

Volume 24 Nomor 1 2016

Populasi

JURNAL KEPENDUDUKAN DAN KEBIJAKAN

**MEMPERTANYAKAN RESPONSIVITAS PELAYANAN PUBLIK PADA
PENGELOLAAN PENGADUAN KASUS UPIK DI KOTA YOGYAKARTA**

Triyastuti Setianingrum dan Yam'ah Tsalatsa

**PEMBERDAYAAN KADER PKK UNTUK MEMBANTU PENDATAAN KEPEMILIKAN
AKTA KELAHIRAN: STUDI PADA PELAYANAN KEPENDUDUKAN KELURAHAN
KIDUL DALEM, KECAMATAN KLOJEN, KOTA MALANG**

Lely Indah Mindarti dan Nur Fauziah

**COMBATTING SEXUAL HARASSMENT AGAINST WOMEN MIGRANT WORKERS
OVERSEAS: LOOKING AT THE CONTEXTUAL FACTORS**

Agus Joko Pitoyo

**RESPONS ANAK-ANAK MIGRAN TERHADAP MIGRASI INTERNASIONAL
DI PERDESAAN PONOROGO**

Sri Purwatiningsih

UNMET NEED: KONSEP YANG MASIH PERLU DIPERDEBATKAN

Umi Listyaningsih, Sumini, dan Sonyaruri Satiti

Resensi Buku

BELAJAR DARI INDONESIA UNTUK MEMBANGUN MALAYSIA

Endi Haryono

ISSN 0853-0262

e-ISSN 2476-941X

KATA PENGANTAR

Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK) merupakan media untuk menerima dan merespons informasi atau masukan dari masyarakat terkait penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Triyastuti Setianingrum dan Yam'ah Tsalatsa mengkaji responsivitas Pemerintah Kota Yogyakarta dalam layanan UPIK serta mencermati persoalan mekanisme/sistem, sumber daya manusia, serta sarana dan prasarana pendukung layanan UPIK. Ditemukan bahwa responsivitas Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap keluhan masyarakat masih lemah, terutama menyangkut tindak lanjut. Keluhan yang bersifat lintas sektoral dan lintas level pemerintahan dapat dikatakan tidak ada tindak lanjutnya.

Selanjutnya, Lely Indah Mindarti dan Nur Fauziah menyatakan bahwa pelayanan publik, termasuk pelayanan kependudukan, seperti pelayanan akta kelahiran; harus disediakan pemberi pelayanan kepada masyarakat. Namun, masyarakat di Kelurahan Kidul Dalem, Kota Malang, masih kurang memedulikan pentingnya kepemilikan akta kelahiran. Oleh karena itu, dilakukan upaya pemberdayaan kader Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) Kelurahan Kidul Dalem agar dapat lebih dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik seoptimal mungkin. Upaya pemberdayaan ini diharapkan mampu mengubah pola pikir masyarakat tentang pentingnya memiliki akta kelahiran.

Sementara itu, Agus Joko Pitoyo menyoroti pelecehan seksual di tempat kerja, terutama pelecehan seksual yang terjadi di luar negeri terhadap perempuan pekerja migran dari Ponorogo, Jawa Timur. Beberapa faktor yang mendorong terjadinya pelecehan seksual adalah faktor pribadi, hubungan, lingkungan kerja, dan peraturan struktural. Pelecehan seksual itu lebih mungkin terjadi pada migran perempuan berusia muda, berketerampilan rendah, dan penguasaan bahasa lokal yang buruk di negara-negara tuan rumah. Beberapa jenis ketergantungan pada pengusaha, seperti ketergantungan administrasi, ketergantungan sosial dan ekonomi, serta adanya konflik di tempat kerja merupakan faktor pencetus terjadinya malapraktik tersebut.

Di sisi yang lain, anak-anak yang ditinggal bermigrasi oleh orang tuanya merupakan kelompok yang rentan persoalan sosial. Sri Purwatiningsih menyatakan pentingnya mengetahui kondisi anak sebagai imbas dari fenomena migrasi internasional terhadap keluarga yang ditinggalkan. Anak-anak yang ditinggal ayahnya bermigrasi lebih banyak memberikan respons positif, tetapi anak yang ditinggal oleh ibu ataupun anak yang ditinggal oleh kedua orang tua lebih banyak memberikan respons negatif. Namun, anak-anak tampaknya justru berkeinginan pergi ke luar negeri seperti yang dilakukan oleh orang tuanya. tampaknya lingkungan di perdesaan Ponorogo yang merupakan kantong migran dan perekonomian rumah tangga migran yang lebih baik memengaruhi mereka untuk juga melakukan migrasi dan bekerja ke luar negeri.

Pembahasan selanjutnya adalah mengenai *unmet need* atau kebutuhan kontrasepsi yang tidak terpenuhi. *Unmet need* sering dikaitkan dengan dua hal, yaitu *supply* dan *demand*. Umi Listyaningsih, Sumini, dan Sonyaruri Satiti berupaya melihat konsep *unmet need* lebih dalam dengan memperhatikan latar belakang sosial ekonomi pasangan usia subur di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Penelitian mereka menemukan bahwa konsep *unmet need* yang ada selama ini masih perlu dikaji lebih dalam, terlebih ketika *unmet need* dijadikan sebagai indikator kinerja di DIY.

Muhadjir Darwin

Populasi

Volume 24 Nomor 1

Juni 2016

Artikel

- MEMPERTANYAKAN RESPONSIVITAS PELAYANAN PUBLIK PADA
PENGELOLAAN PENGADUAN KASUS UPIK DI KOTA YOGYAKARTA 1
Triyastuti Setianingrum dan Yam'ah Tsalatsa
- PEMBERDAYAAN KADER PKK UNTUK MEMBANTU PENDATAAN KEPEMILIKAN
AKTA KELAHIRAN: STUDI PADA PELAYANAN KEPENDUDUKAN KELURAHAN
KIDUL DALEM, KECAMATAN KLOJEN, KOTA MALANG 26
Lely Indah Mindarti dan Nur Fauziah
- COMBATTING SEXUAL HARASSMENT AGAINST WOMEN MIGRANT WORKERS
OVERSEAS: LOOKING AT THE CONTEXTUAL FACTORS 36
Agus Joko Pitoyo
- RESPONS ANAK-ANAK MIGRAN TERHADAP MIGRASI INTERNASIONAL DI
PERDESAAN PONOROGO 57
Sri Purwatiningsih
- UNMET NEED: KONSEP YANG MASIH PERLU DIPERDEBATKAN 72
Umi Listyaningsih, Sumini, dan Sonyaruri Satiti
- Resensi Buku**
- BELAJAR DARI INDONESIA UNTUK MEMBANGUN MALAYSIA 91
Endi Haryono

MEMPERTANYAKAN RESPONSIVITAS PELAYANAN PUBLIK PADA PENGELOLAAN PENGADUAN KASUS UPIK DI KOTA YOGYAKARTA

Triyastuti Setianingrum¹ dan Yam'ah Tsalatsa¹

¹Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Korespondensi: Triyastuti Setianingrum (*e-mail*: triyastuti_setianingrum@yahoo.com)

Abstrak

Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK) adalah media untuk menerima dan merespons informasi atau masukan dari masyarakat terkait penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di Kota Yogyakarta. UPIK dinilai berhasil sebagai sebuah inovasi pelayanan publik dan disambut baik oleh masyarakat sebagai wadah untuk menyalurkan aspirasi mereka. Studi ini mengkaji responsivitas Pemerintah Kota Yogyakarta yang dilihat dari kecepatan, ketepatan, kejelasan, dan tindak lanjut dalam layanan UPIK. Studi ini juga mencermati persoalan mekanisme/sistem, sumber daya manusia, serta sarana dan prasarana pendukung layanan UPIK. Melalui metode wawancara dan analisis kuantitatif terhadap hasil survei yang dilakukan PSKK UGM pada 2014, studi ini menemukan masih lemahnya responsivitas Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap keluhan masyarakat, terutama menyangkut tindak lanjut. Mekanisme yang ada selama ini tidak dapat memantau tindak lanjut yang dilakukan oleh setiap SKPD/unit kerja. Keluhan yang bersifat lintas sektoral dan lintas level pemerintahan dapat dikatakan tidak ada tindak lanjutnya.

Kata kunci: UPIK, informasi/keluhan, responsivitas

QUESTIONING THE RESPONSIVENESS OF PUBLIC SERVICES ON MANAGEMENT OF COMPLAINT CASES OF UPIK IN YOGYAKARTA CITY

Abstract

Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK-Unit of Information and Complaint Services) is the media to receive and respond the public information or input which related to the implementation of governance and public services in Yogyakarta City. UPIK had considered successful as the form of public services innovation and was received nicely by the public as their tool to express their aspiration. This study is to assess the responsiveness of Government of Yogyakarta City based on its speed, accuracy, clarity and follow-up in UPIK services. The problem of mechanism/system, human resources as well as the supporting facilities of UPIK services are also examined. Using interview method and qualitative analysis on the survey result conducted by CPPS UGM in 2014, this study found the weak responsiveness of Government of Yogyakarta City to respond the public complaint, especially on the follow-up action. Cross-sectoral and cross-level government complaints had no follow-up.

Keywords: UPIK, information/complaint, responsiveness

Latar Belakang

Tulisan ini mengkaji responsivitas Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap pengaduan masyarakat yang disalurkan melalui Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan Masyarakat (UPIK). Menurut UNDP 1997, salah satu prinsip *good governance* adalah responsivitas (daya tanggap). Birokrasi harus dapat responsif dan senantiasa menjalin komunikasi dengan warga masyarakat untuk memperoleh atau memelihara kepercayaan warga. Salah satu bentuk komunikasi adalah dibukanya media penyalur aspirasi, yaitu UPIK, yang dibentuk sejak 2003.

UPIK Kota Yogyakarta digagas oleh Herry Zudianto pada 2003. Gagasan untuk mengembangkan layanan ini bermula dari perhatian Wali Kota Yogyakarta itu terhadap pentingnya masukan dari masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Hal ini berangkat dari kondisi bahwa tidak semua warga masyarakat mengetahui saluran pengaduan yang dapat diakses dengan mudah, adanya hambatan waktu bertemu antara rakyat dengan pejabat, serta masyarakat masih takut dan sungkan untuk mengadukan keluhan (Kumorotomo, 2008: 4). Pembentukan UPIK diharapkan dapat mewujudkan pemerintahan yang partisipatif, transparan, dan responsif.

Indikator utama pemerintahan yang partisipatif adalah adanya keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Salah satu bentuk partisipasi adalah pengaduan masyarakat (Brewer, 2007) dan ini harus dikelola dengan baik. Adanya mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat menunjukkan keseriusan pemerintah menjadikan partisipasi masyarakat sebagai dasar pengambilan kebijakan dan perbaikan pelayanan publik.

UPIK selama ini dinilai sangat membantu masyarakat dalam menyampaikan berbagai masukan, kritik maupun saran kepada pemerintah sehingga permasalahan yang dijumpai dapat segera diperbaiki. Adanya mekanisme ini dapat meningkatkan partisipasi aktif masyarakat sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa pemerintah merespons masukan masyarakat. Dengan demikian, perbaikan pelayanan dapat berlangsung secara sistemis dan menyentuh level kebijakan.

Dalam meningkatkan pelayanan publik, transparansi dan responsivitas menjadi hal yang penting sebagai upaya penciptaan *good governance*. Transparansi di sini menyangkut keterbukaan saluran informasi antara masyarakat dan penguasa. Sementara itu, tujuan dibentuknya UPIK adalah untuk menerima segala informasi atau masukan dari masyarakat terkait penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di Kota Yogyakarta sekaligus menyampaikan tanggapan/jawaban atas informasi yang disampaikan tersebut. Melalui layanan UPIK, antara masyarakat dan pemerintah terjadi interaksi dan timbal balik informasi dengan mengutamakan informasi dari masyarakat kepada pemerintah. Terciptanya pemerintahan yang transparan akan meningkatkan tanggungjawab para pengambil kebijakan, memfungsikan sistem *check and balances*, serta meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan (Kristiansen, 2006).

Kemudian responsivitas merujuk pada kemampuan pemerintah menemukenali serta menjadikan kebutuhan dan tuntutan masyarakat sebagai dasar pengambilan kebijakan dan penyediaan pelayanan publik (Dwiyanto, 2008: 62; Hobolt & Klemmensen, 2008: 309). Terkait dengan pengelolaan

pengaduan masyarakat, maka responsivitas dimaksudkan sebagai kemampuan pemerintah mengetahui persoalan yang masih dihadapi masyarakat, merumuskan alternatif pemecahan, dan mengambil langkah tindak lanjut guna penyelesaian persoalan tersebut (Purwanto, 2008). Studi Rustyaningsih (2008) menemukan bahwa UPIK meningkatkan kemampuan pemerintah daerah untuk mengenali kebutuhan masyarakat, memudahkan penyusunan agenda dan skala prioritas, membantu pengembangan program sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, meningkatkan tanggung jawab atas layanan yang diberikan, serta meningkatkan komitmen aparat dalam melayani masyarakat.

Sejak dibentuk, UPIK dinilai berhasil sebagai sebuah inovasi pelayanan publik. Keberhasilan ini, salah satunya, ditunjukkan dengan masuknya UPIK sebagai finalis dalam *United Nation Public Services Award* (UNPSA) 2014 bersama empat unit pelayanan publik lainnya yang dinilai inovatif di Indonesia, yaitu Adminduk Kota Surakarta, distribusi guru dari Kabupaten Luwu Utara, pelayanan perizinan dan penanaman modal Kabupaten Buru, serta pelayanan kesehatan Kabupaten Aceh Singkil (www.menpan.go.id). Atas keberhasilannya ini, UPIK juga mendapatkan penghargaan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) pada 16 Juni 2014. UPIK juga ditunjuk oleh Lembaga Administrasi Negara sebagai salah satu laboratorium inovasi daerah.

Dalam rangka mendorong partisipasi masyarakat melalui UPIK, Bagian Humas

dan Informasi Setda Kota Yogyakarta terus melakukan sosialisasi kepada masyarakat agar dapat memanfaatkan kanal partisipasi tersebut secara maksimal. Upaya sosialisasi, misalnya, melalui pamflet/baliho di ruang publik, pencantuman nomor telepon atau alamat *e-mail* UPIK di surat dinas, ataupun melalui forum warga (pertemuan PKK, pertemuan RT/RW). Upaya ini disambut baik oleh masyarakat dengan menyampaikan aspirasinya melalui media UPIK dalam rangka turut mengawal penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di Kota Yogyakarta. Berdasarkan laporan pesan UPIK, terlihat jumlah pesan yang masuk ke UPIK. Jumlah pesan yang masuk tahun 2010 sebanyak 3.316, tahun 2011 sebanyak 3.052, tahun 2012 sebanyak 2.656, dan tahun 2014 sebanyak 4.789.¹ Pesan tersebut dikelompokkan jenisnya dalam bentuk keluhan, pertanyaan, informasi, dan usul/saran.² Sebagian besar pesan disampaikan melalui layanan *short message service* (SMS). Mereka yang menyampaikan pesan tidak hanya penduduk Kota Yogyakarta, tetapi juga penduduk luar Kota Yogyakarta yang turut mengakses/mendapatkan pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana kemampuan pemerintah merespons partisipasi masyarakat yang disampaikan melalui UPIK tersebut? Oleh karena itu, studi ini dimaksudkan untuk mengetahui responsivitas pemerintah terhadap pengaduan masyarakat. Hal ini dilihat dari (1) kinerja aparat pemerintah dalam pengelolaan UPIK dan (2) pendapat

¹ Data berdasarkan Laporan Pengelolaan Pesan UPIK, Bagian Humas dan Informasi Setda Kota Yogyakarta, 2010, 2011, 2012, dan 2014. Pada 2013 UPIK mengalami masalah teknis sehingga data pesan masuk tidak tersimpan. Data pesan masuk tahun 2013 hanya selama kurun waktu 1 November–31 Desember 2013, yaitu sebanyak 721.

² Jumlah pesan yang diterima pada kurun waktu 1 Januari–31 Desember 2014 terdiri atas 569 keluhan, 2.577 pertanyaan, 961 informasi, dan 682 usul/saran.

masyarakat mengenai respons pemerintah terhadap semua informasi dari masyarakat yang disampaikan melalui UPIK.

Tinjauan Pustaka

Pemerintahan yang Partisipatif dan Responsif

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dirasa semakin penting, baik dalam diskusi ilmiah maupun praktik. Pengertian partisipasi masyarakat menunjuk pada keterlibatan masyarakat dalam penentuan pemberian layanan dan pembuatan keputusan (Langton dalam Wang, 2001: 322). Untuk itu, pelayanan publik hendaknya dapat memastikan masyarakat terlibat dalam keseluruhan proses tersebut (Rooney, 2013: 3).

Keterlibatan masyarakat dapat berlangsung dalam berbagai cara dan tingkat. Ketika pengambilan keputusan tentang pelayanan dilakukan pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, maka akses warga untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan menjadi semakin besar. Interaksi antara masyarakat dan pemerintah menjadi lebih intensif. Sementara itu, cara atau mekanisme keterlibatan masyarakat dapat berupa pertemuan warga, dengar pendapat, serta pertemuan masyarakat dalam komunitas. Mekanisme partisipasi yang lain berupa survei, diskusi kelompok, dan partisipasi melalui media internet (Rowe & Frewer, 2004).

Adanya ruang partisipasi bagi masyarakat dalam pelayanan publik akan membantu pemerintah memastikan alokasi sumber daya dan pemberian pelayanan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Masyarakat juga mempunyai ruang untuk memberikan penilaian terhadap

kualitas, kecukupan, dan efektivitas pelayanan (n.n., 2004: 3). Selanjutnya UU Nomor 25 Tahun 2009 mengatur secara jelas peran masyarakat dalam pengembangan sistem pelayanan publik, di antaranya, adalah sebagai bagian dari organisasi penyelenggara, pengguna yang aktif, serta sebagai pemangku kepentingan yang memiliki hak untuk mengadu (*voice*) dan ikut terlibat dalam penyusunan standar pelayanan (Dwiyanto, 2010).

Pemerintah bertanggung jawab dan memiliki akuntabilitas untuk mendesain dan mengembangkan pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat tersebut. Dayatanggung pemerintah terhadap preferensi, harapan, keinginan, aspirasi, dan tuntutan masyarakat dipahami dengan istilah responsivitas (Dahl dalam Gilens, 2004: 2; Hobolt & Klemmensen, 2008: 309; Lenvine dalam Subarsono, 2008: 144). Dwiyanto (2008: 62) mendefinisikan responsivitas sebagai kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Zeithaml, dkk. (dalam Hardiyansyah, 2011: 47) menyebutkan responsivitas merupakan kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan. Lebih jauh Santoso (2008: 131) mengatakan bahwa responsivitas merupakan kemampuan lembaga publik merespons kebutuhan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan *basic need* (kebutuhan dasar) serta HAM (hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, dan hak budaya).

Osborne dan Plastrik (dalam Dwiyanto, 2008: 62) mengemukakan bahwa organisasi yang memiliki reponsivitas rendah dengan

sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga. Lebih lanjut Dwiyanto (2008: 51) menambahkan bahwa responsivitas dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Untuk menilai responsivitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka ada beberapa indikator yang dipakai. Ziethaml, dkk. (dalam Hardiyansyah, 2011: 46) menjelaskan dimensi responsivitas terdiri atas beberapa indikator, yaitu cepat, tepat, cermat, waktu yang tepat, dan diresponsnya semua keluhan oleh petugas. Sementara itu, Dwiyanto (2008: 63) menjabarkan responsivitas pelayanan publik ke dalam beberapa indikator, yang di antaranya adalah sebagai berikut.

- a. ada tidaknya pengaduan dari masyarakat
- b. sikap aparat birokrasi dalam merespons pengaduan dari masyarakat
- c. penggunaan pengaduan dari masyarakat sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan pada masa mendatang
- d. berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada masyarakat.

Pengelolaan Pengaduan Masyarakat

Salah satu bentuk demokrasi dalam pelayanan publik adalah adanya kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau pengaduan manakala pelayanan yang diterimanya tidak sesuai

dengan harapan atau tidak sesuai dengan apa yang dijanjikan oleh pemberi layanan (Bappenas, 2010: 7). Pengaduan atau keluhan merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat (Brewer dalam Purwanto, 2008). Masyarakat sebagai warga negara berhak menyampaikan keluhan atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah jika pelayanan tidak sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat (Allsop, 2007: 236). Namun, sebagian besar masyarakat belum memahami bahwa dalam pelayanan publik, terdapat hak masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau masukan atas pelayanan yang diterimanya secara langsung (Bappenas, 2010: 7). Secara definitif, *komplain* atau keluhan merupakan ekspresi ketidakpuasan terhadap pelayanan, baik secara tertulis maupun lisan (NAO, 2005 dalam Allsop & Kathryn, 2007: 235).

Dalam tata kelola pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang efektif, diperlukan upaya untuk selalu memastikan bahwa keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik ditangani secara efektif dan hak masyarakat dapat terpenuhi (Brewer dalam Purwanto, 2008: 26). Apabila ditangani dengan baik, keluhan ini dapat menjadi masukan yang cukup berarti bagi peningkatan kualitas pelayanan publik. Ada berbagai mekanisme pengelolaan pengaduan. Dalam bentuk yang paling sederhana, misalnya, masyarakat menyampaikan keluhannya melalui kotak saran atau kepada petugas pelayanan secara langsung, maupun dalam bentuk yang lebih tinggi lagi, yaitu masyarakat terlibat secara langsung mulai tahap perencanaan sampai dengan pemantauan dan evaluasi (Purwanto, 2008).

