menunjukkan peningkatan.

Pelaksanaan kebijakan 100 persen KTR dan penegakan hukum yang efektif menurunkan polusi asap rokok dengan segera. Di Irlandia, *Total Suspended Particulate* di bar turun 83 persen setelah implementasi, kadar karbon monoksida pegawai bar yang tidak merokok turun 45 persen, konsentrasi Cotinine pada pegawai industri jasa turun 69 persen. Di California dan Skotlandia, beberapa bulan setelah implementasi, pegawai bar melaporkan pengurangan keluhan saluran napas. Di Amerika dan Italia, kasus serangan jantung yang masuk rumah sakit menurun 20 persen setelah implementasi UU KTR (Soerojo, 2007).

Regulasi di Indonesia dan Negara Asean lain

Indonesia termasuk negara yang belum melakukan regulasi bisnis dan perilaku merokok secara serius. Cukai rokok di Indonesia adalah termasuk yang rendah di dunia, yakni rata-rata hanya 31,5 persen dari harga jual. Bandingkan misalnya di Thailand yang mencapai 79 persen dan di Singapura 85 persen. Negara lain di dunia ini umumnya

menerapkan angka cukai antara 75 hingga 85 persen (www.seatca.org). Rendahnya cukai mengakibatkan rendahnya harga rokok sehingga kelompok yang selama ini sudah rentan dan miskin secara sosial ekonomi pun mampu membeli rokok. Dampak yang terasa adalah pada tingkat kesehatan mereka sehingga tidak mengejutkan apabila angka kematian akibat rokok di Indonesia justru berasal dari kelompok miskin.

Ketidakkampuan menaikkan cukai rokok di Indonesia bukanlah sebuah ketidak-sengajaan, tetapi adalah sebuah politik ekonomi tingkat tinggi. Data menunjukkan cukai rokok telah memberi kontribusi pada pendapatan negara pada tahun 2006 lalu sebesar Rp38,5 triliun dan diharapkan meningkat pada tahun 2007 ini menjadi Rp42 triliun. Ketergantungan yang cukup besar pada sektor ini menyebabkan negara pun tidak berkeinginan untuk meratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC).

Indonesia juga tidak melakukan kontrol secara serius terhadap iklan rokok. Indonesia tidak seperti negara-negara ASEAN lain, seperti Laos, Malaysia, Filipina, Vietnam, dan Thailand, yang melakukan kontrol ketat terhadap iklan rokok. Banyak kegiatan besar di Indonesia, misalnya musik, olahraga, dan bahkan pendidikan, mendapat sponsor penyelenggaraan yang berasal dari merk rokok terkenal. Hal ini perlu menjadi perhatian karena sebagian besar kelompok target acara-acara tersebut adalah kelompok remaja yang sangat rentan terhadap godaan merokok. Tidak heran jika mereka inilah yang menjadi penerus dari generasi perokok terdahulu.

Sekarang sejumlah daerah telah membuat perda untuk membatasi perilaku merokok di tempat umum. DKI Jakarta, Kota Bogor, dan

Kabupaten Cirebon adalah daerah-daerah di Indonesia yang telah mempunyai perda, di dalamnya diatur perilaku rokok dan sudah diimplementasikan. Daerah Istimewa Yogyakarta sudah mempunyai perda, tetapi belum diimplementasikan karena belum ada peraturan pelaksanaan pada tingkat kota dan kabupaten di wilayah D.I. Yogyakarta. Sementara itu, Pemerintah Kota Surabaya juga mempunyai keinginan membuat regulasi, tetapi masih terhenti pada tingkat Raperda.