Pengelolaan keluhan di sektor publik sendiri sebenarnya bukan merupakan isu

baru. Negara-negara Skandinavia selama ratusan tahun telah memiliki lembaga yang dibentuk sebagai sarana untuk menyalurkan keluhan bagi masyarakat yang merasa tidak puas dengan pelayanan pemerintah. Mekanisme tersebut telah dilembagakan melalui *ombudsman*. Lembaga *ombudsman* ini lahir di Swedia pada 1809. Kata *ombudsman* berasal dari bahasa Swedia yang jika diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris, berarti keluhan orang. Dalam terminologi lain, *ombudsman* biasa disebut *ombuds person* atau *ombud service*, yang berarti seorang pegawai yang bertindak untuk kepentingan masyarakat dengan tujuan membantu orang memecahkan masalahnya secara memuaskan (Bappenas, 2010).

Pengembangan mekanisme pengelolaan keluhan hendaknya responsif terhadap kebutuhan masyarakat, mudah diakses dan dipahami, dapat dilaksanakan, dapat dipercaya, serta konsisten. The Franks Committee (Allsop, 2007: 236) menjelaskan bahwa pengelolaan keluhan hendaknya independen, mudah diakses, cepat dan tepat, informal dan murah, serta memasukkan aspek keterbukaan, keadilan, dan netral, juga memerlukan sumber daya dan pengorganisasian yang dapat dipertanggungjawabkan. The Parliamentary and Health Service Ombudsman (2009) memaparkan ada enam prinsip pengelolaan pengaduan, yaitu (1) *getting it right*, (2) *being customer focused*, (3) *being open and accountable*, (4) *acting fairly and proportionately*, (5) *putting things right*, dan (6) *seeking continuous improvement*. Lebih lanjut The British and Irish Ombudsman Association (2007) menyebutkan tahapan utama dalam pengelolaan pengaduan adalah a) menerima form pengaduan, b) mempelajari respons terhadap aduan yang disampaikan untuk

organisasi yang dikomplain, c) berupaya menyelesaikan pengaduan secepat mungkin, d) menyiapkan beberapa daftar investigasi untuk mengidentifikasi penyelesaian kasus, membuat kesimpulan, dan mencari alternatif penyelesaian masalah, serta e) menjadikan hasil temuan sebagai masukan bagi organisasi untuk memberikan pelayanan yang lebih baik.

Dengan demikian, terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mekanisme pengelolaan pengaduan. Pertama, sistem pembuatan keputusan hendaknya meminimalisasi kesalahan dan ketidakpastian. Kedua, setiap individu mampu mendeteksi ketika terjadi kesalahan. Ketiga, transparan dalam hal biaya, kecepatan, dan kompleksitas. Dalam hal ini, keluhan hendaknya diidentifikasi dengan cepat. Keempat, perubahan yang berupa umpan balik ke dalam sistem pembuatan keputusan sehingga kesalahan dan ketidakpastian di masa mendatang dapat diminimalisasi.

Pengaduan yang dikelola dengan baik akan mendatangkan manfaat atau keuntungan bagi organisasi yang dikomplain (Bappenas, 2010: 10). Adanya pengaduan dari masyarakat dapat dilihat sebagai alat introspeksi diri organisasi sehingga organisasi semakin mengetahui kelemahan atau kekurangannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pengaduan yang dikelola dengan baik akan membantu organisasi untuk responsif, mau memperhatikan suara dan pilihan masyarakat pengguna layanan, serta mempermudah organisasi mencari jalan keluar untuk meningkatkan mutu pelayanannya. Bagi masyarakat, pengaduan yang segera ditangani akan membuat masyarakat merasa kepentingan dan harapannya diperhatikan, dapat

mempertebal rasa percaya dan kesetiaan pelanggan kepada organisasi pelayanan, serta dapat meningkatkan kepuasan pelanggan. Dalam penanganan pengaduan, kegiatan yang dilaksanakan adalah kegiatan penyaluran pengaduan, pemrosesan respons atas pengaduan tersebut, umpan balik, dan laporan penanganan pengaduan. Sementara itu, ada beberapa elemen untuk penanganan pengaduan, yaitu sumber atau asal pengaduan, isi pengaduan, unit penanganan pengaduan, respons pengaduan, umpan balik, dan laporan penanganan pengaduan.

Metode Penelitian

Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan dua metode. Pertama, penelitian ini menggunakan wawancara mendalam kepada Bagian Humas dan Informasi Setda Kota Yogyakarta dan operator UPIK di SKPD/unit kerja sebagai pihak-pihak yang menjalankan pengelolaan pengaduan melalui UPIK. Metode ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan penanganan pengaduan masyarakat melalui UPIK. Wawancara dilakukan kepada SKPD yang dinilai responsif dan tidak responsif berdasarkan penilaian dari Bagian Humas dan Informasi Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta.³ Untuk melengkapi informasi mengenai kinerja pelayanan UPIK, maka studi ini juga memanfaatkan hasil survei kepada operator UPIK yang telah dilakukan PSKK UGM pada 2014, yang secara khusus memberikan penilaian terhadap kinerja admin

UPIK. Survei tersebut melibatkan 47 operator dari 67 operator UPIK di lingkup Pemerintah Kota Yogyakarta.

Kedua, untuk mengetahui sejauh mana responsivitas pemerintah dalam menanggapi pengaduan masyarakat, maka studi ini menggunakan data survei IKM (Indeks Kepuasan Masyarakat) yang ditujukan kepada masyarakat yang pernah menyampaikan partisipasinya melalui UPIK. Survei ini dilakukan pada 2014 dengan melibatkan 247 responden.⁴ Responden survei ini adalah mereka yang menggunakan media SMS.

Indikator dan Variabel Penelitian

Berdasarkan penjelasan teoretis pada bagian sebelumnya, Tabel 1 memaparkan indikator responsivitas dan pengelolaan pengaduan berdasarkan teori di atas dan ketersediaan data yang ada, maka indikator dan variabel yang digunakan dalam studi ini tampak seperti yang ada pada Tabel 2.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Sekilas tentang Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK)

Pelayanan informasi dan keluhan masyarakat pada UPIK dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 86 Tahun 2003 tentang Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap Kota Yogyakarta, yang ditetapkan pada 14

³ Rekapitulasi Data Bagian Humas dan Informasi periode 1 Januari-30 September 2014.

⁴ Jumlah populasi adalah masyarakat pengguna layanan UPIK pada periode Januari-Juli 2014 sebanyak 1.510 orang. Jumlah sampel sebanyak 302, tetapi yang berhasil diwawancara sebanyak 247 karena sisanya adalah nomor yang tidak dapat dihubungi lagi, tidak berdomisili di wilayah Kota Yogyakarta dan sekitarnya, menolak, sedang berada di luar kota, serta alasan lainnya.

Tabel 1 Indikator Responsivitas dan Pengelolaan Pengaduan

Responsivitas (Dwiyanto, 2008; Ziethaml dalam Hardiansyah,2011)	Pengelolaan Pengaduan (Allsop, 2007; The Parliemetary and Health Service Ombudsman, 2009)
cepat tepat	responsif berfokus kebutuhan dan kepentingan masyarakat
cermat waktu yang tepat merespons pengaduan/keluhan masyarakat pengaduan sebagai referensi perbaikan pelayanan kepuasan masyarakat	mudah diakses dan dipahami dapat dilaksanakan dapat dipercaya konsisten cepat tepat informal murah proporsional terbuka adil akuntabel netral memerlukan sumber daya memerlukan pengorganisasian

Sumber: Ziethaml dalam Hardiansyah, 2011; Dwiyanto, 2008; Allsop, 2007; The Parliemetary and Health Service Ombudsman, 2009

Tabel 2 Variabel dan Indikator

Indikator	Variabel
Kecepatan	Masyarakat pengguna: - <i>responds time auto-reply</i> - <i>responds time jawaban</i> Operator UPIK: - lama waktu admin meneruskan pesan ke operator
Ketepatan	Masyarakat pengguna: - kesesuaian isi jawaban - ketepatan sasaran - tindak lanjut - kepuasan terhadap isi jawaban Operator UPIK: - pengiriman pesan oleh admin UPIK ke SKPD yang relevan sesuai isi pesan - pengiriman pesan oleh admin UPIK ke SKPD yang relevan sesuai tupoksi SKPD - penentuan skala prioritas/status pesan - penentuan jenis pesan
Kejelasan	Masyarakat pengguna: - isi jawaban jelas - isi jawaban dapat dipahami

Sumber: Survei IKM, PSKK UGM, 2013 dan 2014

November 2003. Pembentukan unit ini dimulai dengan ditetapkannya PT Exindo sebagai pemenang tender untuk pengadaan sistem dan pelatihan SDM guna mengoperasikan sistem komunikasi antara warga masyarakat dan pemerintah kota berbasis elektronik. Pemerintah kota juga dibantu oleh Swisscontact dalam hal pengadaan *software*, *monitoring*, dan evaluasi program. Sementara itu, untuk sistem manajemen, terutama *monitoring* dalam organisasi dan etika pelayanan, pemerintah kota dibantu oleh Perkumpulan untuk Kajian Perkembangan Ekonomi Kerakyatan (PKPEK, LSM yang bergerak di bidang advokasi industri kecil dan pelayanan publik).

Peluncuran dan sosialisasi pemanfaatan UPIK pertama kali dimulai pada 29 Februari 2004. Instansi yang dipercaya mengelola layanan ini adalah Kantor Humas. Media yang dapat diakses masyarakat untuk menyampaikan masukan atau keluhannya adalah telepon, SMS, situs *web*, *e-mail*, atau datang langsung ke Kantor BID (Badan Informasi Daerah) atau operator UPIK. Dari sekian media yang disediakan, SMS merupakan media yang paling banyak digunakan oleh masyarakat karena mudah dan efisien.

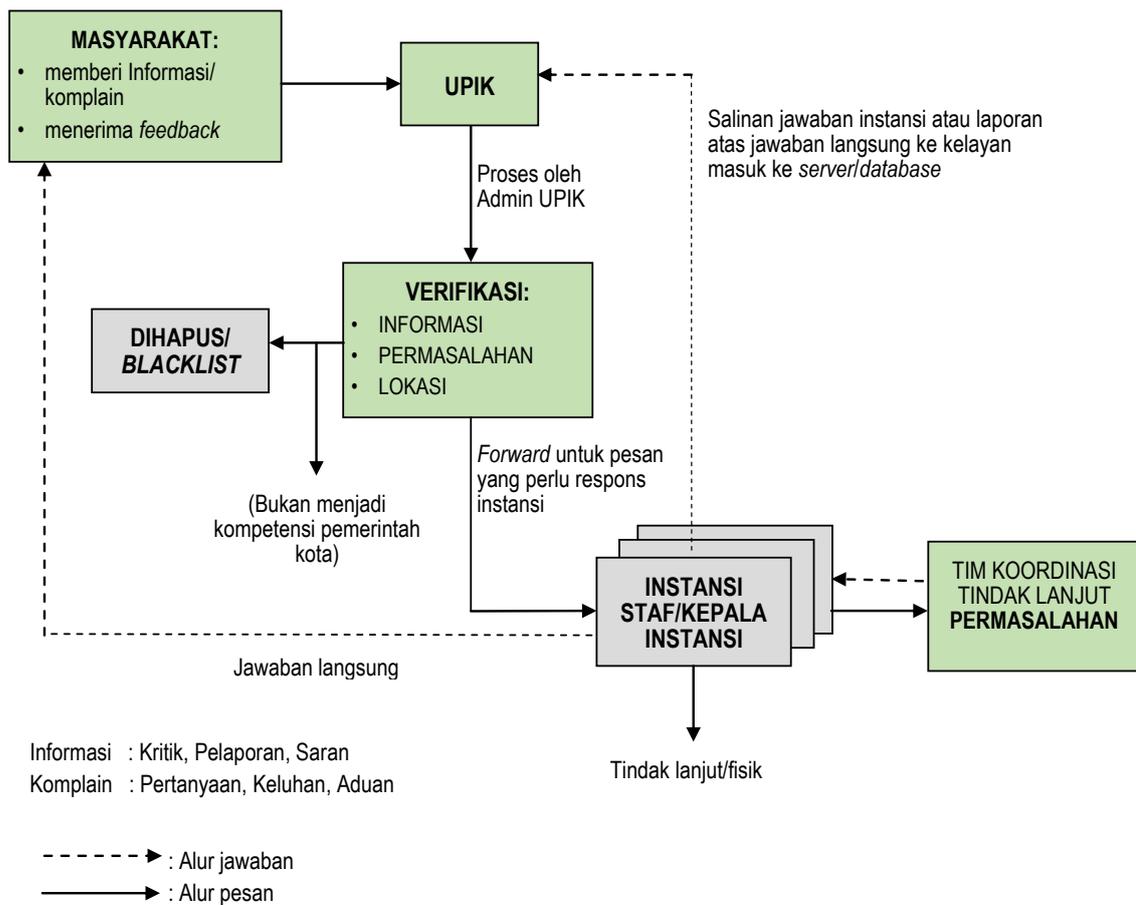
Pada 2009 Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2009 tentang Pelayanan Informasi dan Keluhan pada Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK) Kota Yogyakarta. Dengan keluarnya perwal tersebut, maka SK Nomor 86 Tahun 2003 tidak berlaku. Perwal Nomor 77 Tahun 2009 mengatur pembentukan kelembagaan dan mekanisme pelayanan pada UPIK.

Secara kelembagaan, pihak-pihak yang bertanggung jawab terhadap pelayanan

UPIK adalah admin UPIK, operator UPIK, dan kepala SKPD/unit kerja. Setiap pihak tersebut memiliki tanggung jawab dan wewenang tersendiri sebagai berikut.

- Tanggung jawab admin UPIK adalah menerima informasi (pertanyaan, keluhan, berita, dan usul/saran), memverifikasi, mendistribusikan, dan mengingatkan instansi terkait untuk segera memberikan respons atas informasi yang membutuhkan koordinasi instansi terkait kepada SKPD/unit kerja.
- Operator UPIK bertanggung jawab menerima informasi (pertanyaan, keluhan, berita, dan usul/saran) serta memberikan respons/jawab kepada kelayan dalam waktu yang telah ditentukan, baik secara langsung maupun melalui media UPIK.
- Kepala SKPD/unit kerja bertanggung jawab atas respons/jawaban/tanggapan yang diberikan atas informasi dari kelayan. Dalam meningkatkan pelayanan informasi dan keluhan, kecamatan juga diwajibkan membentuk UPIK kecamatan yang melayani informasi dan keluhan masyarakat di wilayah kecamatan. Hal ini diatur dengan peraturan wali kota tersendiri.

Mekanisme pelayanan informasi dan keluhan di bagian Humas dan Informasi Setda Kota Yogyakarta dapat dilihat pada Gambar 1 yang memperlihatkan alur mekanisme layanan UPIK berdasarkan Perwal Nomor 77 Tahun 2009. Jenis informasi masyarakat yang dimaksud dapat berupa informasi, kritik/keluhan, pertanyaan, dan usulan/saran. Masyarakat dapat menyampaikan berbagai jenis informasi tersebut melalui telepon dan faksimili (0274-561270), SMS (08122780001), internet (<http://upik.jogjakota.go.id>), atau *e-mail* (upik@jogjakota.go.id). Masyarakat juga dapat menyampaikan secara langsung/



Sumber: Perwal Nomor 77 Tahun 2009 tentang Pelayanan Informasi dan Keluhan pada UPIK

Gambar 1 Mekanisme Pelayanan Informasi dan Keluhan

tatap muka atau surat kepada pemerintah kota melalui admin UPIK.

Pesan masyarakat berupa informasi/keluhan kepada UPIK tersebut diterima, diproses, dan diverifikasi oleh admin UPIK. Berdasarkan hasil verifikasi, dapat diketahui pesan yang merupakan kompetensi dan bukan kompetensi Pemerintah Kota Yogyakarta. Pesan yang bukan merupakan kompetensi Pemerintah Kota Yogyakarta akan dihapus. Sementara itu, pesan yang merupakan kompetensi Pemerintah Kota Yogyakarta akan disampaikan/diteruskan kepada instansi terkait. Di tiap instansi itu, pesan tersebut akan diterima oleh operator UPIK dan selanjutnya ditindaklanjuti oleh setiap instansi. Instansi tersebutlah yang

memiliki wewenang untuk mengirim balasan/jawaban kepada masyarakat. Secara teknis, hal ini dilakukan oleh operator UPIK. Balasan/jawaban tersebut sekaligus masuk ke *server/database*. Instansi terkait memiliki tanggung jawab untuk menindaklanjuti informasi atau komplain masyarakat, terutama yang berkaitan dengan tindak lanjut fisik.

Batas waktu bagi admin UPIK untuk meneruskan informasi yang berupa berita, keluhan, pertanyaan, dan pengaduan usul/saran kepada SKPD/unit kerja/instansi terkait adalah dalam waktu 1 kali 24 jam. Sementara itu, batas waktu bagi operator UPIK SKPD/unit kerja untuk memberikan respons atas berita, keluhan, pertanyaan, dan pengaduan usul/saran terhadap instansinya adalah 2

kali 24 jam sejak informasi diterima. Untuk permasalahan yang membutuhkan koordinasi tindak lanjut dan melibatkan beberapa SKPD, maka batas waktu untuk melakukan respons adalah 6 kali 24 jam sejak informasi diterima.

Dalam memberikan pelayanan informasi dan keluhan, baik admin maupun operator UPIK, harus santun, akurat, dan cepat sesuai jenis informasi yang disampaikan oleh masyarakat. Mereka harus bersikap netral dan menjaga kerahasiaan identitas pengguna layanan, serta tidak mengubah isi informasi, keluhan, pertanyaan, dan usul/saran yang disampaikan publik. Mereka juga tidak boleh menggunakan informasi keluhan maupun pengaduan untuk kepentingan pribadi dan harus menjaga harkat dan martabat Pemerintah Kota Yogyakarta.

Untuk melaksanakan mekanisme tersebut, Bagian Humas dan Informasi telah membuat standar teknis layanan atau *standard operating procedure* (SOP). SOP tersebut adalah SOP Nomor 05/SOP/HI/2011 tentang Pelayanan Informasi dan Keluhan melalui Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK) yang direvisi pada 30 November 2012.

Sebagaimana alur mekanisme UPIK yang diatur dalam perwal, maka responsif tidaknya Pemerintah Kota Yogyakarta tercermin melalui respons SKPD/unit kerja dalam menanggapi informasi/keluhan masyarakat. Untuk mendorong SKPD/unit kerja merespons secara cepat setiap pesan masyarakat yang masuk, maka Bagian Humas dan Informasi sebagai instansi yang bertanggung jawab dalam pengelolaan UPIK membuat peringkat terhadap kinerja SKPD/unit kerja dalam merespons informasi/keluhan

masyarakat (Paparan Rapat Koordinasi UPIK, Bagian Humas dan Informasi, 24 Oktober 2014). Pemingkatan ini berdasarkan *responds time*. Pada 2014 sepuluh SKPD/unit kerja yang dinilai paling responsif adalah Kecamatan Kotagede, Kesatuan Bangsa Pemuda dan Olahraga, Bagian Teknologi Informasi dan Telematika, Wali Kota, Badan Kepegawaian Daerah, Bagian Tata Pemerintahan, Kecamatan Pakualaman, Dinas Bangunan Gedung dan Aset Daerah, Badan Penanggulangan Bencana Daerah, serta Dinas Perhubungan. Sementara itu, sepuluh instansi yang dinilai tidak responsif adalah Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Dinas Ketertiban, Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah, Kecamatan Tegalrejo, PDAM Tirtamarta, Dinas Kesehatan, Kecamatan Gondokusuman, UPT Malioboro, Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan, serta Dinas Pendidikan.⁵

Implementasi dan Persoalan dalam Pengelolaan Layanan UPIK

Sejak diluncurkan pertama kali tahun 2003, UPIK terus mengalami perbaikan dan pengembangan. Perkembangan yang sangat signifikan sebagai salah satu ciri mekanisme pengaduan yang efektif adalah kemudahan untuk diakses oleh masyarakat (Allsop, 2007: 236). Ini dibuktikan dengan pendapat sebagian besar responden (94,3 persen) bahwa UPIK dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat untuk menyampaikan informasi/keluhannya. Media yang digunakan oleh hampir semua responden (95,1 persen) adalah media *short message service* (SMS).

Efektivitas dan efisiensi pengelolaan pengaduan masyarakat dipengaruhi oleh

⁵ Rekapitulasi Data Bagian Humas dan Informasi periode 1 Januari-30 September 2014.

faktor internal organisasi, seperti sumber daya manusia, sistem, kewenangan, dan sarana prasarana (Prasetya, dkk., t.t.). Dalam implementasi pengelolaan layanan UPIK, masih ditemui beberapa persoalan menyangkut sumber daya manusia, mekanisme, serta sarana dan prasarana. Bagian ini akan menjelaskan implementasi dan persoalan-persoalan yang muncul tersebut.

a. Mekanisme Layanan UPIK

Seperti dipaparkan di bagian sebelumnya, untuk mengatur secara teknis pelaksanaan mekanisme layanan UPIK, maka Bagian Humas dan Informasi membuat *standard operating procedure* (SOP) sebagai panduan kerja bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penanganan UPIK. SOP Nomor 05/SOP/HI/2011 telah mengatur 15 tahapan untuk menindaklanjuti informasi/keluhan masyarakat. Dari 15 tahapan tersebut, dapat dibagi menjadi tiga kelompok:

- (1) tahap menerima, identifikasi, dan melanjutkan pesan oleh admin UPIK ke operator, dengan total waktu 10 menit/pesan
- (2) tahap tindak lanjut oleh operator UPIK dengan total waktu 15 menit/pesan
- (3) tahap pelaporan oleh admin UPIK dengan total waktu 5 hari 4 jam 27 menit.

Apabila dilihat dari pelaku dalam keseluruhan mekanisme layanan UPIK, SOP ini belum mencantumkan kepala SKPD/unit kerja sebagai pihak yang terlibat dalam mekanisme layanan UPIK, khususnya pada tahap respons dan tindak lanjut. Padahal dalam Perwal Nomor 77 Tahun 2009

disebutkan bahwa kepala SKPD/unit kerja merupakan penentu jawaban dan tindak lanjut atas informasi/keluhan masyarakat. Tidak dicantumkannya kepala SKPD/unit kerja dalam tahapan di SOP dapat berdampak pada lemahnya keterlibatan kepala SKPD/unit kerja dalam layanan UPIK. Di samping itu, perwal tersebut juga tidak jelas mengatur tim koordinasi yang dimaksud dalam alur/mekanisme layanan UPIK.

Apabila dilihat dari aspek waktu, SOP tersebut telah mengatur secara rinci waktu yang diperlukan sehingga informasi/keluhan masyarakat dapat direspons dengan cepat oleh pemerintah. Namun, secara substansi, ada persoalan pada tahap tindak lanjut yang dilakukan di setiap SKPD/unit kerja. Dari total waktu 15 menit/pesan, tidak ada alokasi waktu bagi operator untuk melakukan tahapan koordinasi di instansinya. Dalam implementasinya, operator memerlukan waktu lebih lama untuk melakukan koordinasi dengan kepala SKPD/unit kerja ataupun pejabat dalam rangka merespons pesan masyarakat, terlebih jika pesan tersebut ditujukan bagi instansi di bawah dinas. Penulis mengambil contoh kasus penanganan informasi/keluhan masyarakat mengenai pelayanan puskesmas yang disampaikan melalui UPIK. Informasi/keluhan masyarakat diterima oleh admin UPIK dan diteruskan ke Dinas Kesehatan (Dinkes) sebagai induk organisasi puskesmas. Pesan diterima oleh operator Dinkes. Operator mencermati puskesmas mana yang dimaksud oleh masyarakat dan berkoordinasi dengan bidang Pelayanan Kesehatan yang membawahi puskesmas, selanjutnya meneruskan pesan tersebut ke puskesmas yang bersangkutan. Kemudian puskesmas tersebut berkoordinasi untuk menanggapi persoalan tersebut. Hasil koordinasi disampaikan kembali kepada

operator Dinkes.⁶ Koordinasi seperti ini setidaknya memerlukan waktu 1-2 hari, sebagaimana diatur dalam perwal.

Dalam implementasi layanan UPIK, ada dua prosedur pengisian form yang harus dilakukan oleh operator UPIK, yaitu prosedur pengisian form respons kepada masyarakat dan form pelaporan tindak lanjut. Kedua form tersebut penting diisi sebagai tolok ukur Bagian Humas dan Informasi dalam memberikan penilaian kepada SKPD/unit kerja ketika merespons informasi/keluhan masyarakat. Operator menilai bahwa prosedur pengisian kedua form tersebut mudah. Hanya saja, seperti yang disampaikan oleh admin UPIK, masih ada beberapa operator yang lupa mengisi form tindak lanjut. Tidak terisinya form tersebut akan dianggap bahwa pesan belum selesai direspons oleh SKPD/unit kerja. Apabila form tidak terisi dengan lengkap, maka tidak akan terekap oleh admin UPIK meskipun telah ada tindak lanjutnya. Menurut salah satu operator, hal ini karena dalam aplikasinya, tahapan pengisian kedua form tersebut berbeda halaman/tampilan sehingga operator kadang lupa masuk pada tahap selanjutnya. Secara prosedural, SOP Nomor 05/SOP/HI/2011 yang berlaku belum mengakomodasi tambahan prosedur pengisian form yang harus dilakukan oleh operator UPIK tersebut, termasuk juga perkembangan sistem aplikasi yang terbaru.

Menyangkut informasi/keluhan masyarakat yang bersifat lintas sektoral, sejauh ini belum ada mekanisme yang lebih pasti untuk merespons hal tersebut. Ketika masyarakat menyampaikan informasi/keluhan yang memerlukan keterlibatan beberapa instansi, maka jawaban yang

diberikan kepada masyarakat biasanya adalah "akan ditindaklanjuti". Jawaban tersebut tidak menunjukkan adanya kepastian tindak lanjut. Hal ini karena mekanisme yang ada selama ini hanya mengatur koordinasi yang dilakukan di dalam SKPD/unit kerjanya masing-masing, tetapi belum mengatur koordinasi antar-SKPD/unit kerja dan merumuskan tindak lanjutnya ketika informasi/keluhan yang disampaikan masyarakat memerlukan keterlibatan berbagai pihak. Rapat koordinasi yang dilakukan rutin setiap minggu masih sebatas memeriksa kembali respons SKPD/unit kerja terhadap pesan masyarakat yang masuk di SKPD/unit kerjanya masing-masing. Persoalan yang bersifat lintas sektoral tampaknya belum menjadi perhatian yang serius.

Terkait dengan persoalan yang bersifat lintas level pemerintahan, mekanisme dalam Perwal Nomor 77 Tahun 2009 tentang Pelayanan Informasi dan Keluhan pada UPIK menyebutkan bahwa pesan dari masyarakat yang bukan merupakan kompetensi atau kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta akan dihapus (Gambar 1). Admin atau operator UPIK akan memberikan jawaban kepada masyarakat bahwa pesan tersebut bukan merupakan kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta. Jawaban tersebut menggambarkan bahwa tidak akan tindak lanjut terhadap informasi/keluhan yang disampaikan masyarakat. Atas jawaban tersebut, masyarakat tidak puas dan memberikan respons balik ke UPIK untuk menunjukkan kekecewaannya, bahkan ada pula yang menggunakan kata-kata kasar.⁷ Kemudian menyangkut tindak lanjutnya, sebagaimana diakui oleh beberapa

⁶ Hasil wawancara dengan operator UPIK di Dinas Kesehatan.

⁷ Penuturan beberapa operator UPIK.

operator dan staf SKPD/unit kerja, informasi/keluhan masyarakat tersebut dapat dikatakan “dibiarkan saja”. Tidak ada upaya konkret untuk membahas persoalan yang bersifat lintas level pemerintahan.

Persoalan penting yang muncul dalam implementasi layanan UPIK selama ini adalah terkait tindak lanjut. Berdasarkan

Humas dan Informasi, dalam hal ini admin UPIK, sebatas mengetahui apakah pesan masyarakat telah direspons atau belum oleh SKPD/unit kerja yang dituju melalui sistem aplikasi UPIK (form respons dan form pelaporan yang diisi oleh operator). Rekap dari pelaporan ini yang disampaikan oleh Bagian Humas dan Informasi dalam rapat

Tabel 3 Jumlah Pesan yang Diterima UPIK Berdasarkan Tindak Lanjut (1 Januari–31 Desember 2014)

No	Penanganan	Jumlah Pesan	Persen
1	Belum ditindaklanjuti	2.568	51,98
2	Dalam tahap survei	16	0,32
3	Masih dalam proses	44	0,89
4	Selesai	2.303	46,62
5	Selesai dengan catatan	9	0,18
	Total	4.940	100,00

Sumber: Bagian Humas dan Informasi Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta

hasil rekapitulasi yang dilakukan oleh Bagian Humas dan Informasi, lebih banyak pesan yang belum ditindaklanjuti dibandingkan dengan yang belum selesai. Tabel 3 memperlihatkan 51,98 persen pesan yang masuk belum mendapat tindak lanjut dan 46,62 persen telah selesai ditindaklanjuti.

Hal ini tidak lepas dari mekanisme yang diatur dalam Perwal Nomor 77 Tahun 2009. Mekanisme yang ada tidak dapat memantau tindak lanjut yang dilakukan oleh setiap SKPD/unit kerja untuk mengatasi permasalahan yang dikemukakan oleh masyarakat melalui UPIK. Sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Bagian Humas dan Informasi, UPIK dapat dikatakan hanya sebagai wadah penampung informasi/keluhan, sedangkan tindak lanjutnya menjadi tanggung jawab setiap SKPD/unit kerja. Bagian Humas dan Informasi sebagai pihak yang mengelola UPIK tidak memiliki kapasitas atau kewenangan untuk memantau hal tersebut. Bagian

koordinasi terbatas (rakortas) yang dipimpin oleh asisten sekretaris daerah atau terkadang oleh sekretaris daerah, yang memberikan teguran kepada SKPD/unit kerja yang dinilai tidak responsif.

Rakortas tersebut dapat dikatakan cukup efektif untuk mendorong setiap SKPD/unit kerja untuk lebih responsif. Sebagaimana dituturkan oleh beberapa kepala unit kerja, mereka akan memberi prioritas penanganan terhadap informasi/keluhan masyarakat melalui UPIK karena hal ini berkaitan dengan penilaian kinerja SKPD/unit kerja yang dapat dimonitor dengan mudah oleh pucuk pimpinan.

Sementara itu, penanganan tindak lanjut oleh SKPD/unit kerja dikeluhkan oleh operator UPIK. Hampir semua operator UPIK bukan pegawai yang berada dalam posisi strategis pengambil keputusan. Mereka harus berkoordinasi dengan pejabat terkait

dan/atau kepala instansi untuk memberikan respons atas informasi/keluhan masyarakat, terutama tindak lanjutnya. Koordinasi yang harusnya dilakukan oleh tim – sebagaimana yang dimaksud dalam Perwal Nomor 77 Tahun 2009 – selama ini tidak berjalan efektif. Sebagian besar instansi juga tidak memiliki tim seperti yang dimaksud perwal tersebut. Berdasarkan data terbaru PSKK UGM 2015 tentang tim koordinasi tindak lanjut, sebesar 16,2 persen operator UPIK menyatakan tim tersebut ada, 81,1 persen menilai tidak ada tim tindak lanjut, dan 2,7 persen menyatakan tidak tahu keberadaan tim tindak lanjut. Hal ini berakibat pada seringnya keputusan respons dan tindak lanjut pada akhirnya bersifat personal, baik oleh pejabat terkait atau kepala SKPD/unit kerja. SKPD/unit kerja yang memiliki tim tindak lanjut terdiri atas kepala SKPD/unit kerja, sekretaris, kasubag Tata Usaha (TU), kepala seksi, kepala subbagian, operator, inspektur pembantu, dan staf yang ditunjuk.

b. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia yang dimaksud di sini adalah operator dan admin UPIK. Operator UPIK merupakan aktor yang cukup penting perannya dalam merespons informasi/keluhan dari masyarakat. Yang menjadi operator UPIK selama ini adalah pegawai SKPD/unit kerja yang telah memiliki jabatan tertentu di instansinya masing-masing. Di antara para operator itu adalah staf administrasi umum, kepala seksi pelayanan informasi dan pengaduan, kepala subbagian umum dan kepegawaian, koordinator divisi pemberdayaan dan promosi, penata laksana kepegawaian, staf bidang akuntansi dan pelaporan, staf bidang penelitian pengembangan, serta jabatan

lainnya. Artinya, tidak ada pegawai di SKPD/unit kerja yang secara khusus menangani UPIK. Hal ini sedikit banyak berpengaruh terhadap kecepatan merespons informasi/keluhan masyarakat, seperti dinyatakan oleh seorang operator UPIK di salah satu dinas.

“Saya ini pekerjaannya banyak, numpuk-numpuk. Pekerjaan pokok saja menyita banyak waktu. Jadi kadang lupa untuk membuka UPIK. Ya ... kadang terlambat merespons.”

Kondisi ini juga disadari oleh Bagian Humas dan Informasi sebagai instansi penanggung jawab UPIK. Penempatan petugas khusus operator UPIK bukan sesuatu yang mudah dilakukan karena membawa konsekuensi kebijakan, terutama menyangkut persoalan anggaran dan rekrutmen pegawai. Dari aspek anggaran, selama ini operator UPIK mendapat honor yang masuk dalam anggaran Bagian Humas dan Informasi dalam pos pengelolaan UPIK, yaitu belanja pegawai.

Apabila dilihat dari aspek waktu, sebagian besar responden dapat dikatakan cukup berpengalaman menjadi operator UPIK. Sebagian besar responden telah menjadi operator UPIK 12 bulan lebih (75,6 persen). Sebanyak 19,5 persen responden telah menjadi operator selama 24 bulan dan 14,6 persen telah menjadi operator UPIK selama 48 bulan (Survei IKM 2014). Namun tidak berarti bahwa operator UPIK, baik lama maupun baru, tidak pernah mengalami kesulitan saat menjalankan tugas sebagai operator UPIK. Dari 41 responden, sebanyak 58,5 pernah mengalami kesulitan. Di samping itu, perbaikan dan pengembangan sistem UPIK yang masih terus dilakukan menuntut peningkatan kapasitas operator UPIK untuk

dapat menjalankan sistem tersebut. Oleh karena itu, Bagian Humas dan Informasi memfasilitasinya dengan menyelenggarakan pelatihan bagi para operator UPIK. Pelatihan yang pernah diselenggarakan adalah pelatihan teknis pengoperasian aplikasi sistem layanan UPIK. Namun pelatihan ini tidak diselenggarakan secara rutin sehingga operator UPIK yang relatif baru sedikit mengalami kesulitan dalam mengoperasikan UPIK, khususnya pada awal mereka menjalankan tugasnya sebagai operator UPIK.

Untuk mengetahui kinerja admin UPIK, ada beberapa indikator yang dinilai, yaitu kecepatan waktu melanjutkan pesan dari masyarakat ke operator, ketepatan pesan, dan respons admin UPIK dalam menanggapi permasalahan yang dihadapi operator UPIK. Kecepatan waktu menyangkut lama waktu admin melanjutkan pesan dari masyarakat ke operator UPIK di SKPD/unit kerja. Secara regulatif, ini dilakukan maksimal 1x24 jam. Sebagian besar responden (84,6 persen) menuturkan bahwa admin UPIK paling sering melanjutkan pesan tersebut kepada mereka dalam kurun waktu 1x24 jam. Hal ini menunjukkan bahwa dari aspek waktu, kinerja admin untuk melanjutkan pesan dari masyarakat ke operator di SKPD/unit kerja cukup baik. Persoalan lebih lanjut adalah kecepatan operator memberikan jawaban kepada masyarakat. Hal ini akan dibahas pada bagian penilaian masyarakat.

Aspek penting lainnya menyangkut ketepatan admin UPIK dalam melanjutkan pesan tersebut ke operator UPIK di setiap SKPD/unit kerja terkait. Ketepatan pesan dilihat berdasarkan isi pesan dan tupoksi SKPD/unit kerja, serta ketepatan admin dalam menentukan skala prioritas/status

pesan (biasa, segera, dikoordinasikan) dan jenis pesan (keluhan, pertanyaan, informasi, saran/usul). Sebanyak 17,1 persen responden menilai admin kadang-kadang tidak tepat mengirim pesan sesuai isi pesannya dan 14,6 persen menilai admin terkadang salah mengirim pesan sesuai tupoksi SKPD/unit kerja terkait. Apabila pesan yang dikirim oleh admin dianggap tidak sesuai, maka pesan tersebut akan dikembalikan lagi oleh operator ke admin UPIK. Salah sasaran ini juga diakui oleh admin UPIK yang tidak cukup menguasai tupoksi seluruh SKPD/unit kerja di lingkup Pemerintah Kota Yogyakarta, terlebih dengan perubahan kelembagaan di lingkup Pemerintah Kota Yogyakarta yang berdampak pada perubahan tupoksi SKPD/unit kerja. Dituturkan oleh admin UPIK, kebanyakan kesalahan pengiriman terjadi ketika persoalan yang disampaikan masyarakat menyangkut kewenangan antara Dinas Perhubungan, Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah, serta Badan Lingkungan Hidup; yang terkadang tumpang-tindih. Untuk itu, para operator berharap agar admin UPIK lebih menguasai tupoksi SKPD/unit kerja agar tidak terjadi kesalahan pengiriman pesan.

Dalam penentuan skala prioritas, hampir semua responden operator (92,7 persen) menilai admin telah tepat menentukan apakah pesan tersebut biasa, segera, dan dikoordinasikan. Sementara itu, 12,8 persen menilai admin kadang tidak tepat menentukan jenis pesan: apakah pesan tersebut berupa keluhan, pertanyaan, informasi, atau saran/usul.

Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, para operator terkadang masih mengalami kesulitan dalam menjalankan tugasnya, terutama menyangkut masalah teknis. Mereka akan menyampaikan kesulitannya kepada

admin UPIK yang ada di Bagian Humas dan Informasi. Menurut hampir semua responden, admin UPIK mudah dihubungi ketika operator mengalami kesulitan. Admin juga dinilai cukup jelas memberikan informasi terkait dengan kesulitan yang dihadapi. Penjelasan yang diberikan juga sesuai dengan masalah yang disampaikan. Para operator merasa puas terhadap solusi yang diberikan oleh admin UPIK.

c. Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana berupa jaringan, fitur aplikasi, dan perangkat teknologi informasi yang digunakan cukup penting guna mendukung kelancaran layanan UPIK. Sebagaimana dipaparkan di bagian sebelumnya, Bagian Humas dan Informasi terus melakukan upaya perbaikan dan pengembangan perangkat pendukung layanan UPIK. Terakhir pada 2013 Bagian Humas dan Informasi bekerja sama dengan Bagian IT memperbaiki jaringan agar UPIK dapat berjalan lancar. Upaya ini dapat dikatakan cukup berhasil. Ketika dilakukan survei pada 2013, hampir semua operator mengeluhkan jaringan. Namun tahun 2014, sebagian besar responden (85,4 persen operator) menilai bahwa jaringan telah cukup lancar. Perbaikan fitur-fitur yang ada di aplikasi tahun 2013 juga memberi hasil positif. Menurut 87,8 persen responden, fitur tersebut sekarang telah sesuai dengan harapan mereka.

Untuk memperlancar respons SKPD/unit kerja, para operator berharap agar admin UPIK membuat notifikasi yang langsung masuk ke telepon genggam setiap operator ketika ada pesan masuk.⁸ Sementara itu, operator membuka aplikasi UPIK hanya pada hari kerja (Senin-Jumat) dan biasa dilakukan setiap pagi sebelum mulai melakukan pekerjaan pokok mereka. Padahal dapat saja terjadi, masyarakat mengirim pesan tersebut pada hari libur (Sabtu-Minggu). Akibatnya adalah para operator terlambat memberi respons. Belum lagi tidak semua operator rajin memeriksa aplikasi UPIK, terlebih bagi SKPD/unit kerja yang jarang sekali mendapatkan pesan dari masyarakat. Adanya notifikasi yang langsung masuk telepon genggam akan mempercepat akses operator terhadap pesan yang masuk.

Penilaian Masyarakat tentang Respons Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap Keluhan Masyarakat melalui UPIK

Penilaian masyarakat diketahui melalui survei indeks kepuasan layanan masyarakat (IKM). Penilaian masyarakat akan ditunjukkan dalam bentuk skala dari skala 1 sampai dengan 5 (skala Likert). Angka terendah (1) menunjukkan penilaian paling buruk (sangat tidak puas) dan angka tertinggi (5) menunjukkan penilaian paling baik (sangat puas). Nilai indeks setiap variabel disusun dengan nilai antara 0,00–1,00. Mengacu pada Kepmenpan Nomor 25/M.PAN/2/2004,⁹ nilai indeks tersebut dikonversi menjadi nilai 0,00-100,00 dan diklasifikasi menjadi empat klasifikasi penilaian sebagai berikut.

⁸ Bagian Humas dan Informasi berencana akan membuat aplikasi UPIK DROID bagi pemegang telepon genggam android. Hal ini sebagai salah satu respons Bagian Humas dan Informasi agar memudahkan setiap SPKD mendapatkan informasi apabila ada pesan UPIK yang masuk dan mempercepat waktu pelayanan.

⁹ Kepmenpan Nomor 25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah yang diganti dengan PermenPANRB Nomor 16 tahun 2014 tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Tabel 4 Klasifikasi Nilai Indeks Kepuasan

Nilai Interval	Nilai dalam Huruf	Kategori Mutu Pelayanan
25,00-43,75	D	Tidak baik
43,76-62,50	C	Kurang baik
62,51-81,25	B	Baik
81,26-100,00	A	Sangat baik

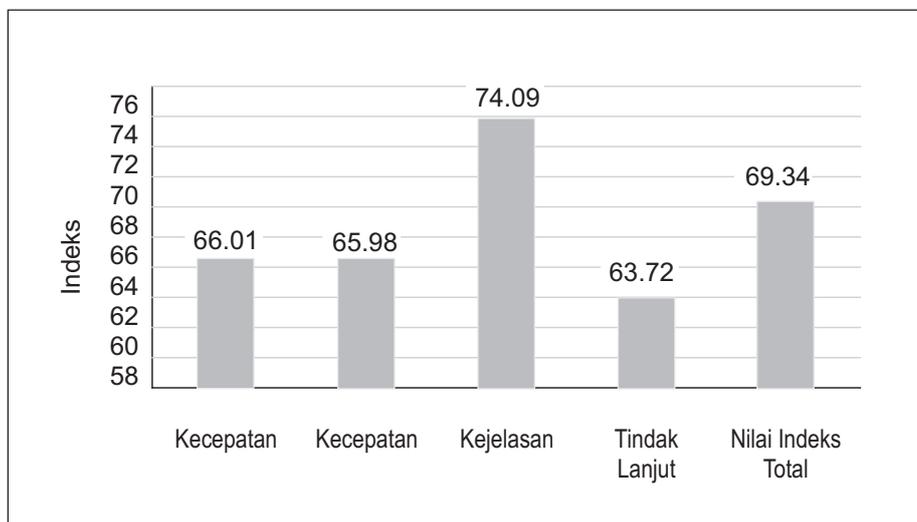
Sumber: Kepmenpan Nomor 25/M.PAN/2/2004¹⁰

Penilaian terhadap responsivitas layanan UPIK dilihat dari kecepatan, ketepatan, kejelasan, dan tindak lanjut (Dwiyanto, 2008; Allsop & Kathryn, 2007; The Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2009; Hardiansyah, 2011) adalah sebagai berikut.