Magister Studi Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, pada 2007 melakukan kajian implementasi kebijakan regulasi rokok di DKI Jakarta, kajian proses formulasi kebijakan pembatasan perilaku merokok di Yogyakarta, dan studi fisibilitas perda pembahasan merokok untuk kawasan kota Yogyakarta dan sekitarnya. Dari kajian ini, diperoleh sejumlah temuan sebagai berikut. Hasil kajian di Jakarta mengindikasikan bahwa aturan hukum yang mengatur mengenai pembatasan asap rokok dicakup dalam perda pengendalian pencemaran udara. Artinya, aturan tersebut kurang memiliki fokus dan daya dorong yang kuat untuk membatasi asap rokok di Jakarta karena isu asap rokok hanya menjadi bagian dari cakupan isu yang lebih besar, yaitu pencemaran udara. Sementara itu, dalam pelaksanaannya, perda ini mengalami hambatan dalam penegakannya karena pemahaman masyarakat yang utuh mengenai arti penting aturan hukum tersebut dan berbagai infrastruktur penegakan aturan tersebut juga kurang siap.

Surabaya yang tengah dalam proses merancang perda menghadapi hambatan politis yang cukup serius karena perbedaan cara pandang antara lembaga eksekutif dan legislatif. Pihak eksekutif, dalam hal ini Dinas

Kesehatan, menginginkan adanya perda yang berdiri sendiri mengatur perilaku merokok dengan Dinas Kesehatan sebagai *leading sector*-nya. Sementara itu, pihak DPRD tidak setuju jika raperda pembatasan asap rokok harus menjadi perda sendiri sehingga sampai sekarang raperda tersebut belum disahkan.

Sementara itu, yang terjadi di Yogyakarta adalah telah ada perda tingkat provinsi, yaitu Perda No. 5 Tahun 2007 ini yang diberi label Perda Pengendalian Pencemaran Udara (PPU). Pasal 11 tentang Pencegahan Pencemaran Sumber Orang Merokok berbunyi: (Ayat 1) Setiap orang dilarang merokok di kawasan dilarang merokok; (Ayat 2) Penetapan kawasan dilarang merokok sebagaimana dimaksud ayat 1 diatur dengan Peraturan Gubernur dan/atau Bupati/Walikota sesuai kewenangannya. Hingga saat paper ini ditulis (1 tahun setelah perda tersebut keluar) belum ada peraturan implementasi di tingkat kabupaten/kota di wilayah D.I. Yogyakarta. Padahal dari survei cepat yang dilakukan MSK-UGM terlihat adanya dukungan publik terhadap raperda tersebut. Baik dari survey, FGD, dan wawancara terdapat bukti yang kuat bahwa masyarakat Yogyakarta, LSM, Pemerintah Kota Yogyakarta, dan DPRD mendukung formulasi pembatasan asap rokok. Mereka menyadari arti penting udara yang bersih yang terbebas asap rokok. Namun masih belum jelas, seberapa jauh keinginan atau harapan tersebut dapat terealisasi dalam waktu dekat.

Secara keseluruhan belum ditemukan di satu daerah pun di Indonesia yang telah menerapkan peraturan pembatasan perilaku merokok secara efektif. Indonesia masih merupakan tempat berbisnis rokok yang sangat menjanjikan bagi para industrialis rokok, menjadi surga bagi para perokok aktif karena

mereka bebas merokok di tempat-tempat umum, dan bagi mereka yang bukan perokok, mereka harus mau bersabar; hak asasi mereka untuk terbebas dari asap rokok masih sulit untuk terlindungi, karena para pembuat dan implementor kebijakan belum secara serius menegakkan peraturan.

Penutup

Rokok adalah komoditas ekonomi yang memberi keuntungan bagi industrialis, pada saat yang sama menciptakan kesempatan kerja di masyarakat dan menjadi salah satu sumber pendapatan negara. Namun harus disadari pula konsumsi rokok menimbulkan eksternalitas negatif di masyarakat, yaitu terganggunya kesehatan, baik perokok aktif maupun perokok pasif yang jumlahnya sangat besar. Dengan demikian, terdapat *economic loss* yang besar juga dari adanya bisnis dan konsumsi rokok. Implikasi ekonomi dan kesehatan dari perilaku merokok ini menjadi lebih penting diperhatikan para pengambil kebijakan di Indonesia karena sebagian besar konsumen rokok di negara ini adalah penduduk miskin. Perilaku merokok mereka telah menimbulkan *trade-off* besar, yaitu berkurangnya konsumsi untuk kebutuhan yang lebih pokok, seperti pangan, kesehatan, dan pendidikan.