Gambar 2 memperlihatkan penilaian mengenai aspek responsivitas secara keseluruhan masuk dalam kategori baik (nilai indeks 69,34) meskipun kategori baik dengan nilai yang masih dalam batas bawah, terutama mengenai tindak lanjut (63,72). Detail penjelasan mengenai aspek responsivitas dirinci sebagai berikut.

a. Kecepatan

Setiap keluhan masyarakat hendaknya diidentifikasi dan ditangani dengan cepat. Sesuai dengan mekanisme layanan UPIK, variabel kecepatan secara operasional dilihat dari *responds time auto-reply* dan *responds time jawaban*. *Responds time auto-reply* adalah lama waktu masyarakat menerima *auto-reply* setelah mereka mengirim SMS. *Auto-reply* ini dijalankan oleh mesin yang secara otomatis atau langsung diterima oleh masyarakat setelah mengirim SMS atau setidaknya kurang dari 24 jam. *Auto-reply* berbunyi "Terima kasih atas partisipasi Anda."



Sumber: Survei IKM UPIK, PSKK UGM, 2014

Gambar 2 Nilai Indeks Responsivitas Layanan UPIK menurut Pendapat Pengguna Layanan

¹⁰ Penilaian indeks kepuasan masyarakat masih merujuk pada Kepmenpan Nomor 25/M.PAN/2/2004 meskipun telah keluar PermenPANRB Nomor 16 Tahun 2014. Hal ini karena dalam regulasi yang baru tidak terdapat klasifikasi untuk menilai kepuasan masyarakat.

Hasil survei menunjukkan bahwa 73,6 persen responden langsung menerima *auto-reply*, sebanyak 15,7 persen menerima *auto-reply* kurang dari 24 jam, dan 8,5 persen menerima *auto-reply* lebih dari 24 jam. Masih ada 2,1 persen yang tidak menerima *auto-reply*, yang kemungkinan berkaitan dengan masalah jaringan.

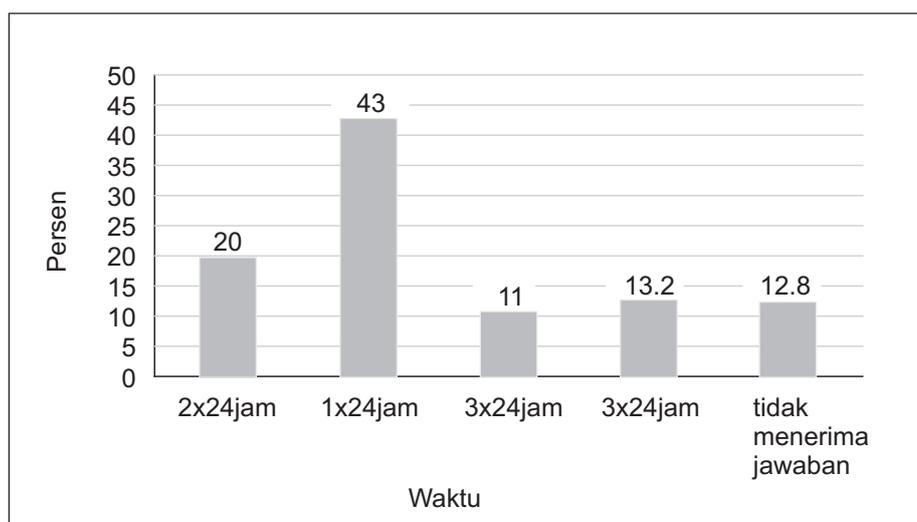
Terkait dengan jawaban atas informasi/keluhan masyarakat, secara regulatif, yaitu berdasarkan Perwal Nomor 77 Tahun 2009, masyarakat seharusnya menerima jawaban atas pesan yang dikirim ke UPIK maksimal 3x24 jam. Namun masih ada masyarakat yang tidak mendapatkan jawaban atas aduan/keluhan yang mereka sampaikan. Hal ini sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 3. *Responds time* atas jawaban menjadi hal krusial yang perlu mendapat perhatian. Gambar 3 memperlihatkan masih 13,2 persen responden yang menerima jawaban lebih dari 3x24 jam dan sebanyak 12,8 persen tidak menerima jawaban. Terdapat beberapa kasus yang tidak dapat langsung diselesaikan oleh SKPD terkait, terutama yang berimplikasi pada anggaran. Namun hal ini tetap harus

dikomunikasikan kepada pengguna layanan agar mendapatkan jawaban.

Kedua indikator tersebut menjadi dasar penghitungan nilai indeks variabel kecepatan. Nilai indeks variabel kecepatan sebesar 0,66 (atau 66,01). Meskipun angkanya tidak tinggi, jika sesuai dengan kepmenpan, nilai ini termasuk baik. Khususnya *responds time* jawaban dari SKPD/unit kerja perlu diperbaiki agar seluruh SKPD/unit kerja lebih responsif terhadap partisipasi masyarakat karena inilah inti dari respons pemerintah terhadap setiap keluhan masyarakat.

b. Ketepatan

Setiap keluhan masyarakat hendaknya direspons dengan tepat. Dalam studi ini, variabel ketepatan diketahui dari kesesuaian isi jawaban dan kepuasan terhadap isi jawaban. Pada indikator kesesuaian jawaban, sebanyak 27,8 persen menilai bahwa isi jawaban yang diterima kurang/tidak sesuai dengan informasi/keluhan yang mereka sampaikan. Kemudian selebihnya (72,2 persen) menilai bahwa isi jawaban telah



Sumber: Survei IKM UPIK, PSKK UGM, 2014

Gambar 3 *Responds Time* Jawaban atas Aduan/Keluhan

sesuai dengan keluhan yang disampaikan. Namun sebanyak 40 persen merasa kurang/tidak puas terhadap jawaban yang diterima.

Jawaban yang kurang/tidak memuaskan disebabkan oleh jawaban dari UPIK tidak memberi solusi atas permasalahan yang disampaikan, jawaban yang disampaikan masih normatif, dan tidak memberikan kepastian waktu penanganan aduan/keluhan. Masyarakat sebagai pengguna layanan UPIK membutuhkan jawaban atas aduan/keluhan yang mereka sampaikan. Apabila jawaban yang diberikan UPIK membutuhkan waktu penanganan yang lama, maka harapan masyarakat adalah jawaban yang disampaikan memberikan kepastian dari sisi waktu pelayanan.

Penilaian kedua indikator tersebut dikonfirmasi dengan nilai indeks sebesar 0,65 (65,98). Nilai tersebut termasuk dalam klasifikasi baik walaupun tidak terlalu tinggi.

c. Kejelasan

Variabel kejelasan dilihat dari isi jawaban jelas dan dapat dipahami. Hasil survei menunjukkan bahwa isi jawaban dinilai cukup jelas. Secara frekuensi, sebanyak 94,6 persen memahami isi jawaban yang diterima dan 90,2 persen menilai bahwa isi jawaban cukup jelas. Hal ini berarti kejelasan jawaban yang diberikan UPIK melalui SMS dapat dipahami oleh pengguna layanan dengan baik dari sisi isi jawaban dan pemahaman. Jawaban yang disampaikan UPIK dinilai jelas meskipun masih ada jawaban yang di sisi lain masih belum sesuai dengan pertanyaan dan kurang memuaskan.

Hal ini dikonfirmasi dengan nilai indeks sebesar 0,74 (74,09), yang termasuk dalam klasifikasi baik. Nilai indeks untuk kejelasan

informasi mendapatkan nilai tertinggi dalam penilaian responsivitas pelayanan.

d. Tindak lanjut

Aspek tindak lanjut sangat penting dalam penanganan keluhan masyarakat. Aspek ini menilai sejauh mana informasi/keluhan masyarakat tersebut menjadi referensi bagi upaya perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik yang akan datang (Dwiyanto, 2008: 63). Menurut Rosdinar (IGI, 2012: 3), ketika keluhan tidak ditangani dengan baik, maka perubahan atau perbaikan pelayanan tidak dapat berlangsung secara sistemis dan akan terjadi kesalahan yang sama di masa mendatang.

Studi ini tidak dapat mengetahui tindak lanjut yang dilakukan oleh pemerintah. Secara operasional, variabel tindak lanjut dilihat dari keyakinan bahwa informasi/keluhan akan sampai kepada instansi terkait dan keyakinan bahwa akan adanya tindak lanjut. Keyakinan terhadap tindak lanjut ini cukup penting terhadap efektivitas layanan pengaduan karena masyarakat menjadi tidak segan untuk menyampaikan keluhannya ketika mereka yakin bahwa keluhannya akan mendapat respons yang baik dari pemerintah (Allsop, 2007).

Hasil studi menemukan 32,2 persen responden merasa kurang/tidak yakin bahwa informasi/keluhan yang mereka sampaikan melalui UPIK akan sampai kepada instansi terkait. Sementara itu, pada indikator tindak lanjut, diketahui bahwa 42,1 persen merasa tidak/kurang yakin bahwa informasi/keluhan mereka akan ditindaklanjuti oleh pemerintah, khususnya oleh SKPD/unit kerja terkait. Ini menunjukkan bahwa masyarakat masih mengeluhkan persoalan tindak lanjut dari

SKPD/unit kerja. Hasil ini dikonfirmasi dengan nilai indeks sebesar 0,63 (63,72). Meskipun nilai tersebut masuk pada klasifikasi baik, angkanya berada dalam batas minimal (62,50).

Hasil ini tampaknya sesuai dengan implementasi penanganan tindak lanjut, sebagaimana yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya. Respons jawaban yang diberikan kepada masyarakat menunjukkan ketidakpastian tindak lanjut, utamanya menyangkut persoalan lintas sektoral dan lintas level pemerintahan. Harus disadari bahwa persoalan pelayanan publik bersifat komprehensif dan karenanya, memerlukan penanganan yang bersifat komprehensif juga, tidak dapat ditangani secara terkotak-kotak.

Penutup

Temuan

UPIK dapat dikatakan cukup berhasil sebagai salah satu bentuk inovasi pelayanan publik, khususnya dalam hal pengelolaan pengaduan. Ini terbukti dengan diperolehnya penghargaan, baik pada level nasional maupun internasional. Untuk mengetahui sejauh mana responsivitas pemerintah, dalam hal ini melalui layanan UPIK untuk menanggapi informasi/keluhan masyarakat, studi ini menemukan beberapa hal terkait dengan mekanisme, sumber daya manusia, serta sarana dan prasarana layanan UPIK.

Dalam mekanisme pelayanan, studi ini menemukan beberapa hal sebagai berikut.

1. Adanya kelemahan dalam SOP mekanisme layanan UPIK, khususnya pada tahapan tindak lanjut, yaitu (a) tidak dicantumkan kepala SKPD/unit kerja sebagai pihak yang cukup penting dalam

rumusan jawaban maupun tindak lanjut atas informasi/keluhan masyarakat dan (b) tidak dicantumkan alokasi waktu khusus untuk melakukan koordinasi dalam SKPD/unit kerja guna merespons informasi/keluhan masyarakat.

2. Perwal Nomor 77 Tahun 2009 tidak mengatur dengan jelas tim koordinasi untuk penanganan respons dan tindak lanjut di setiap SKPD/unit kerja.
3. Mekanisme yang ada tidak mengatur penanganan terhadap informasi/keluhan masyarakat yang bersifat lintas sektoral sehingga jawaban atas keluhan masyarakat bersifat normatif. Belum ada mekanisme koordinasi antar-SKPD/unit kerja terkait untuk menangani keluhan masyarakat yang memerlukan keterlibatan berbagai pihak.
4. Mekanisme yang ada tidak memberi ruang bagi penanganan keluhan masyarakat yang bersifat lintas level pemerintahan. Informasi/keluhan masyarakat yang bukan kewenangan pemerintah Kota Yogyakarta akan dihapus. Ini menunjukkan bahwa meskipun hal tersebut dianggap masalah oleh masyarakat, tidak demikian halnya dengan Pemerintah Kota Yogyakarta.
5. Mekanisme layanan UPIK tidak dapat memantau tindak lanjut yang dilakukan oleh setiap SKPD/unit kerja. Bagian Humas dan Informasi, dalam hal ini admin UPIK, hanya mengetahui apakah informasi/keluhan masyarakat telah direspons/dijawab oleh SKPD/unit kerja terkait, tetapi tidak sampai pada tindak lanjutnya.

Kemudian dalam aspek sumber daya manusia, ditemukan beberapa hal sebagai berikut.

6. Operator UPIK merupakan aktor penting dalam merespons informasi/keluhan masyarakat. Namun selama ini tidak ada pegawai yang secara khusus menangani hal tersebut. Operator UPIK juga bukan pegawai yang berada dalam posisi strategis pengambil keputusan. Kedua hal tersebut berpengaruh terhadap kecepatan dan ketepatan respons SKPD/unit kerja dalam menanggapi informasi/keluhan masyarakat.
7. Kinerja admin UPIK dapat dikatakan dinilai baik oleh operator sebagai pihak yang langsung berhubungan. Pertama, lama waktu admin UPIK melanjutkan pesan dari masyarakat ke operator UPIK dinilai telah cukup baik dan sesuai dengan prosedur yang ada, yaitu 1x24 jam. Kedua, admin UPIK dinilai telah baik dalam menentukan skala prioritas isi pesan. Ketiga, admin UPIK dinilai sangat membantu para operator yang mengalami kesulitan saat mengoperasikan layanan UPIK. Namun admin UPIK kadang masih salah mengirim pesan sesuai isi pesan dan tupoksi SKPD/unit kerja. Ini menyangkut pemahaman admin UPIK terhadap tupoksi SKPD/unit kerja di lingkup Pemerintah Kota Yogyakarta.

Selanjutnya terkait sarana prasarana pendukung layanan UPIK, ditemukan hal sebagai berikut.

8. Perangkat pendukung layanan UPIK telah mengalami perbaikan yang cukup signifikan. Hal ini tampak dari kelancaran jaringan dan fitur pada aplikasi yang sesuai dengan harapan para operator UPIK.

Responsivitas pemerintah melalui UPIK ini dapat dilihat dari kecepatan, ketepatan, kejelasan, dan tindak lanjut. Penilaian tersebut dapat diketahui dari pendapat masyarakat sebagai berikut.

1. Kecepatan pemerintah dalam memberikan jawaban kepada masyarakat dapat dikatakan telah baik. Sebagian besar menerima jawaban kurang dari 3x24 jam. Namun masih ditemukan masyarakat yang menerima jawaban lebih dari 3x24 jam, bahkan ada pula yang tidak menerima jawaban.
2. Ketepatan dilihat dari kesesuaian isi jawaban dengan informasi/keluhan yang disampaikan. Mengenai hal tersebut, sebagian responden menilainya telah baik. Namun masih ada sebagian yang merasa kurang/tidak puas terhadap jawaban yang diberikan.
3. Kejelasan dilihat dari isi jawaban jelas dan dapat dipahami. Indikator ini dinilai baik oleh masyarakat.
4. Pada aspek tindak lanjut diketahui bahwa sebagian responden merasa kurang/tidak yakin bahwa informasi/keluhan akan sampai pada instansi terkait dan akan ada tindak lanjut dari pemerintah.

Kesimpulan

Melihat dari persoalan yang muncul dalam pengelolaan UPIK dan juga penilaian masyarakat terhadap layanan UPIK, maka dapat disimpulkan bahwa responsivitas Pemerintah Kota Yogyakarta masih lemah, khususnya dalam aspek tindak lanjut. Rendahnya responsivitas ini karena tidak adanya kepastian mekanisme tindak lanjut, khususnya persoalan yang bersifat lintas sektoral dan lintas level pemerintahan. Hal ini sekaligus mengindikasikan bahwa masih rendahnya kerja sama lintas sektoral maupun lintas level pemerintahan dalam penanganan keluhan masyarakat. Ego sektoral dan wilayah dapat saja masih cukup kuat di sini.

Rekomendasi

Oleh karena itu, dapat disarankan beberapa hal sebagai berikut.

1. Secara teknis, disarankan beberapa hal berikut ini.

- a. Bagian Humas dan Informasi proaktif berkomunikasi dengan setiap SKPD/unit kerja untuk segera merespons aduan/keluhan/saran masyarakat.
- b. Admin UPIK harus lebih memahami tupoksi SKPD/unit kerja agar tidak terjadi kesalahan pengiriman pesan.
- c. Perlu adanya modul atau panduan, baik bagi admin maupun operator UPIK, untuk memperlancar kinerja mereka.
- d. Dapat mulai dipertimbangkan pemanfaatan teknologi informasi yang membantu operator secara cepat mengetahui jika ada pesan masyarakat yang masuk sehingga dapat segera direspons dengan cepat.

2. Perwal Nomor 77 Tahun 2009 perlu dikaji ulang dan tidak menutup kemungkinan dilakukan perubahan terhadap perwal tersebut. Perlu diatur lebih jelas pada aspek tindak lanjut.

3. Mekanisme Rakortas (Rapat Koordinasi Terbatas) dimanfaatkan secara optimal yang dilakukan secara rutin dengan membuat daftar permasalahan berdasarkan skala prioritas. Rapat ini juga wajib dihadiri oleh kepala SKPD/unit kerja agar dapat segera ditemukan solusi terhadap keluhan masyarakat yang bersifat lintas sektoral.

4. Informasi/keluhan masyarakat melalui UPIK dijadikan sebagai salah satu masukan yang wajib dibahas dalam tahapan musrenbang. Pada tahapan renja SKPD, misalnya, setiap SKPD wajib memasukkan

keluhan masyarakat melalui UPIK sebagai bahan penyusunan renja SKPD. Demikian halnya, informasi/keluhan yang bersifat lintas sektoral wajib dimasukkan dalam pembahasan musrenbang. Sementara itu, persoalan yang bersifat lintas level pemerintahan dapat dimasukkan pada tahapan musrenbang di level provinsi. Mekanisme ini dapat diatur melalui regulasi daerah yang mengatur pelaksanaan musrenbang.

5. Adanya perubahan kebijakan terkait tupoksi dan kewenangan bagian Humas dan Informasi yang bertanggung jawab terhadap UPIK.

Dengan demikian, aspirasi masyarakat melalui UPIK memiliki makna yang cukup berarti bagi pengambilan kebijakan dan penyelenggaraan publik. Pemerintah Kota Yogyakarta tidak setengah hati untuk menjadi pemerintahan yang responsif dan antisipatif agar tidak muncul keluhan yang sama di masa mendatang. Hal ini tentu memerlukan niat dan komitmen politik yang cukup tinggi dari pucuk pemerintahan di Kota Yogyakarta. Keluhan dan suara masyarakat dapat menjadi masukan dapat perbaikan pelayanan publik ke depan.

Daftar Pustaka

- Allsop, Judith and Kathryn Jones. 2007. "Withering the Citizen, Managing the Consumer: Complaints in Healthcare Settings". *Social Policy & Society* 7:2, 233-243. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Bagian Humas dan Informasi Setda Kota Yogyakarta. Paparan Rapat Koordinasi UPIK. Yogyakarta. 24 Oktober 2014
- . Laporan Pengelolaan Pesan UPIK. 2010-2012

- Bappenas. 2010. *Laporan Kajian Manajemen Pengaduan Masyarakat dalam Pelayanan Publik*. Jakarta: Direktorat Aparatur Negara dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.
- Beierle, Thomas C. 1998. "Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals". *Discussion Paper 99-06*. Washington DC: Resources for The Future.
- Brewer, Brian. 2007. "Citizen or customer? Complaints handling in the public sector". *International Review of Administrative Sciences* 73 (4): 549-556. Sage Publications.
- Cendikia, Ilham, Agus Wibowo, Rohidin Sudarno, & Maya Rostanti. 2007. *Implementasi Mekanisme Komplain terhadap Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi Masyarakat*. Jakarta: PATTIRO dan ACCESS.
- Darwin, Muhadjir. *State of the Art: Pelayanan Publik*. Materi dalam Workshop Reformasi Pelayanan Publik: Perencanaan dan Manajemen Publik Baru, Yogyakarta: MSK UGM 4-9 April 2005.
- Denhardt, Janet V & Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York, England: ME Sharpe 2003.
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: PusatStudi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM.
- . 2008. "Mengapa Pelayanan Publik", dalam Dwiyanto, Agus (editor), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- . 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK UGM.
- . 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Gilens, Martin. 2004. "Inequality and Democratic Responsiveness: Who Gets What They Want from Government?". *Makalah*. Princeton University: Politics Department.
- Hardiyansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Hobolt, Sara Binzer & Robert Klemmensen. 2006. "Government Responsiveness in Word and Actions: Policy Promises and Public Spending in Comparative Perspective". *Comparative Political Studies* 2008. Diunggah dari www.sagepublications.com pada 4 Maret 2015.
- IGI (Initiatives for Governance Innovation). 2012. *Citizen Charter dan Penyelesaian Pengaduan Masyarakat di Puskesmas Kauman Tulungagung*. Yogyakarta: Fisipol UGM. www.cgi.fisipol.ugm.ac.id. Diunggah pada Mei 2014.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2008. "Pengembangan E-Government Untuk Peningkatan Transparansi Pelayanan Publik: Studi Kasus UPIK di Pemkot Jogjakarta dan E-Procurement di Pemkot Surabaya". *Makalah disajikan pada Konferensi Administrasi Negara, Jogjakarta, 28 Juni 2008*.
- Kristiansen, Stein. 2006. *Transparency in Public Services*. Policy Forum Magister Administrasi Publik, UGM, mimeo.
- N.n. 2004. *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunal*. Paper presented to Parliament by the Secretary of State for Constitutional Affairs and Lord

MEMPERTANYAKAN RESPONSIVITAS PELAYANAN PUBLIK PADA PENGELOLAAN PENGADUAN KASUS UPIK DI KOTA YOGYAKARTA

- Chancellor by Command of Her Majesty, July 2004.
- Osborne, David & Ted Gaebler. *Mewirusahaakan Birokrasi*. Penerj.: Abdul Rosyid. Jakarta: PPM 2005.
- Prasetya, Dimas Ramdhana, Tjahjanulin Domai, Lely Indah Mindarti. T.t. "Analisis Pengelolaan Pengaduan Masyarakat dalam Rangka Pelayanan Publik (Studi pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Malang)". *Jurnal Administrasi Publik (JAP)* Vol. 2, No. 1, Hlm. 1151-1158.
- Purwanto, Erwan. 2008. "Keluhan sebagai Bentuk Partisipasi". *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*. Volume 12 Nomor 1 (Mei 2008).
- Puspitosari, Hesti, Khalikussabir, Luthfi J. Kurniawan. 2011. *Filosofi Pelayanan Publik: Buramnya Pelayanan Menuju Perubahan Paradigma Pelayanan Publik*. Malang: SETARA Press dan Jaringan Nasional Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3).
- Rooney, Greg. 2013. *Pentingnya Peran dan Kontribusi Masyarakat Sipil terhadap Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia*. ACCESS.
- Rowe, Gene & Lynn J. Frewer. 2004. "Evaluating Publik-Participation Exercises: A Research Agenda". *Science, Technology, & Human Values*. Vol. 29, No. 4 (Autumn 2004). Pp. 512-557.
- Rustiyarningsih, Yulia. 2008. *Analisis responsivitas Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Pelayanan Publik: Studi Penelitian Deskriptif di Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK) Pemerintah Kota Yogyakarta*. Tesis pada S2 Magister Administrasi Publik UGM. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Santoso, Pandji, 2008. *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Government*. Bandung: Refika Aditama.
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Subarsono, A.G. 2008. "Pelayanan Publik yang Efisien, Efektif dan Non-Partisan", dalam Dwiyanto, Agus (editor). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- The Parliementary and Health Service Ombudsman. 2009. *Principles of Good Complaint Handling*. 10 February 2009. London: Millbank Tower. Diunduh dari <http://www.ombudsman.org.uk/improving-public-service/ombudsmansprinciples/principles-of-good-complaint-handling-full> pada 1 Mei 2014.
- UNESCAP (United Nations Economic and Social Commision for Asia and the Pacific). T.t. *What is Good Governance?* Bangkok. Wali Kota Yogyakarta. 2009. Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2009 tentang Pelayanan Informasi dan Keluhan Pada Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK) Kota Yogyakarta. Kota Yogyakarta.
- Wang, Xiaohu. 2001. "Assessing Public Participation in U.S. Cities". *Public Performance & Management Review*, Vol. 24, No. 4. (Jun., 2001), Pp. 322-336. M.E. Sharpe, Inc.
- Kementerian PAN. 2014. Kabinet Mendatang Harus Lanjutkan Reformasi Birokrasi". Diunduh dari www.menpan.go.id pada 4 Maret 2015.

**PEMBERDAYAAN KADER PKK UNTUK MEMBANTU PENDATAAN
KEPEMILIKAN AKTA KELAHIRAN: STUDI PADA PELAYANAN
KEPENDUDUKAN KELURAHAN KIDUL DALEM, KECAMATAN KLOJEN,
KOTA MALANG**

Lely Indah Mindarti¹ dan Nur Fauziah¹

¹Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang

Korespondensi: Lely Indah Mindarti (*e-mail*: lelyindahmindarti@gmail.com; lelyfia@ub.ac.id)

Abstrak

Pelayanan publik, termasuk pelayanan kependudukan, seperti pelayanan akta kelahiran; harus disediakan pemberi pelayanan kepada masyarakat. Namun masyarakat di Kelurahan Kidul Dalem, Kota Malang masih kurang memedulikan pentingnya kepemilikan akta kelahiran. Dilakukan upaya pemberdayaan kader Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) Kelurahan Kidul Dalem agar dapat lebih memanfaatkan fungsi dan peran perempuan (kader PKK) seoptimal mungkin untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan menggunakan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi dengan metode analisis data model interaktif Miles and Huberman. Hasil penelitian ini adalah program pemberdayaan kader PKK dalam pendataan kepemilikan akta kelahiran merupakan hasil kerja sama Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang. Program ini meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya kepemilikan akta kelahiran yang tampak dari semakin banyaknya surat permohonan pembuatan akta kelahiran di kantor kelurahan.

Kata kunci: pelayanan publik, administrasi kependudukan, akta kelahiran, pemberdayaan perempuan

**THE EMPOWERMENT OF FAMILY WELFARE PROGRAM (PKK) CADRES
IN ASSISTING THE DATA COLLECTION OF BIRTH CERTIFICATES OWN-
ERSHIP: CASE STUDY ON POPULATION SERVICES IN KIDUL DALEM
VILLAGE, KLOJEN DISTRICT, MALANG**

Abstract

Service provider must provide public service, such as birth certificate, to the society. However, people in Kidul Dalem Village, Malang were still unaware of its importance. Empowerment Family Welfare Program (PKK) cadres of Kidul Dalem Village was expected to increase the function and role of those cadres (women) performing the public service. This research was a descriptive research with qualitative approach and using observation, interview and documentation techniques for collecting the data. The interactive model of Miles and Huberman was used for data analyzing. This study showed the empowerment program of PKK cadres in collecting data of birth certificate ownership was a collaboration of Department of Population and Civil Registration of Malang City. This program helped to increase the society awareness on the importance of birth certificate ownership that could be seen from the numerous application letters of birth certificate in the village office.

Keywords: public service, population administration, birth certificate, women empowerment.

Pendahuluan

Setiap generasi pada setiap zaman merupakan penerus kelangsungan hidup manusia di bumi. Semakin bertambahnya sebuah peradaban akan semakin dianjurkan pula untuk setiap anggota masyarakatnya memiliki identitas yang jelas. Hal yang sama juga berlaku di Indonesia yang terkenal memiliki jumlah penduduk yang sangat banyak setelah Cina dan India. Fenomena yang terjadi di kalangan masyarakat Indonesia adalah masih adanya masyarakat yang belum memiliki identitas kelahiran atau akta kelahiran, bahkan beberapa di antaranya telah berusia lanjut. Sebagaimana diketahui akta kelahiran merupakan suatu identitas yang mutlak dimiliki oleh setiap orang.

Permasalahan kepemilikan akta kelahiran tidak terlepas dari pelayanan yang disediakan oleh negara. Disadari bahwa pelayanan kependudukan di Indonesia juga belum dapat dikatakan maksimal karena masih banyak terdapat kendala dan masalah yang dihadapi pemerintah dalam menyediakan pelayanan kependudukan, khususnya akta kelahiran. Pemerintah Indonesia telah memberlakukan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sehingga setiap daerah bebas mengatur kepentingan daerahnya sendiri. Tidak terkecuali juga Kota Malang yang memiliki banyak kelurahan, salah satunya adalah Kelurahan Kidul Dalem. Idealnya keberadaan otonomi daerah menjadikan pelayanan publik itu semakin baik, salah satunya adalah pelayanan kependudukan akta kelahiran. Namun pada faktanya masih banyak keluhan masyarakat karena mereka terkendala ketika mengurus kepemilikan akta kelahiran, termasuk masyarakat di Kelurahan Kidul Dalem. Kebanyakan mereka masih

mengeluhkan pelayanan Kelurahan Kidul Dalem yang seharusnya menjadi pengganti Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispendukcapil) dalam melayani keperluan kependudukan, seperti akta kelahiran.

Karena pentingnya kegunaan akta kelahiran ini, maka sangat krusial untuk setiap masyarakat atau anak yang baru lahir memperoleh akta kelahiran. Akta kelahiran ini menjadi kebutuhan data yang sangat mendasar bagi setiap masyarakat. Salah satu kegunaan akta kelahiran terkait dengan identitas yang terdapat pada KK (kartu keluarga), surat nikah, ijazah, dan data-data yang lainnya. Namun ketidakseimbangan antara sumber daya manusia yang melayani pembuatan kepemilikan akta kelahiran di Kelurahan Kidul Dalem dengan banyaknya jumlah permohonan menyebabkan sering terjadinya keterlambatan dalam pembuatan akta kelahiran. Idealnya proses pembuatannya selesai dalam 3-5 hari (dalam Standar Operasional Prosedur/SOP Pembuatan Akta Kelahiran), tetapi pada kenyataannya menjadi dalam hitungan mingguan.

Alih-alih mengandalkan pegawai kelurahan di Kelurahan Kidul Dalem saja, sebenarnya sekumpulan ibu-ibu PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga) dapat diberdayakan dan dibina untuk membantu tugas kelurahan. Terkait dengan permasalahan yang dipaparkan sebelumnya, muncul sebuah rumusan masalah yang berkaitan dengan kepemilikan akta kelahiran dengan studi kasus pada Kelurahan Kidul Dalem Klojen Kota Malang. Rumusan masalahnya adalah bagaimana upaya pemberdayaan kader PKK dalam membantu pendataan kepemilikan akta kelahiran?

Tujuan artikel ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis

pemberdayaan kader PKK dalam membantu pendataan kepemilikan akta kelahiran di Kelurahan Kidul Dalem. Kemudian manfaat penelitian ini adalah untuk memberikan sumbangan bagi Kelurahan Kidul Dalem Kota Malang dalam memberikan pelayanan kependudukan bagi masyarakatnya, khususnya akta kelahiran, yang lebih baik dengan bantuan kader PKK kelurah tersebut.

Tinjauan Pustaka

Administrasi Publik

Perkembangan zaman selalu disertai dengan perkembangan paradigma administrasi. Pada konteks ilmu administrasi publik, seperti dijelaskan dalam Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt (2003), terdapat tiga paradigma atau aliran: *The Old Public Administration*, *New Public Management*, dan *The New Public Service*. Paradigma pertama terlihat sangat kaku karena *The Old Administration* menempatkan masyarakat sebagai *customer* atau klien yang tidak memiliki kekuatan sehingga diharuskan selalu patuh dengan ketentuan birokrasi yang ada.

Kemudian paradigma *The Old Public Administration* berkembang menjadi paradigma *New Public Management* dengan pelayanan publik yang didasarkan atas pasar. Pada paradigma tersebut, konsep *Reinventing Government* yang berasal dari pemikiran David Osborne dan Ted Gaebler (1995) dijadikan sebagai dasar dalam pelayanan publik. Selanjutnya muncullah paradigma yang saat ini digunakan, yakni *New Public Service* (Denhardt dan Denhardt, 2003) yang memosisikan masyarakat bukan sebagai klien, tetapi sebagai warga negara (*citizen*) yang berhak menerima

dan mendapatkan pelayanan maksimal dari negaranya. Paradigma *New Public Service* menghendaki administrator publik sebagai penyedia pelayanan masyarakat untuk memaksimalkan perannya dalam melibatkan warga negara atau masyarakat pada setiap aspek pemerintahan.

Pelayanan Publik

Mengacu pada Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik merupakan suatu bentuk rangkaian atau kegiatan pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku untuk seluruh warga negara atau penduduk Indonesia atas jasa dan barang serta pelayanan administratif yang disediakan oleh pemberi pelayanan publik. Sementara itu, menurut Joko Widodo (2001), pelayanan publik merupakan pemberian pelayanan kepada masyarakat yang memiliki kepentingan pada suatu instansi tersebut yang sesuai dengan peraturan pokok serta tata cara ditetapkan.

Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai suatu bentuk kegiatan yang dilakukan oleh pemberi pelayanan publik kepada masyarakat atau warganya yang membutuhkan keperluan atau kepentingan pelayanan publik seperti barang/jasa dan pelayanan administratif kepada instansi-instansi yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan.

Standar Pelayanan Publik

Suatu pelayanan yang dapat dikatakan baik adalah pelayanan yang telah memenuhi standar pelayanan yang telah ditetapkan. Hal

tersebut selaras dengan pendapat Moenir (2008: 47) bahwa pelayanan publik yang diinginkan oleh masyarakat secara umum adalah sebagai berikut.

1. terdapat kemudahan pelayanan dalam mengurus kepentingan dan dapat dilakukan secara cepat
2. mendapatkan pelayanan yang ideal dan wajar tanpa ada rasa kesal, sindiran, atau perasaan yang semacamnya yang menunjukkan nada tidak enak, baik untuk alasan dinas ataupun alasan kesejahteraan masyarakat
3. Pelayanan yang diterima oleh masyarakat hendaknya yang jujur dan terus terang apa adanya.

Selain itu, setidaknya penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan yang bertujuan untuk menunjukkan adanya kepastian bagi pemberi pelayanan ketika melaksanakan tugas dan fungsinya. Kemudian menurut Hardiyansyah (2011: 28), standar pelayanan itu merupakan ukuran yang telah dibakukan atau disahkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai wujud pedoman yang harus dan wajib untuk dipatuhi serta dilaksanakan oleh pemberi pelayanan. Standar ini menjadi pedoman atau acuan bagi si penerima pelayanan atau masyarakat ketika mereka mengajukan proses permohonan. Standar pelayanan juga dapat dijadikan sebagai alat kontrol masyarakat atau si penerima pelayanan atas kinerja yang telah dilakukan oleh pemberi pelayanan.

Menurut Keputusan Menteri PAN Nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003, terdapat beberapa standar pelayanan publik yang meliputi hal-hal berikut.

1. prosedur pelayanan
2. waktu penyelesaian pelayanan
3. biaya atau tarif pelayanan
4. produk pelayanan yang jelas
5. sarana dan prasarana atau fasilitas yang memadai
6. kompetensi atau kinerja petugas pemberi pelayanan.

Pelayanan Administrasi Kependudukan

Pada hakikatnya pelayanan administrasi kependudukan mempunyai peran yang sangat krusial dalam sebuah pemerintahan dan pembangunan di suatu wilayah. Pelayanan administratif kependudukan diselenggarakan sebagai bentuk pemenuhan hak setiap warga negaranya. Di samping itu, pelayanan ini pula merupakan upaya meningkatkan kesadaran warga negara terkait kewajibannya berperan sebagai pemohon administrasi kependudukan tanpa ada unsur diskriminasi.

Administrasi kependudukan menurut Rahmawati (2010: 56) adalah sistem yang dapat mengatur semua bentuk administrasi yang menyangkut persoalan kependudukan secara umum. Terdapat pula tiga macam pengadministrasian, yakni pendaftaran penduduk yang sah, pencatatan sipil, dan pengelolaan informasi yang terkait dengan kependudukan. Ketiga jenis pelayanan pengadministrasian tersebut mempunyai fungsi atau kebutuhan yang berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Akta Kelahiran

Setiap orang yang terlahir di dunia berhak memiliki identitas yang disebut dengan akta kelahiran sebagai bentuk pengakuan terhadap kewarganegaraannya. Dengan diberikannya akta kelahiran tersebut kepada

seorang anak yang telah lahir, keberadaan anak tersebut telah diakui secara hukum di suatu negara. Sesuai dengan ketentuan hukum, hak atas akta kelahiran seorang anak diatur dalam beberapa undang-undang sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM)
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Akta kelahiran juga dikelompokkan menjadi dua jenis berdasarkan jarak waktu pelaporannya, yakni.

1. akta kelahiran umum, yakni akta yang dibuat sesuai dengan laporan kelahiran seorang bayi atau anak yang dilaporkan selambat-lambatnya 60 hari kerja yang berlaku untuk WNI, sedangkan untuk WNA, berlaku pelaporan 10 hari kerja setelah anak tersebut dilahirkan.
2. akta rekomendasi, yakni akta kelahiran yang berdasarkan rekomendasi dari kepala dinas karena telah melampaui batas 60 hari kerja.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan karena pembahasan akan lebih ditekankan pada analisisnya. Seperti yang dikemukakan oleh Denzin dan Lincoln (2009: 6), penelitian

kualitatif lebih mengarah pada sesuatu yang menyiratkan penekanan pada proses dan maknanya. Penggunaan pendekatan kualitatif dimaksudkan untuk memperoleh pandangan atau gambaran yang luas tentang pemberdayaan kader PKK dalam membantu pendataan kepemilikan akta kelahiran di Kelurahan Kidul Dalem, Klojen, Kota Malang tersebut.

Fokus dalam penelitian ini adalah peranan pemberdayaan kader PKK dalam membantu pendataan akta kelahiran di Kelurahan Kidul Dalem, Klojen, Kota Malang. Sementara itu, sumber data diperoleh dari data primer dan sekunder. Pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yakni dengan wawancara, observasi ke lapangan, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model interaktif (*interactive model of analysis*) yang telah dikembangkan oleh Miles dan Hubberman (dalam Sugiyono, 2008: 247) dengan melalui tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan verifikasi.

Pembahasan

Jumlah Penduduk

Kota Malang merupakan kota yang memiliki jumlah penduduk terbesar kedua setelah Kota Surabaya. Dari tahun ke tahun Kota Malang mengalami perkembangan yang sangat pesat, termasuk juga jumlah penduduk yang terus mengalami peningkatan. Berdasarkan data yang diperoleh dari portal resmi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispendukcapil) Kota Malang, jumlah penduduk Kota Malang adalah sejumlah 883.810 jiwa.

PEMBERDAYAAN KADER PKK UNTUK MEMBANTU PENDATAAN KEPEMILIKAN AKTA KELAHIRAN: STUDI PADA PELAYANAN KEPENDUDUKAN KELURAHAN KIDUL DALEM, KECAMATAN KLOJEN, KOTA MALANG

Pada 2015 Kota Malang memiliki rata-rata jumlah penduduk di setiap kecamatan yang hampir merata, yakni antara 170.000 sampai 185.000 jiwa, hanya Kecamatan Klojen yang memiliki jumlah penduduk di bawah rata-rata, yakni 105.907 jiwa. Di Kecamatan Klojen, terdapat beberapa kelurahan dan salah satunya adalah Kelurahan Kidul Dalem.

Kelurahan Kidul Dalem terdiri atas delapan RW dan lima puluh RT. Jumlah penduduk di Kelurahan Kidul Dalem adalah 6.558 jiwa, dengan 3.248 jiwa penduduk laki-laki dan 3.310 jiwa penduduk perempuan. Komposisi penduduk menurut umur menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk berusia produktif, yakni 4.515 jiwa.

Upaya Pemberdayaan Kader PKK dalam Membantu Pendataan Kepemilikan Akta Kelahiran

Diketahui bahwa jumlah penduduk Kota Malang cukup besar, tetapi tanpa disadari dari sekian banyak jumlah penduduk Kota Malang itu, masih ada yang belum memiliki identitas kelahiran atau akta kelahiran secara sah. Akta kelahiran merupakan data atau dokumen yang sangat fundamental dalam administrasi kependudukan sangat erat hubungannya dengan dokumen-dokumen penting lainnya, seperti ijazah, KTP, surat nikah, paspor, dan dokumen lainnya. Sebagian besar kasus yang ditemui menunjukkan sering terjadinya kesalahan atau ketidaksesuaian ejaan, baik ejaan nama, tempat tanggal lahir, ataupun nama orang tua. Hal tersebut dapat terjadi karena tidak adanya akta kelahiran yang sah. Selain itu, kejadian seperti ini dapat merugikan penduduk. Kepemilikan akta sangat penting karena merupakan acuan dalam penulisan identitas dari surat atau dokumen lainnya.

Data yang tercantum pada (<http://dispendukcapil.malangkota.go.id>) tertanggal 4 Mei 2015 menunjukkan bahwa terdapat 353.000 warga yang tidak memiliki akta kelahiran. Jika dipersentasikan, maka dapat diketahui bahwa 40 persen warga belum memiliki akta kelahiran. Peristiwa seperti itu sangat ironis mengingat identitas kelahiran sebagai bentuk pengakuan yang sah belum dimiliki oleh sejumlah masyarakat Kota Malang. Padahal telah sangat jelas bahwa akta kelahiran telah diatur dalam perundang-undangan Indonesia.

Tidak tertutup kemungkinan bahwa dari jumlah 353.000 warga yang belum memiliki akta kelahiran, terdapat sejumlah warga dari Kelurahan Kidul Dalem ini. Persoalan krusial seperti ini menjadi pekerjaan rumah tersendiri bagi Pemerintah Kota Malang, terutama Pemerintah Kelurahan Kidul Dalem. Persoalan ini menjadi pelik karena menyangkut banyak aspek yang saling terkait, utamanya ketersediaan sumber daya manusia, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas.

Keterbatasan sumber daya manusia menjadi salah faktor tidak maksimalnya pelayanan kependudukan di Kelurahan Kidul Dalem ini. Ketidakseimbangan sumber daya manusia dengan jumlah penduduk yang semakin meningkat mengharuskan Pemerintah Kota Malang menciptakan strategi tersendiri untuk mengurangi tidak maksimalnya pelayanan kependudukan tersebut. Salah satu strategi yang dilakukan oleh Kota Malang adalah memberdayakan kader-kader PKK yang dipelopori oleh Kelurahan Kidul Dalem sebagai salah satu kelurahan yang memiliki 322 kader PKK yang terdiri atas 32 pengurus PKK orang dan 290 anggota.

Bertempat di Aula Kelurahan Kidul Dalem pada Selasa, 5 Mei 2015, dilakukanlah sosialisasi kepada para kader PKK Kelurahan Kidul Dalem. Saat itu jumlah warga yang belum memiliki akta kelahiran menurut salah satu staf Kelurahan Kidul Dalem Bagian Kasi PEMR dan Trantib, Nadhir, S.E., adalah 30 persen dari jumlah penduduk Kidul Dalem (1.967 jiwa). Dalam sosialisasi tersebut, para ibu kader PKK diberikan dasar pengetahuan mengenai pentingnya kepemilikan akta kelahiran bagi setiap warga negara. Bersama petugas dari Dispendukcapil Kota Malang, sosialisasi yang dilaksanakan diikuti dengan antusias oleh para kader PKK Kidul Dalem. Di dalam sosialisasi itu, juga dilakukan diskusi bersama untuk mengajar pendataan kepemilikan akta kelahiran yang nantinya akan memberdayakan kader PKK ini. Pemberdayaan ini dimaksudkan juga sekaligus meringankan tugas petugas di Kelurahan Kidul Dalem.