Kecenderungan kepada kebiasaan merokok cenderung meluas di Indonesia seperti terlihat dari semakin mudanya awal usia merokok dan bertambahnya perokok perempuan. Ini berarti implikasi ekonomi dan kesehatan dari perilaku merokok akan semakin besar jika tidak ada upaya-upaya serius untuk

melakukan sosialisasi tentang bahaya rokok, kontrol yang ketat terhadap pemasaran dan iklan rokok, dan pembatasan yang tegas terhadap perilaku merokok di tempat-tempat publik.

Regulasi merokok mempunyai sejarah yang sangat panjang dan ada bukti empiris regulasi yang ketat terhadap rokok telah mengurangi akibat buruk dari perilaku ini pada tingkat yang signifikan. Namun sayangnya, regulasi rokok belum berlangsung secara efektif di Indonesia. Dengan alasan rokok mempunyai kontribusi positif terhadap perekonomian masyarakat, pemerintah terlalu longgar dalam mengatur bisnis dan perilaku merokok masyarakat. Bea cukai rokok ditentukan sangat rendah sehingga harga rokok di Indonesia menjadi yang termurah di dunia. Rokok dapat dijual di mana saja, dijangkau oleh siapa pun, termasuk anak-anak. Meskipun ada batasan tertentu tentang substansi iklan rokok, pada kenyataannya iklan rokok begitu semarak di media massa, dipampang besar di banyak tempat strategis, atau diiklankan di banyak kegiatan olahraga. Selain itu, belum ada undang-undang yang mengatur perilaku merokok. Di tingkat lokal, hanya sedikit pemda yang telah mempunyai perda pembatasan merokok, dan jika ada, pelaksanaan di lapangan sangat lemah sehingga dampak regulasi itu belum tampak.

Ke depan perlu ada kesungguhan pemerintah untuk mengatur atau membatasi bisnis merokok, pemasaran dan iklan rokok, serta perilaku merokok. Hanya dengan cara seperti ini, masyarakat akan lebih terlindungi dari peredaran barang beracun ini.

Daftar Pustaka

- "Casino Management and Policymakers Support Smoke-free Casinos and Smoke-free Gaming" dalam www.no-smoke.org.
- Irawan, Puguh B. 2004. "Kemiskinan, Pola Konsumsi & Kecenderungan Merokok", makalah Seminar Rokok dan Kemiskinan, Mei di Jakarta.
- Kosen, S. 2004. *An Economic Analysis of Tobacco Use in Indonesia*. Jakarta: National Institute of Health Research & Development.
- Proctor, Robert N. 1996. *The anti-tobacco campaign of the Nazis: a little known aspect of public health in Germany, 1933-1945*. Pennsylvania State University. HTML. Retrieved on 2007-03-07.
- Soerojo, Widyastuti. 2007. "Legislasi Kawasan Tanpa Rokok: Perbandingan Regulasi di Berbagai Negara", Workshop Kelayakan Penyusunan PERDA Kawasan Tanpa Rokok di Kota Yogyakarta.
- "The ASEAN Tobacco Control Report Card" dalam www.seatca.org.
- "Tobacco Industry Tactics: A Perfect Deception, Corporate Social Responsibility Activities in ASEAN" dalam www.seatca.org.
- Universitas Indonesia. Lembaga Demografi. 1999. *Indonesian Baseline Survey on Young Adult Reproductive Welfare*. Jakarta: In Collaboration with the World Bank, USAID and BKKBN.
- "Validity of New Second-hand smoke Study Questioned" dalam www.americanheart.org.