Bersama dengan dua pejabat yang diutus dari Dispendukcapil Kota Malang, yakni Dra. Suhartatik selaku Kasi *Monitoring* dan M. Wahyu Hidayat, S.Kom. selaku operator data, para ibu kader PKK Kidul Dalem dipandu dan diajarkan cara melakukan pendataan. Kegiatan tersebut didasarkan pada tujuan Dispendukcapil Kota Malang untuk mendapatkan data kepemilikan akta kelahiran yang dapat diketahui secara valid sehingga dapat diketahui jumlah penduduk, khususnya warga Kelurahan Kidul Dalem, yang belum memiliki akta kelahiran. Data tersebut sangat dibutuhkan oleh Dispendukcapil Malang guna perencanaan program atau kegiatan yang berkaitan dengan upaya pemaksimalan kepemilikan akta kelahiran bagi seluruh warga Kota Malang.

Namun, yang perlu ditekankan dalam program ini adalah kader PKK Kidul Dalem hanya bersifat membantu pendataan atau penjarangan data saja kepada setiap warga RT atau RW. Dengan demikian, warga Kelurahan Kidul Dalem yang tetap mengurus permohonan akta kelahiran ke Kantor Kelurahan Kidul Dalem seperti biasanya. Hal ini ditekankan oleh petugas Dispendukcapil agar tidak terjadi kesalahan persepsi di masyarakatnya.

Prosedur atau mekanisme penjarangan data yang telah disosialisasikan kepada kader PKK Kelurahan Kidul Dalem, dapat dirangkum secara singkat sebagai berikut.

1. Pelaksana di lapangan pada program ini adalah kader PKK Kelurahan Kidul Dalem di setiap RT meminta warga yang belum memiliki akta kelahiran mengisi blangko yang telah disediakan oleh Dispendukcapil Kota Malang tersebut.
2. Ketua atau kader PKK tingkat RW merupakan koordinator petugas pendataan tingkat RT yang bertugas merangkum data yang telah terkumpul dari setiap RT tersebut.
3. Selanjutnya koordinator setiap RW tersebut bertugas menyerahkan dan melaporkan data yang diperoleh kepada kantor kelurahan melalui Kasi Kesmas atau petugas lainnya yang ditunjuk oleh kelurahan.
4. Program pendataan ini dapat dilakukan secara efektif untuk beberapa jangka waktu ke depan sesuai dengan kebutuhan Kelurahan Kidul Dalem.

Dari alur singkat mengenai peran kader PKK tersebut, maka permohonan akta

PEMBERDAYAAN KADER PKK UNTUK MEMBANTU PENDATAAN KEPEMILIKAN AKTA KELAHIRAN: STUDI PADA PELAYANAN KEPENDUDUKAN KELURAHAN KIDUL DALEM, KECAMATAN KLOJEN, KOTA MALANG

kelahiran tetap dilaksanakan sesuai dengan persyaratan yang berlaku. Berikut adalah persyaratan pelaporan kelahiran.

1. Surat pengantar yang berasal dari RT/RW setempat
2. Surat keterangan kelahiran yang berasal dari rumah sakit atau bidan atau tempat dilahirkannya anak tersebut.
3. Disertakan KK asli dan fotokopi KK bagi penduduk tetap, serta SKSKPNP bagi penduduk bukan tetap atau nonpermanen.
4. KTP asli dan fotokopi KK orang tua
5. Surat nikah asli dan fotokopinya dari orang tua
6. Paspor asli dan fotokopinya bagi warga negara asing
7. Surat keterangan dari kepolisian apabila terdapat anak yang tidak diketahui asal usulnya.
8. Surat keterangan dari lembaga sosial yang diperuntukan bagi anak penduduk rentan.

Upaya yang telah dilaksanakan Dispendukcapil bersama dengan Kelurahan Kidul Dalem saat melakukan pemberdayaan pada kader PKK juga mendapatkan tanggapan dari masyarakat. Berikut adalah beberapa tanggapan masyarakat yang telah didapatkan dari hasil wawancara dengan pengurus kader PKK, Chamidayati.

1. Masyarakat sangat senang dengan adanya bantuan dari kader PKK karena memungkinkan mereka lebih memahami tata cara mengurus akta kelahiran di kelurahan melalui bantuan dari koordinator PKK di setiap RT.

2. Sejak adanya pemberdayaan kader PKK, masyarakat, khususnya kalangan perempuan, sering melakukan pertemuan RT yang dikoordinasi oleh kader PKK Kidul Dalem untuk membahas keluhan mereka mengenai pengurusan akta kelahiran di kantor kelurahan.
3. Masyarakat Kidul Dalem lebih menyadari bahwa akta kelahiran merupakan suatu dokumen penting yang harus dimiliki oleh setiap individu karena dokumen tersebut selalu berkaitan dengan dokumen-dokumen penting lainnya, seperti surat nikah, KK, dan ijazah.

Akan tetapi, upaya kader PKK membantu pihak kelurahan untuk melakukan pendataan kepemilikan akta kelahiran tidak berjalan. Beberapa kendala dirasakan oleh ibu-ibu PKK sebagai implementator yang langsung turun ke masyarakat. Hasil wawancara dengan Chamidayati selaku salah satu pengurus kader PKK menunjukkan adanya beberapa kendala sebagai berikut.

1. Proses pendaftaran akta kelahiran terhadap sejumlah masyarakat masih sulit dilakukan karena mereka tidak memiliki surat nikah yang sah sebagai salah satu syarat pembuatan akta kelahiran.
2. Banyak terjadi kesalahan penulisan nama pada identitas warga sehingga menyulitkan pengajuan pembuatan akta kelahiran, sedangkan warga yang bersangkutan terkadang tidak mau repot mengurus ulang pembenaran identitasnya dan lebih memilih untuk tidak mendaftarkan akta kelahiran.
3. Beberapa warganya juga sering pindah tempat tinggal dan banyaknya

dokumen yang hilang sehingga menyulitkan pendaftaran akta kelahirannya.

4. Beberapa warga tidak memiliki data atau identitas orang tuanya yang pasti sehingga menghambat pendaftaran akta kelahiran.

Hasil pemberdayaan kader PKK Kidul Dalem sebagai implementasi yang membantu masyarakat Kidul Dalem dalam kepemilikan akta kelahiran dapat dilihat pada Tabel 1. Terjadi perubahan peningkatan permohonan akta kelahiran di kantor kelurahan sebelum dan sesudah adanya pemberdayaan kader PKK sejak Mei 2015.

itu, adanya bantuan dari kader PKK ini diharapkan menjadi sebuah kebanggaan tersendiri bagi kelurahannya karena telah melakukan pembaruan dalam pelayanan administrasi pembuatan akta kelahiran dan mampu diterapkan di seluruh kelurahan, bukan hanya di Kelurahan Kidul Dalem saja.

Kesimpulan

Dari pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kepemilikan akta kelahiran merupakan suatu dokumen penting yang harus dimiliki oleh seluruh masyarakat. Namun, kesadaran masyarakat masih sangat

Tabel 1 Peningkatan Jumlah Permohonan Akta Kelahiran

Periode (2 tahun terakhir)	Sebelum (Mei 2014- Mei 2015)	Setelah (Mei 2015- Mei 2016)
∑ permohonan	56 surat	72 surat
∑ peningkatan	16 surat	

Sumber: Dokumentasi Kelurahan Kidul Dalem, 2014–2016

Upaya pemberdayaan kader PKK dalam membantu pendataan kepemilikan akta kelahiran di Kelurahan Kidul Dalem membuahkan hasil meskipun tidak dapat dipastikan jumlah warga masyarakat yang belum mengajukan surat permohonan akta kelahiran. Peningkatan jumlah surat permohonan akta kelahiran ke kantor kelurahan menjadi hasil kerja keras para kader PKK tersebut.

Upaya pemberdayaan kader PKK ini diharapkan mampu memberikan perubahan yang signifikan terhadap kesadaran masyarakat untuk memahami arti penting akta kelahiran yang merupakan hak setiap warga demi mendapatkan pengakuan kelahiran secara sah dari negaranya. Selain

minim, termasuk di Kelurahan Kidul Dalem, Kecamatan Klojen, Kota Malang. Hal tersebut memicu upaya pemberdayaan kader PKK kelurahan dalam membantu pendataan kepemilikan akta kelahiran.

Berdasarkan hasil yang telah dihimpun di lapangan, adanya program pemberdayaan kader PKK Kelurahan Kidul Dalem ini dapat meningkatkan jumlah surat permohonan akta kelahiran yang masuk di Kantor Kelurahan Kidul Dalem. Terhitung sejak Mei 2015 hingga Mei 2016, jumlah surat permohonan yang masuk sebanyak 72 surat dan mengalami peningkatan 16 surat permohonan dibandingkan dengan tahun periode sebelumnya.

Saran

Berdasarkan pembahasan di atas, maka saran yang dapat diberikan untuk bahan pertimbangan ke depan guna menunjang pemberdayaan kader PKK Kelurahan Kidul Dalem, di antaranya, adalah sebagai berikut.

1. Sebaiknya pemberdayaan kader PKK ini dilakukan secara berkelanjutan.
2. Diharapkan pemberdayaan kader PKK ini tidak hanya untuk pembuatan akta kelahiran, tetapi dapat juga untuk aktivitas kependudukan yang lain.
3. Kualitas dan kuantitas SDM kader PKK perlu ditingkatkan melalui pendidikan dan pelatihan yang intensif dan berkelanjutan.
4. Pihak kelurahan harus terus mendukung dan memfasilitasi kader PKK agar tercipta mitra kerja sama yang baik untuk mengatasi permasalahan administrasi kependudukan yakni kepemilikan akta kelahiran.

Daftar Pustaka

- Arifin, Ahmad Soleh. 2015 *Pemberdayaan Wanita*. <http://kelkiduldalem.malangkota.go.id/2015/05/06/sosialisasi-pendataan-kepemilikan-akte-kalahiran-oleh-dispendukcapil-di-kelurahan-kiduldalem/>. Diunduh pada 26 April 2016.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert.B. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E Sharpe.Inc.
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang. 2016. *Layanan Kependudukan*. <http://dispendukcapil.malangkota.go.id>. Diunduh pada 27 April 2016.
- Hardiyansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya*. Yogyakarta: Gava Media.
- Menteri PAN Republik Indonesia. 2003. *Keputusan Menteri PAN Nomor 63/Kep/M. PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*. Jakarta, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia. Jakarta.
- Moenir, H.A.S. 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Osborne, David. 1995. *Reinventing Government: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. PT. Pustaka Binaman Pressindo.
- Republik Indonesia. 1999. *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM)*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2002. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2006. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2009. *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2013. *Undang-Undang nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan*. Jakarta.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan Kombinasi*. Bandung: Alfabeta.

COMBATTING SEXUAL HARASSMENT AGAINST WOMEN MIGRANT WORKERS OVERSEAS: LOOKING AT THE CONTEXTUAL FACTORS

Agus Joko Pitoyo

Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Korespondensi: Agus Joko Pitoyo (*e-mail*: jokokutik@yahoo.com)

Abstract

Violence against women is a criminal act. It involves not only in personal domain, but also within social arenas. It could be happened in social life, such as the fact of sexual harassment at work. Through qualitative retrospective cross-sectional methods, the study aimed to explore the contextual factors of sexual harassment which have occurred overseas among women migrant workers from Ponorogo, East Java, Indonesia. Several factors altogether were identified as logical elements contributing to the existence of sexual harassment, composed of personal factors, relationship, working environment and structural regulation. The poor mechanism of placing Indonesian workers overseas was also perceived as an exacerbating factor to the presence of the conducts. Sexual harassment was more likely happened for female migrants in young age, low skill, and poor language in host countries. Several kinds of dependencies upon employers, such as administrative dependency, social and economic dependencies, and the existence of conflict at work were identified as other precipitating factors to the malpractice.

Keywords: violence, women migrant, health

Introduction

Currently, sexual harassment against women has been acknowledged as public discourse around the wide worlds as a complex, wide and multiple dimensions phenomena. It exposed women's oppression not only in domestic spheres, but also in public ones. It is strongly related to whole context of human lives, personal, family, social, even cultural realms. Thus, the factors underlying of sexual harassment are intertwining and complex as well. It is inevitably illuminating its contextual factors by combining all aspects related to human lives, not only

due to personal trivial matters, but also associated with others wider context. There are several reasons can be mentioned here why sexual harassment against international women migrant workers is interesting to be addressed in, as follows. Firstly, the importance of sexual harassment issue as a form of violation against women rights; secondly, the complexity of consequences of sexual harassment especially on general health and reproductive health; and thirdly, the significance of sexual harassment issue among international women migrant workers

in Indonesian context. A big question needed to be answer comprehensively is how multiple factors contribute to sexual harassment among women migrants? In this paper, the contextual factors can be demonstrated into four aspects. These are female personal resources, social relation between employers and workers, working environment and structural regulation such as cultural norms, and structural law that condone the existence of social harassment in societies. They altogether and integrally are perceived to be underlying factors toward the phenomena of sexual harassment whether happened at the shelters and at work.

The Contextual Factors of Sexual Harassment against Women Migrant Workers Overseas

A. Female Personal Resources

(1) Age and Education

Age and education are two foremost personal characteristics affecting to human productivities. Theoretically, education is one of two other elements, beside health status and level of nutrient, in which develops human capabilities. In regards to human capabilities, the more time they spent to education the more human resources they had. However, on the other hand, people who spent more time for higher education attainment are liable to postpone the chance to enter working lives (Suroto, 1992). This theory also brought idea that young workers tend to have lower education, particularly for those who are living in the low economic status. The above presumption is apparently occurred in the research sites that many women since at young age have entered the working lives as migrant workers.

It seems likely the trend of indecent conducts in regarding to age in which sexual harassment is more likely facing by young women than of older. At young age, women migrants within these two age groups, very young and young age groups have higher vulnerability to be harassed; more than 50 percent of them experienced sexual harassment. The prevalence decreases in the middle age groups in which its percentage of women who got sexual harassment is the same with those who did not. Through the figure above we also can say that the middle age group is turning point of the incident of sexual harassment. Finally the prevalence changes over at the old age group, then, the percentage of none sexual indecent is higher than of sexual harassment.

Such evidence shows that principally the probability of sexual harassment among women migrants is relatively high for young age groups. It makes sense due to many girls and young women came from low advancement situations, poor families, jobless and with little education. They had usually stopped from continuing higher level of education and even dropped out from secondary and elementary school. Then they entered working lives to support their family income. Some brokers in their homeland then took this advantage by playing on the credulity of the girls and young women, such as provoking them to be migrant workers, luring them with sweet promises of a bright future lives without hard work overseas. Through this mode of operandi, many young women are interesting to work overseas as migrant workers. Logically thinking, they are too young to be aware with some risks overseas, they probably have no enough knowledge about their new jobs there, and even the law and social norms. By these

unbeneficial resources, thus, they will have more vulnerability facing some unwelcome conducts, even sexual violations. Particularly for the first migrant workers, they faced numerous forms of exploitation, hardship and even sexually or physically abused by their employers for not performing desired services. It could be happened since the workers did not understand what they have to do as the impact of language and skill barriers.

Some participants explained as well about higher vulnerability for young women in facing kinds of sexual harassment, as follows:

“I think most of employers really like young girls from Indonesia; they said Indonesian girls are good looking and sexually appealed. Of course they can choose young and beautiful women since at the first time of recruitment all of prospective migrants had to attach their photograph together with other personal documents ... then it is normal if the employers ask for young girls ...” (Sri Utm, 24 years old).

“... as I mentioned earlier, Sir, Indonesian women migrants are beautiful, young and sexy, it is normal if the employers like them very much ... then Sir, they often teased and took sexual favour from women migrants ... besides to control us, some of them said that teasing or seducing young girls is the way to rejuvenate or revitalise their power ... and remember, Sir, Indonesian women are well known in Arabic countries ...” (Dtn, 33 years old).

“I do not know, how it can be happened nowadays, Sir, many teenagers and pure young girls (*gadis kecil-kecil, bau*

kencur) are brave to go abroad ... yes too small, I think they are too small to be migrant workers ... of course it tempts to the employer to seduce them ... what do you think, Sir, due to they are still young, definitely, they are beautiful” (Khams, 45 years old).

“... About my story ... It was happened four years ago, I was 20 years old at that time ... he touched my bottom from the back ... then asked to kiss me, and threatened me will inform it to his mother if I refused. It was my fault ... I had no bravery to reject his conducts ... until one time he wanted to have sex with me ...” (Siti Rmlh, 24 years old).

Some quoted opinions above support the presumption of higher vulnerability for young women in experiencing some kinds of sexual harassment during their work. When we notice using different angle, the employers certainly ask for the young and beautiful women as migrant workers through the firms. Returning to women power, they of course do not have true bargaining power over their own body. Due to having a lot of money, the employers could choose women migrants as they like, they could choose any who as they desire, any who they love, and of course, women never refused being chosen by them. How pity they are; how weak they are; where is their freedom; who are rob it? These facts show us how women are marginalised and subordinated by patriarchal and capitalist systems. They thus lived under myriad or countless power, being exploited by capitalism in which put them in very weak position. To make it more simply, women migrants faced some kinds of unwanted conducts was not solely due to their false,

but it was engendered by other big powers. It could be part of patriarchal exploitation and capitalist lives.

Based on respondents' education, almost in each class of education level, the percentage of women who got sexual harassment is higher than of none had. The trend slightly increases until the education level Junior High School (Sekolah Menengah Pertama-SMP), then decreases at education level High School (Sekolah Menengah Umum-SMU). There is no striking evidence, no clue to say the exact relation, either positive or negative relation, between sexual harassment and education as in respondents' age. There is no variance of sexual harassment in the low until medium level of formal education. It means that principally sexual harassment is not a function of education; everyone can be harassed regardless of education attainment. Both literate and illiterate people can be subjected to sexual torment. However, education level could be one indicator of personal maturity. Particularly for women who have high level of formal education such as senior high school, college, and even graduated from university, they tend to have stronger bargaining power than of uneducated people. At least, they are easier in adjusting with new or strange conditions. Perhaps, they also have various ways in coping with unwanted or unbeneficial situation when they worked. In regards to sexual harassment at work, the educated women may have numerous kinds of coping behaviour. That is why, the percentage of sexual indecent slightly decrease at level SMU.

When we dig down to respondents' education, most of them were uneducated women, is approximately only 54 percent of respondents in nine-year enrolled school,

whereas elementary school and dropped out from elementary school were for the rests. Particularly for the poor regions and/or remote areas, education is not personal right rather than social products, it is socially determined. It is related to how local government and the community altogether establishing the education access. When the local government did not provide cheap education for people, it will end up with uneducated inhabitants, thus, which in turn affects to lower human resources in the region. As general thumb of the rule, poverty keeps persisting as the product of uneducated inhabitants. It seems like as a circle system of poverty, where poor regions come to uneducated community; uneducated community will affect to low economic competitiveness and then finally it will end up with poverty over and over.

The existences of poor women in the regions have brought chances for the brokers to provoke them to be migrant workers. The brokers persuaded women by promising good salary overseas without hard work. As mentioned by four qualitative participants below.

“Usually the brokers come to women with sweet promises. They pretend to be women's hero by providing good jobs overseas without hard work. They told women not to continue the study because it is only a waste of time. Moreover, they added, if our education just in secondary school, it was difficult to look for job. That is why; many young girls who just graduated from secondary school and even from elementary school are willing to work overseas. Therefore, the women's zest to continue the study becomes low down. I do not blame them, Sir,

we are poor people, we need money to survive, and we need money in keeping our family honour ...” (Khams, 45 years old).

“Many young girls here are fond of working overseas rather than waste money and time in the school. For me, even I am not graduated from elementary school, I am proud enough for helping my family needs. And one more thing, Sir, now we are living in the modern era, we have to retrieve our family status by much money ...” (Sri Utm, 24 years old).

“For me, no problems, it is good for me due to I am still young, I can get a lot of money in Singapore. I sent a lot of money home and my family proud of me very much. I can help them, buying household implements, buying jewellery to my mother and sisters, it is my time to pay it forward” (Erls, 21 years old).

Those quoted statements mention the significance of salary or income rather than education. It has been also mentioned that money is source of modern lives; money is an instrument to keep family honour. Even small evidence, four statements above signify how rural lives in which normally solid with social and togetherness lives are being contaminated by the advent of modern lives. It tends to transform from social lives into economic or consumerism lives. To make it more simply, the advent of modernisation slightly has changed the social relationship into the capitalism one.

Another factor in regard to women migrants' education is knowledge about

migration process and job information overseas. Sexual harassment are more likely happen if the firms did not provide enough knowledge about procedure of migration, the step of arranging required document and even job information overseas. Consequently, it also contributes to poor personal readiness among women migrants.

(2) The Compatibility of Skill and Language Training

Skill and language training, like formal education, are the fundamental resources to deal with working lives overseas. The low education led to deprive personal resources of women if the labour sending firms did not provide compatible training. As mentioned previously, the training by which had been given by the firms are far away from ideal apprenticeship. It probably put women in a bad position; for example due to language barrier, women migrants tend to have difficulty in communication with their employers. The inappropriate skill has been given during the training is also influencing the work mechanism overseas, such as getting some difficulties in operating mechanical or automatic equipment. These facts definitely will worsen women's working lives, and then, it brings more vulnerability for getting difficulties overseas.

“What training, Sir ... I told you, Sir ... there is no training at all ... I do not know may be there is some training in other shelters, have you been there, Sir ... yes you will see many women just wait and wait, yeah ... we just clean the room, cook and wash the cloths every day ...” (Srtmi, 21 years old).

“There are some Indonesian Manpower Agency (Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia-PJTKI) that provided inappropriate training, not optimal training, rather than just trickery training. There are at least two reasons for the existence of mismatch between training in the shelter and jobs overseas. Firstly, it is caused by improper equipment in the training time and working lives overseas. Normally the PJTKI used same equipment for all jobs, house helper, baby sitter and adultery nurse in which sometimes different with the working tools overseas. Secondly, some trainers in PJTKI did not give knowledge and language training in a good manner. They just gave training without thinking about trainee’s understanding. They gave it too fast by tutorial method, and by not using participatory one. I have been in some PJTKI, many women just waiting for calling visa, there was no training at all, some women were performing some domestic jobs there such as cleaning and cooking in the name of training ... yes I think so, they tend to get unwelcome conducts such as physical abused even sexual harassment due to the shortage of knowledge” (Gnw, 42 years old).

“... I took a risk working overseas ... because of my fully stupid, it was misery lives (*bodone ngengklek mung ngalor ngidul koyo kebo*)” (Mstn, 45 years old).

Some quoted statements above support the presumption of the association between incompatibility of training and the

occurrence of sexual harassment at work. The inappropriate and not enough training before leaving for overseas tend to put women in the weak position. Since then women migrants will more vulnerable in getting unwanted conducts during their work.

Language barrier between women migrants and the employers is also predicted as contributing factor to sexual harassment at work. Language is the fundamental way in making good relationship between the workers and the employers. The good language will influence to the correctness actions, when the employers asked for the workers to do something. The importance of good language for women migrants had been explained by some participants as follow.

“... We have to be ready being scolded by house owners due to did not match between what they said and what we did ... some bad experiences were happened to me due to I could not speak Arabic fluently ... sometimes my employer scolded me using dirty words that I could not understand” (Mrym, 49 years old).

“... all of my bad experiences overseas were started from my poor in understanding Arabic language, the PJTKI just gave me module and I had to learn by myself. You know, Sir, at the first month, I had already got slap in my face, because of miss-understanding with my employer’s wife. The employer’s son often teased me using some words that I could not even understand. They called me ... (stopped talking) ... using some dirty words ...” (Snwt, 20 years old).

Language barrier, like mismatch between skill training and type of job overseas, it probably places women migrants in hostile working conditions. Several women's opinions above illustrate the likelihood of getting different form of neglects, exploitations and kinds of abuses such as physical, emotional or sexual abuse by reason of language obstacle. The good language does not only associate with women ability to behave or to perform as their employers want, but also relates to the less vulnerability in getting above conducts. Through this reason, it is naïve if PJTKI just gave impromptu or unserious language training. In the similar meaning, it is essential for PJTKI to have a good system to provide language drill for women; and there is no reason for women studying foreign language without any guidance.

Looking back to the way of PJTKI provide language training for women migrants, most of women were disappointed and mentioned that the language training was far away from enough. There are only 16.86 percent from respondents who got proper language training. When we think carefully with this fact, it comes up with idea that actually language barrier is not solely women's fault. Women principally do not want to work overseas by lacking speech, as they do not want to be harassed caused by language barrier. Many of them is also very upset by putting blame to the way of PJTKI provide language training. With refer to the existence of patriarchy system and capitalist ways in the worldwide; the less chance for women migrants to have good language training is one of repercussions of such myriad ideologies in the body of PJTKI.

B. Social Relationship

According to socio-structural theory, social relationship referred to human relations, is not only covering to personal relation but also social relation in the wider level (Bohannan, et al., 1973). It further can be divided into two categories: firstly, personal and/or family relations; and secondly, social and/or structural relations. Personal relations normally take place within family or inheritance connections such as father and daughter, sister and brother, husband and wife and so on. Meanwhile, social or structural relations more accentuate at hierarchical relations as impact of different social position in societies such as men and women, the poor and the riches, lay people and royal or majestic people and the like. It can be happened as well by reason of different structural position in term of economic relation such as workers and employers, or, housemaid and house owner. These kinds of relations are alleged in contributing kinds of neglect, exploitation and violation in societies.

With the discussion of social relationship, these following sub-topics would like to analyse how women behave socially within social living conditions whether in their own family or overseas. Due to patriarchal systems keep vividly prevailing in the broad social lives, it tends to put women in a weak position compared to men. Under the patriarchy system, whether in the domestic or public sphere, men tend to have superior access to, and mediation of, the resources and rewards of authority structures inside and outside the home. Therefore, the sequence sub-topics may disclose kinds of exploitation and violation against women since at their own home such as domestic violence until in their workplace as sexual harassment.

(1) Family Support before Leaving for Overseas

The women willingness to migrate and to work overseas simply cannot be separated from the family approval. In term of decision to migrate overseas, the parents for those who still single, and/or, husband for those who had already married are playing the important role in determining women to be migrant workers or not. Due to strong family relation, it is difficult for women freely make decision to migrate by themselves without parent or husband approval. It is truly influenced by social norms in which parent; particularly father, and husband are the “holy person” as leader of household. As it was being taught socially whether through the family lives, religious lessons, or even in the school, women have to follow their leader, that is, their parent or their husbands. In this sense, father or husband normally has a big power in control or give permission for daughter or wife to work abroad or not.

“I lived in the family which strongly held religious rules. It is compulsory for me asking permission from my father and/or my husband when I want to go outside in a long time or to do the big business, such as buying the luxury goods. It had been taught since I was young. Most of our family members have accepted by those rules. That is why, the family and/or husband support is very important for me prior to leaving for overseas. I will feel free working outside with good mood due to sorts of approval. At the beginning, my father did not allow me to be migrants workers, although my

husband accompanied me abroad. I got consent from my father by some approach. I had to convince and assure him many times. I persuaded him nicely and patiently that our going was not solely seeking money, but also in the purpose of performing religious pilgrimage to Mecca. Yah, finally my father approved us leaving for Saudi Arabia ...” (Ummu Rsydh, 26 years old).

“I discussed a lot with my husband before going to Saudi Arabia. I told him we might be having a better economic life after working from overseas. Yes of course, Sir, I need his permission, yeah ... it is the best thing for me, and it makes me feel free working in Saudi ...” (Ytn, 35 years old).

“I decided to be migrant workers after getting approval from my husband. I had two children already. I need a lot of money to grow and educate them. My husband was a small peasant where the farming products were far away from enough to support all household expenditure ...” (Mrst, 36 years old).

Three statements above signify how parent or husband has significant authority over women in making decision of migration. Apart from the existence of patriarchal system in the community lives, it also mirrors of social support from their families. Some respondents thought that social support was very important for their accomplishment overseas. In a wider context, the concept of social support comes from a concept of *pangestu*¹ in Javanese societies. It refers to family and elderly

¹*Pangestu* literally means “bless, approval”. It refers to the good wish from the superior people to the less superior, such as from the elderly to the younger, from parent to children, from husband to wives and so on. Normally the less superior people ask the good wish to the superior people.

approval which keeps persisting in the heart of villagers. Listening to the traditional leader, the concept of *pangestu* can be understood from the narration below.

“*Pangestu* is an honoured Javanese concept. Historically this concept was belonging to royal families and religious leaders. Used to be in the Kingdom era, the *kawula* or lay people in the certain time went to the *punggawa* or the royal people to ask their wish or bestow. The lay people at that moment were perceived by such a good wish then they will have easiness, the luck and good blessed from Allah. It is happening continuously along with the time period. Since then this kind of tradition keep persisting yet, you see now, Sir, it is not only for royal family or religious leaders but also for all of the people such as “visiting tradition” after performing Iedul-Fitri festival ... yes, generally from the lower social status to the higher one, such as from the younger to the older, from wife to husband, from child to parent, from employee to employer and so on. Yes ... this is social rites, even now it becomes national agenda, we can not judge it is right or wrong ... yes Sir, they perceive it is good for their fortune, therefore many prospective migrants came to their older relatives asking the *pangestu* before departing overseas ...”(Sbri, 60 years old).

The relation between social support and sexual harassment may not really clear. There are no enough clues to judge the more social support the less chance of sexual harassment overseas. Since social support is abstract matters; it is difficult to measure

its power in the reality, it truly depends on women’ beliefs. Some women migrants fully took into their soul in accordance to the significance of family and/or social supports to their success abroad. They believed that social support came from the religious leader or the *dukun* (traditional shaman) was useful and had a strong power to protect them from bad evil. It is no doubt if some women tend to put blame on themselves, particularly for those who migrated overseas without asking social supports from their families or relatives.

“... It might be, my failure might be because of my sin to my parent, I determined leaving for overseas by myself. I just wanted a lot of money without thinking of family approval. I made a big mistake. It had happened already, I worked in misery conditions, even I had not finished the contract...I returned home after working in Saudi for 11 months. I begged their forgiveness, my father and my mother, I better stay home, listen to their wisdom...” (Snwt, 20 years old).

“Yet, I have undergone misunderstanding with my husband. Actually since at the beginning my husband disagreed with my decision working in Taiwan. However, I had unwavering conviction, and then I determined overseas by myself. He told me living in Taiwan was not good for my future, a bit free and hedonism lives, he was afraid if I did infidelity to him. Yes, alright, we just got married, my son was still babyhood. It was my fault, I got some bad experiences due to my sin, I want to get back my usual life ...” (Mnjh, 25 years old).

“Sorry Sir, this is my personal clandestine, I do not want they put blame on me when they knew my bad experience overseas. This is all that I could explain to you, yes ... I got some sexual slur, just normal conducts, I think ... but it is my fault due to I decided migrating abroad by chance ...” (End P, 21 years old).

(2) The Experiences of Domestic Violence and Initiation of Migration

The existence of domestic violence such as household disharmony indirectly has association with unwanted conducts at work. It is understandable when we look at the initiation and purpose of migration. For the married women, some conflicts in the household and even broken home can be the initiation of working abroad. When the household tranquility is broken, some women may overcome those problems by being migrant workers. Meanwhile, for the unmarried women, some personal matters such as violence by elderly, broken heart, and separated with boyfriend may become the precipitating factors of migration. Some participants reported as follows.

“... My decision to work overseas started when I had quarrelled frequently with my husband. He was angry frequently, particularly when his money was run out. He told me how good the economic condition for those who returned from overseas, they had many belongings, even a good house. He impelled me to work overseas instead of helping him in the farming land. He imagined one time we could buy motorcycle, land, television and

even build a “pictured-house”. He scolded me loudly, even known by our neighbours when I refused it politely. Thereafter finally I decided to be migrant workers” (Mkt, 37 years old).

“... He left me after having personal affair with other woman when he worked in Saudi Arabia ... Sir, I divorced with my husband soon after he came back from overseas ... (she inhaled deeply, sobbed, silence). It forced me to become migrant workers without fresh consideration, I was leaving for overseas in order to escape from my problems ...” (Dtn, 33 years old).

“I worked overseas due to being abandoned by my husband. I was disappointed with him very much since ... (sighed) ... I heard that he had another woman. By then I often got either physical or emotional abuse from him. The peak of his conducts ... (sobbed) ... he shunned me out home. Since then ... (stopped talking) ... I had no way of lives until my friend introduced me to a middleman ... and then I worked in Saudi, a place that I have never heard before. Can you imagine, Sir, how I lived there; I had no experience and did not understand about Arabic language. I deserved some scolded words from my employer by then ...” (Krm, 30 years old).

Some participants interviewed reported that personal conflicts would have result to the lack of personal readiness when they worked abroad. Except of personal readiness, personal conflicts are also linked with the worse working lives. Under psychological

trauma of personal problems some women migrants might be not able to work freely; felt be guilty, and sometimes got anxious feeling. By such unreadiness, some mistakes during their working mechanism might be happened. As in social support, the migration that have been forced by some personal matters either happening in the household or personal intimacy relation may produce kinds of unwanted behaviour from employers. Several qualitative participants explained sort of correlation below.

“I saw some young women performing repeated migrants with reason of household disharmony, after a couple of months at home, they then migrated abroad again. Some of them might be dislike with the way their husband treated them. I think they became more modern people, having different way of lives, or may be their husband did not give her freedom of thinking after coming back from overseas. When it comes to serious conflicts, it may force women to be migrant workers again. Yes, they might get some unwanted conducts during their work due to personal reluctance” (Sbri, 60 years old).

“... I think ... but it was my fault due to I decided migrating by chance ... I had serious problems overseas. I deserved it due to my sin. I got some sexual offence by my employer during my work. I hated him very much; however, I had no power at that time. He seduced me ... teased me ... I never forgot it ...” (End P, 21 years old).

C. Social Relation at Work

Social relation at work constitutes the valuable aspect involving to working atmosphere. The good social relation intra and/or inter between worker and employer will bring a conducive working lives. However, given that social or structural relations more accentuate within hierarchical relation due to different structural position, thus, it comes to “the weak” and “the strong” at work. Thereafter, the worker is attributed to “the weak” and the employer is recognised to “the strong”. In regard to working relation, the employer has power and authority to oversee and even to control the worker. Within this kind of relation, some unwanted treatments, exploitation and violation might be occurred.

(1) Personal Dependencies

Most of informant reported that their employers retained all of the required documents of migrant workers. There is a simple reason; it has been negotiated between labour users and labour agents both in receiving and sending countries, the labour users have big autonomy over women migrants since they paid for all women expenses. In order to avoid unwanted behaviours, such as women flee outside the home, undertaking disloyal acts, and even performing offensive conducts, the employers thus have to keep women’s documents. It is a gross violation of labour rights, thus, forces women’s dependencies upon their employers.

“Since at the first time women arrived in the host countries, the foreign labour agents asked for their passports. Afterward, the labour agents gave those passports to their employers,

and then the employers kept the passport until finish the job contract. This mechanism is the way to control over women's lives. By then, women migrants always depend on their bosses and no way to escape or run out from the jobs ..." (Gnw, 42 years old).

"Particularly for domestic helper such as housemaid, baby sitter and adultery nurse, they did not keep the passport during their work. Normally their employers stored and retained that document. They would give it after women finished the job contracts. I think this is the strategy to control women's obedient ..." (Khams, 45 years old).

"It is normal, Sir, it has been acknowledged, and many people knew it, housemaid in Saudi never kept their passport. We have to give it to our bosses. It was the rule there ..." (Dtn, 33 years old).

The presence of women's personal dependencies under their employers can also be seen through women's accommodation. Especially for those who worked in domestic sphere as house helper, they tend to live together with their employers. Within this situation, the employers can control women's activities easier. Almost 95 percent of respondents reported that they were living at the same house with their employers. The rest five percent explained that they were living in the rented house or dorm. Most of women who lived together with their employers were working in the Middle East countries; meanwhile those who lived in the rented house or dorm were working in Asian

countries. By looking at their jobs, the later is normally working as entertainment officers and factory workers.

The extent of sexual harassment overseas is presupposed having correlation with women's personal dependencies, whether administrative papers or the place of accommodation. These kinds of dependencies surely put women in lesser status under their employers. They tend to accept whatever conducts they got, since they did not handle the passport and no other places to stay. It is difficult for them to run away from home due to unknown geographically and fear being arrested by police. That is why; some participants endured and struggled in facing some bad experiences abroad.

"... Then he performed some disgusting conducts over me, even not have sex with him ... it made me feel dirty ... really dirty ... yes of course he had big power over me, he kept all of my documents, I had no bravery to react strongly against him at that time ... yes it was my fault" (Yshd, 27 years old).

"... One day, my little boss impelled me to clean his room ... then ... (she stopped talking again) ... he touched my bottom from the back ... then asked to kiss me, and threatened will inform it to his mother if I refused. It was my fault ... I had no bravery to reject his conducts ..." (Siti Rmlh, 24 years old).

The facts above are identical with previous studies of factors influencing to sexual harassment at work. Women migrants gave response against abusive behaviour by keeping silence due to lesser power compared to the perpetrators, personal and economic dependent to the harassers, and

fear of losing their incomes (ILO, 2001). It has been confirmed statistically that the majority of assailants are their employers, person who attributed having superior position compare to women migrants. Women migrant workers tend to accept sexual demeanour as they do not have any other choices, they cannot afford of losing job and income. The situation is more severe particularly for women migrants working in domestic service, in which they have to work at isolated area, high personal and economic dependencies.

(2) Conflict at Work

The existence of conflict at work either within personal relation between employers and their family members or structural relation between the worker and the employers will lead to hostile working conditions. The lateral conflicts between employers and their wives, for example, will be accompanied by some unwanted conducts facing by women migrants. In addition to household problems, those sorts of conflicts might be caused by wives' jealousy due to their husband taking care much to women migrants. A number of participants narrated their experiences as follow.

"I got problems overseas since at the fourth month, used to be all of the house members were very kind. My 'mam' (employer wife) gave some nice cloths when I came at their home. However, it changed when my employer intended to marry again with another woman. Since then my 'mam' often abused me. One day her son spitted on my face, slapped my face due to I got quarreled with my 'mam'. Actually my employer defended me

well, he treated me nicely, and he scolded back to his wife when she scolded me. I never got my salary because my 'mam' asked it back after I received it from my employer. She and her son will scold me, spit on my face, and threaten to kill me if I refused it. I had ever forced to dress off due to put money in my bra ... my 'mam' often expelled me away from her house ..."

(Ytn, 35 years old).

"... I felt something change at the second years ... sorry I did not know actually, but perhaps a problem happened between my big boss and little boss. It brought big impact to me, my little boss seduced me rudely, even almost raped me" (Siti Rmlh, 24 years old).

"Just after getting quarrel with my boss, my 'mam' called me and slapped my face, she scolded me angrily, she knew if her husband taking care much on me, then she did not like if I heard about their matters, my 'mam' asked me away when she clashed with her husband ..."

(Krmj, 30 years old).

Aside of lateral conflict, women migrants mostly faced either physically, emotionally or sexually abuse because of structural conflict. The working lives overseas have been posed women in the low position, thus, unwanted conducts easily happened whether accidentally or by other circumstances. Many women reported that they got unwanted treatments unplanned and accidentally. It directly occurred and women never thought it before, even did not know the reasons behind, why they got such conducts. On the other hand, some of them explained as well

that they had already had internal conflicts with their household members for a long time, and it was followed by abusive conducts. Due to some difficult situations, they endured and tried to keep working in such hostile places. Some participants described as follows.

“... No one cared on me during my work; I had no hoping at that time. Since at the first month, I got violence from my employers. I faced physically and sexually abuse day by day, month by month. I endured there until eleven months ... Sir, they treated me not as human being, they called me not in my real name, when they wanted me to do something then they screamed on me ‘dog do this’, ‘crazy girl do that’ and so on ...” (Snwt, 20 years old).

“I had quarrelled many times with brother’s boss, it had been happened since the second month ... Sir, I was angry when he scolded over me, I did not want such conducts, I scolded him back. By then, almost once a week he seduced me. At first he just touched my hand, and then touched my shoulders. One day he touched my breast when I quitted from the bathroom, I scolded him crazy dog, dirty dog, and afterward he did not come until four months later. After few months did not come, he called me nicely and politely, he asked me to have dinner with him, then I asked for permission from my boss, we were two neighbours. He teased me again in his house, but I did not take it seriously. He came to my boss as usual, touched my hand again when I served him a cup of coffee. He came to my room, lured me by promising

a lot of money if I was ready to have sex with him. I slapped his face rudely and threatened to kill him, then he run away outside of my room ...” (Mstn, 45 years old)

Both lateral and structural conflicts above show us that women face many difficult situations during their work. When we carefully think on some rumours about women migrant workers, some people argued that unwanted conducts facing by women migrants were due to women fault, because women did not work hard, did not obey to the rules, and even performed the offensive conducts against their employers. Some evidences above show the contradicting realities, women are far away from those accusations, in the contrary, women work very hard, obey to all rules, and endure from some abusive conducts. The root of unwanted conducts, including sexual harassment is some dependencies upon their employers which in turn put women in more difficulties. It is necessary to need serious endeavours to empower women migrants by providing social support, advocating programs, and even state interventions.

D. Working Environment

(1) Occupation and Place of Work

Woman who engage in domestic workers usually work in the confined place, have little chance to contact with other people, have no precise of working time and low access of information. The above description shows sexual harassment is more likely happened in the domestic jobs rather than of public one. Even small evidence, the percentage of women facing sexual harassment for factory workers a bit lower

than those of housemaid and baby sitter. Besides being vulnerable for sexual demand, they are also less likely to take action; it is at least caused by two reasons, firstly, far away from their homeland; and secondly, the difficulties in finding alternative work if they are dismissed. As it was described by some participants below.

“Some of my participants reported that they had a tendency to be harassed, to be subjected to sexual demands, because they lived together with their employers, they need jobs there ... I tell you, Sir, most of women just kept silence when they got sexual harassment, it is part of their resistances against difficulties working conditions abroad ...” (Gnw, 42 years old).

Still from the same description, the percentage of survivors for those who worked as baby sitter is quite high. It is almost eight out of ten women which were working as baby sitter having probability to experience sexual harassment during their work. When we elaborate this fact into deeper, it could be understood by two explanations: firstly, the context of work and secondly, intensity of meeting with the perpetrators. Regarding to the context of work, baby sitter is the job that needs a lot of careful actions. Women have to take care very much to the baby, such as feeding, changing the cloths, and even holding or hugging carefully. Most of women had worked as baby sitter reported that they often got sexual seduction by their employers or employer relatives. It was happened at the time when women carried the baby. Some insulting actions, such as touching arms, touching shoulders, touching

waist and even touching women's breast were happened when the employers wanted to take the baby from women's hold. In such situations the employers would take chances to tease women. For the second explanation, women migrants are more likely facing sexual harassment due to intensity of meeting with their employers. Working as baby sitter, women have to be ready night and day, taking care to the baby all the time. Normally the employers would see their baby very often, either in the morning or after coming back from office. Even at night time, when the baby was crying, the employers probably would give their baby to the women. It comes to frequent meeting between the employers and the women, thus, tends to more chances of unwanted sexual conducts toward women migrants.

“According to my job contract, I worked as a housemaid. However I had to do everything overseas such as cleaning, washing, cooking and also as baby sitter. I faced some sexual harassment from my employer and also his father. The father of my employers usually teased me when I worked in the kitchen. He touched my bottom, my body, my hand, and even hugged me from the back when I hold my employer's baby. My employer was also touching my hand, my body when he gave to or took his baby from me. It was difficult for me to run away from my employer and his father ...” (Nnk Wdynti, 18 years old).

“... He had more chances to see me ... he took a chance, teased me when I hold the baby, I just scolded him, it was difficult to away ...” (End P, 21 years old).

Another aspect in regard to context of work place is destination countries. It has been acknowledged that sexual harassment could be happened everywhere. It cannot be determined by different countries. However, due to each countries has different regulation, the different destination may come with various magnitude and contextual factors of sexual conducts.

There is a possibility of domestic harassment in the Middle East countries and public harassment in the Asian countries. Mostly perpetrators of sexual harassment in the Middle East countries are the employers and employer relatives, meanwhile perpetrators in Asian countries are known people and unknown people, but not their employers. Most of respondents reported, it could be happened due to the existence of day off or holiday each weekend in Asian countries. As already explained, women migrants had chance to go outside at the day off, and normally they went to some public space to have relaxation such as shopping, were walking around and sightseeing of the city, went to discotheque and other public entertainments. By that way they tend to get some indecent behaviors outside, and the perpetrator can be their friends and unknown people. They also added that normally sexual harassment happening in the public sphere was minor conducts, such as teasing, wooing, touching hand, touching arms, and giving mobile phone number. Those sorts of conducts were taken place in the street, bus, galleries, mall, supermarket, and the like.

“... when the day off or during weekend sometimes we walked around together, just got relax, avoiding burden mind, and then we could share each other

about our works while taking a walk or sightseeing in the mall or supermarket ... I often got verbal harassment such as whistling, said hallo girl ... pretty girl, teasing and wooing ...” (Stn, 30 years old).

“I prefer works in Asian countries rather than in Arabic countries, when I was in Singapore, I took pleasure in the way of lives there very much, we had day off every week, we could gather with other workers in the public lives ... yes I think it is normal, some guys made jokes, gave mobile phone number to me and also my friends when we took a walk or just sightseeing in the city ... yeah ... part of young lives ...” (Erls, 21 years old).

(2) Access to Social Support

Social support is support accessible or assistance to an individual through socialites to other individual and groups (Sarafino, 1994). Social support can be seen though five major types:

1. Emotional support, such as empathy, caring and concern toward the person. Emotional support will provide a sense of comfort, being loved and sense of belonging to other person.
2. Esteem support, refers to people's expression, positive regard, and encouragement toward others ideas and/or feelings.
3. Instrumental support, refers to kinds of direct help
4. Informational support refers to directions, suggestions, advice to

other person. It normally relates to decision making process.

5. Network support, refers to social relationship such as providing a sense of membership in a group of people who share interests and social activities.

In prevailing to women migrants, social support is very important mechanism in giving information, knowledge, assistance and encouragements to cope with women's problems. The extent of social support probably gives more power to women when they faced some indecent behaviour. Women migrants working in a place with limited social support tend to endure from kinds of exploitation and violation. Women who work in isolated place have no chance to other place and under employers' authorities, shown by dark bar, tend to have higher prevalence than of those who have chances to social supports, shown by white bar. The limited social support is mostly happened for women migrants in the Middle East countries. It is no doubt since their employers did not allow them to go anyplace without employers' consent.

"At the beginning they just tried to tease women in which it constituted as the way to mark out women's responses ... later on if women did not react strongly ... it increased to other conducts ... such as touching women's hands or women's arms while gave instruction to women migrants ..." (Mstn, 45 years old).

"As I told you, women have no power in front of *majikan* (employers). They controlled us all days, we could not go anyplace. I am sure most of women

keep silence, accept it as normal conducts when they got some kinds of violence. As in my experiences, I did not take seriously for the minor conducts; I did not know the place to stay if I run outside home ..." (Ummu Rsydh, 26 years old).

Two quoted statements above show that the limit of social support also influences to the way women giving response when they faced sexual harassment from their employers. Due to lack of power, women tend to suffer and accept the sexual favours as normal conducts. Thereafter intensity of the conducts perhaps increases into severe abusive actions.

E. Structural Regulation

Sexual harassment in a wider context has been perceived as multiple dimensional issues, encompassing structural and cultural norms as dominant factors contributing to such conducts. In the broad social arenas, the continuation of patriarchy system has condoned kinds of coercion over women in the favour of men superiority for resolving conflict and maintaining family honour. It means that in the worldwide level, the hierarchical gender relations through patriarchal institutions and cultural norms are integrally associated with the perpetuating of sexual harassment in societies.

Several recent cross-cultural studies suggest that hierarchical gender relations such as patriarchal institutions and cultural norms are integrally related to violence against women. There are at least four structure-cultural aspects conspiring to perpetuate abusive behaviour toward women (Heise et al., 1999): firstly, cultural systems

that legitimise violence, male control of female behaviour; secondly, economic structures that disempowering women; thirdly, legal system that discriminate against and fail to protect women; and fourthly, political realities that ensure by which women's needs and concern are marginalised in the corridors of power (see Figure 1).

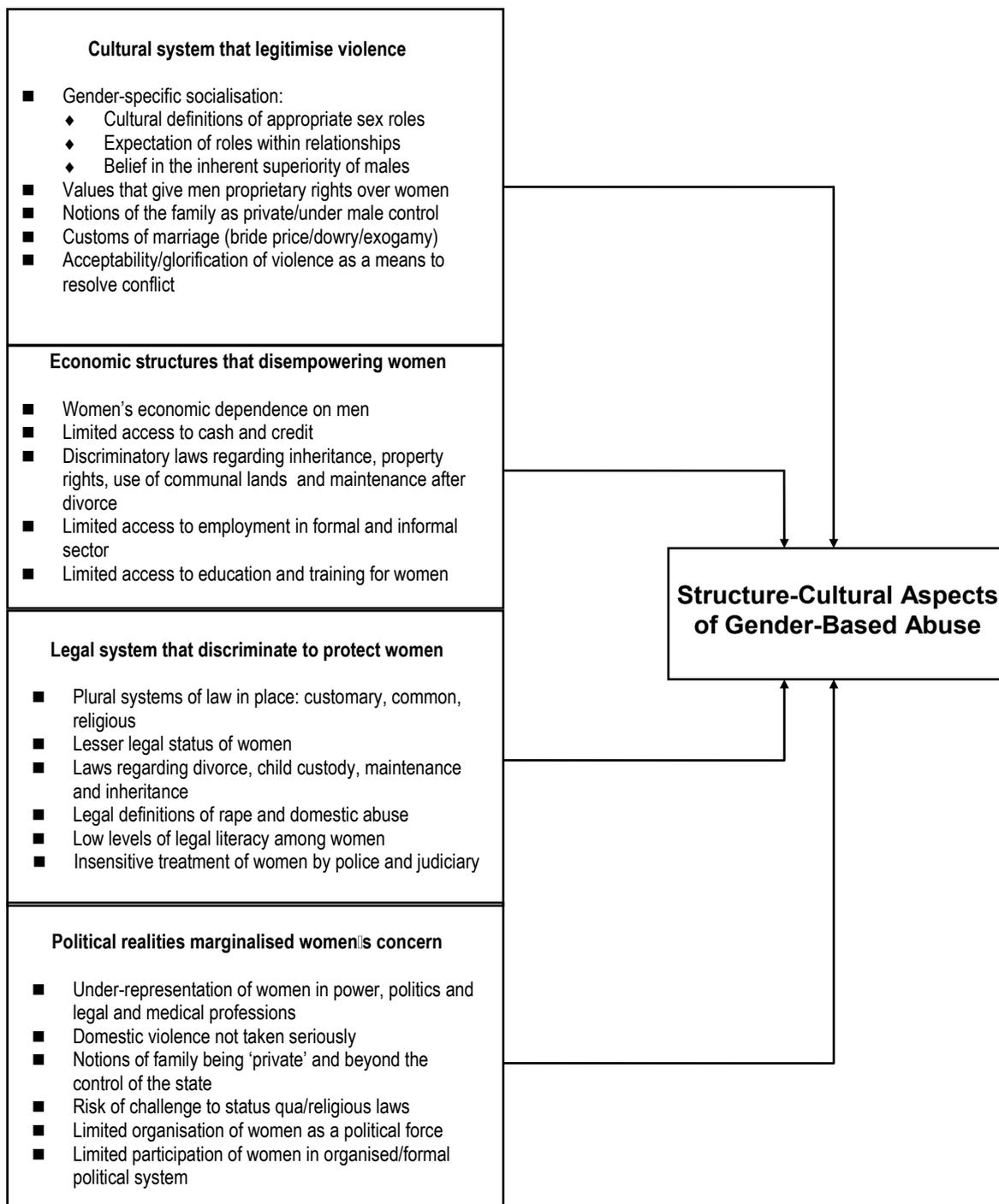
In prevailing to cultural norms in the host countries, especially Arabic societies have normally put family honour in accordance to patriarchy and structural pyramidal relations. About the difference sexes, men are greater and superior to women, whereas, in the social structure, father and/or husband in the top of pyramidal hierarchy, then followed by mother; males children; female children and lastly 'servants or housemaid' in the lowest position. Yet, during social and working lives, women migrant workers working in domestic sphere such as housemaid, baby sitter and nursemaid are perceived as the 'servants'.

"... according to my own opinion, Sir ... yes ... it is probably because of government law there that actually did not allow men met with women face to face directly or in personal relation, as my experience. I worked as a house cleaner, it was ruled that I could not talk directly with my man-employer (*majikan laki*) ... then if I wanted, and/or said, something I had to pass it through my woman-employer (*majikan putri*). As well, when I would like to serve a cup of coffee to my employer, I had to pass it through or quickly out of his room after being served. Yes ... this is the rule there, but Sir, because they are human being, some of them disobeyed the rule as well. Many employers misinterpreted with the rule,

just because they hardly ever seen women directly ... then when they had chances, for example with their housemaid, moreover, housemaid from Indonesia, it would end up with kinds of sexual harassment ..." (Spn, 37 years old).

A quoted statements above demonstrate that actually patriarchy system vividly exists in Arabic social lives. As it mentioned previously, normally Arabic families are using patriarchy pyramidal hierarchy as a basic concept of social and family relations. The father and/or husband as leader of family usually have big authority to control and manage over their family and social lives. The wife then joins husband's kin group (*patrilocal kinship*) and the children take father's surname (*patrilineal descent*). Husband or father has the top position in the pyramid of authority, as household controller and breadwinner. It reinforced socially and structurally, thus, father and/or husband become the lord of the family. It means that father and/or husband are accessible to play the important role in the "domestic sphere" as well as in "public sphere". By contrast, the mother assigned the role of house wife, and then she has become annexed to her husband. Whereas women migrants as housemaid or 'slaves' assigned to the lowest position in the family structure. Through capitalist mode of production, the slaves could be sold to and be brought from as employers desired. The high incidence of sexual harassment against women migrant workers is the repercussion of their lowest status, due to both of patriarchy system and pyramidal hierarchy.

Different with structural regulation in the Middle East countries, culturally South East Asian countries put complementarily



Source: Heise, et.al., 1994 with some revision

Figure 1 Structure-Cultural Aspects in Societies Perpetuating Gender-Based Abuse

between men and women in societal lives. The relation between men and women was more emphasised on complementarities rather than opposition and authority based on rank rather than gender so-called as “central-

periphery schemes” as product of “political geography of potency” (Blackburn, 2001; Bond and Phillips, 2001). Within marriage tied, traditionally marriage was perceived as “economic partnership” by which wives have

equal status with husbands. Husbands and wives each has their own property, laboured side by side complementarily each other. Societies also gave high dignity and economic power and did not confine women to a “private” sphere. Women had authority to control the household budget, handle household money and their own earnings. Women also inherited paddy fields, land, houses, and agricultural implements. Marriage customs threw further light on the favourable position of women through bridal gifts and wedding expenses to the bride’s parents.

However, the advent of capitalism and modern globalisation has been destroying above schemes. Capitalism and consumerisms lives then forced and drove a wedge between the work place and the home, sending men, as a ‘primary work force’, out into the public sphere and confining women, as a ‘secondary work force’, into the domestic sphere as subordinate position. Social lives by which normally solid with social and togetherness lives are being contaminated by the advent of modern lives. It tends to transform from social lives into economic or consumerism lives and slightly has changed the social relationship into the capitalism one.

In regards to Indonesian culture, Indonesian culture is unique culture that combined a mixture of Islamic, Christian, Buddhist, Hindu, Animistic and Dynamistic traditions in which formed Javanese Culture. Women in Javanese culture are constrained by the traditional feminine ideal that extols the virtues of submission and obedience. Traditionally Javanese culture stated that once a woman gets married to a man, she belongs to her husband and the parents have no more power over her. Once married, a woman is

bound to fulfil the socially prescribed roles of housekeeping, childbearing and support of her husband (Geertz, 1961; Machali, 2001).

The advancement of development in the Middle East countries such as Saudi Arabia, United Arab Emirates, Jordan, Kuwait, Iraq, Bahrain and others Gulf States is marked by “oil boom” coincides with the booming women migrant workers in Indonesia by 1979-1989. It is understandable when we trace from the ideology of “housewifisation” and “domestication” of women in Indonesia trough “Ibuisism concept” in new order era (Machali, 2001). In the “Ibuisism concept”, state gives position of wife depend on husband position, regardless wife’s education, organisational skills, and political inclination. The main duty of a wife as faithful companion is to support the official duties of her husband by creating a harmonious lives atmosphere. Regularly, the wives of all civil servants are expected to join a national organisation so-called *Dharma Wanita*, in which set forth the five duties of women, namely *Panca Dharma Wanita*. These duties are to care for her husband, to care for the household, to care for and educate her children, and to be a good citizen. Women are called the ‘queens of the household’, a symbolic title that does not confer any real power. Becoming a queen of the household is considered by society to be a women’s duty rather than a choice. Therefore, when the job opportunities in most Middle East countries are domestic helpers, Indonesian government through PJTKI places a great number of women migrants overseas.

Closing Remarks

The existence of sexual harassment at work portrays the poor mechanism of international migration process in Indonesia. It is necessary to have favorable mechanisms involving academe, NGOs, labor agencies and government intervention to overcome such problems. Government has to give strong sanction or punishment to illegal labor sending firms. In term of regional political relation, bilateral agreement between Indonesia and receiving countries is crucially needed.

Sexual harassment at work is not merely caused by women's personal resources. The low education, limited knowledge, language barriers and improper information about job opportunities overseas and personal dependencies are the result of patriarchal and capitalist system. Gender inequality is developed and settled in societies which led to mistreatment over women. This big ideology was reinforced from individual, family, society and state levels. It is necessary to build an integrated approach involving community network, legal system, policies, religious elements, NGOs and other community-based groups to implement equal gender empowerment.

Reference

- Bohannon, Paul and Glazer, Mark (eds). 1973. *High Points in Anthropology*, New York
- Bond, Johanna & Phillips, Robin. 2001. "Violence Against Women as a Human Rights Violation: International Institutional Responses", in Claire M. Renzetti, Jeffrey L. Edleson and Raquel Kennedy Bergen (eds). *Sourcebook on Violence Against Women*, USA: Sage Publication, Inc. pp. 481-500
- Geertz, Hildred. 1961. *Javanese Family: A Study of Kinship and Socialisation*, New York: The Free Press
- Heise, L., Ellsberg, M., and M. Gottemoeller. 1999. *Ending Violence Against Women. Population, Report*. Baltimore: Population Information Program, John Hopkins University School of Public Health
- ILO, 2001. *Action Against Sexual Harassment at Work in Asia and the Pacific*, Bangkok, International Labour Office
- Machali, Rochayah. 2001. "Women and the Concept of Power in Indonesia", in Susan Blackburn (ed), *Love, Sex and Power: Women in Southeast Asia*, Monash Asia Institute, Caylor, pp 1-16.
- Sarafino, Edward P. 1994. *Health Psychology, Bio Psychosocial Interaction*. John Willey and Sons Inc.
- Suroto, 1992. *Strategi Pembangunan dan Perencanaan Kesempatan Kerja (The National Development Strategies and Labour Force Planning)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

RESPONS ANAK-ANAK MIGRAN TERHADAP MIGRASI INTERNASIONAL DI PERDESAAN PONOROGO

Sri Purwatiningsih

Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Korespondensi: Sri Purwatiningsih (e-mail: athayarafif@yahoo.com)

Abstrak

Anak-anak yang ditinggal bermigrasi oleh orang tuanya merupakan kelompok yang rentan persoalan sosial. Beberapa studi mencatat dampak negatif migrasi terhadap anak, tetapi berdampak positif terhadap kesejahteraan rumah tangga. Meskipun memiliki dampak negatif, migrasi internasional cenderung semakin meningkat sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan perekonomian rumah tangga. Artikel ini menggunakan data dari hasil studi CHAMPSEA yang menggarisbawahi pentingnya mengetahui kondisi anak sebagai imbas dari fenomena migrasi internasional terhadap keluarga yang ditinggalkan. Hasil studi menunjukkan anak-anak yang ditinggal ayahnya bermigrasi lebih banyak memberikan respons positif, tetapi anak yang ditinggal oleh ibu ataupun anak yang ditinggal oleh kedua orang tua lebih banyak memberikan respons negatif. Namun anak-anak tampaknya justru berkeinginan pergi ke luar negeri seperti yang dilakukan oleh orang tuanya. tampaknya lingkungan yang merupakan kantong migran dan perekonomian rumah tangga migran yang lebih baik memengaruhi mereka untuk juga melakukan migrasi dan bekerja ke luar negeri.

Kata kunci: migrasi, migrasi internasional, respons anak, kesejahteraan

RESPONSES OF MIGRANT CHILDREN TOWARD INTERNATIONAL MIGRATION IN RURAL PONOROGO

Abstract

Children being left behind by their parents whose migrating are vulnerable to face social problems. Several studies noted the negative impact on migration on the children, but some positive impact on the household prosperity were gained as well. Even though it has the negative impact, international migration has an increasing tendency to become one of the efforts to boost the household economy. This article uses data from CHAMPSEA (Child Health and Migrant Parents in South East Asia) Study which underlined the importance to know the child's condition as the impact of international migration phenomena towards the family they left behind. Study showed that children being left by migrated parents, especially fathers, gave more positive responses, but those being left by mothers or both of the parents gave more negative responses. Nevertheless, those children apparently had desire to do migration abroad just as their parents did. Apparently the surrounding of the migrants and the better economy of migrant households had influenced the children to do migration and work abroad as well.

Keywords: migration, international migration, children responses, wealth

Pendahuluan

Anak-anak yang ditinggal bermigrasi oleh orang tuanya merupakan kelompok yang rentan persoalan sosial. Di Indonesia diperkirakan sebanyak 2-3 persen anak ditinggalkan oleh orang tuanya untuk bermigrasi ke luar negeri (Bryant, 2005). Sementara itu, beberapa studi menunjukkan adanya dampak yang ditimbulkan terhadap anak sebagai akibat dari migrasi yang dilakukan oleh orang tuanya. Studi Mc. Kenzie dan Rapoport (2007) tentang migrasi di Meksiko menunjukkan bahwa anggota rumah tangga yang telah bermigrasi ke Amerika Serikat berpengaruh negatif terhadap pendidikan anak di daerah asal. Selain itu, Antman (2012) juga mencatat bahwa orang tua yang bermigrasi dapat memberikan dampak negatif yang lebih besar terhadap anak dibandingkan dengan dampak positif jika dilihat dari sisi remitan.

Meskipun memiliki dampak negatif, migrasi internasional merupakan fenomena yang terus meningkat aktivitasnya di Indonesia seiring dengan keterbatasan lapangan kerja yang tersedia di Indonesia. Pemerintah tampaknya mendukung adanya migrasi internasional dari upaya-upayanya untuk memfasilitasi legalitas pengiriman tenaga kerja karena melihat sumbangan devisa yang diberikan dari migrasi internasional ini cukup besar. Sukamdi (2008) mencatat bahwa migrasi internasional di Indonesia selama kurun waktu 1994-2007 mengalami peningkatan dari segi jumlah. Selain itu, migrasi internasional dan remitan yang diperoleh oleh para migran merupakan aspek penting dalam perekonomian internasional. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

(BNP2TKI) juga mencatat bahwa sumbangan devisa dari pengiriman tenaga kerja ke luar negeri ini mencapai US\$ 7,403 miliar pada 2013 atau setara dengan Rp88,6 triliun (<http://www.encycity.co/tki-sumbang-devisa-negara-rp-886-t/>). Di samping itu, kebijakan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri merupakan salah satu upaya pemerintah mengurangi tingkat pengangguran dan kemiskinan di Indonesia.

Secara ekonomi, migrasi internasional memberikan sumbangan yang cukup besar dan tentu saja juga akan memberikan kesejahteraan pada rumah tangga. Namun migrasi internasional dalam bentuk pengiriman tenaga kerja migran juga memberikan dampak negatif maupun positif seperti yang telah banyak dilaporkan. Kemudian migrasi juga diikuti oleh beragam kebijakan yang melibatkan banyak pemangku kepentingan. Salah satu aspek yang ikut terdampak adalah kesehatan dan kesejahteraan anak dari tenaga kerja migran. Selain itu, perlu juga dilihat dampak yang ditimbulkan pada keluarga yang ditinggalkan maupun perubahan pada lingkungan sosial pada beberapa daerah yang menjadi kantong-kantong tenaga kerja Indonesia.

LSM Kalyanamitra mencatat permasalahan sosial sebagai akibat bekerja keluar negeri adalah kemampuan keluarga mengolah ekonomi hasil bekerja di luar negeri, masalah keretakan keluarga, dan kenakalan anak-anak (www.kalyanamitra.or.id). Anak-anak yang ditinggal bermigrasi oleh orang tuanya sering kali mengalami permasalahan dalam pengasuhan anak, yang pada akhirnya juga akan berdampak terhadap psikologis anak. Di samping berdampak negatif terhadap kehidupan sosial anak, migrasi yang dilakukan oleh orang tua

juga akan memberikan dampak positif secara ekonomi. Migrasi yang dilakukan oleh orang tua akan meningkatkan kondisi material dari anak ditinggalkan, yang dapat dilihat melalui peningkatan kondisi kesehatan anak-anak dan kesejahteraan anak di sekolah (Bryant, 2005).

Beberapa penelitian dan kebijakan yang telah ada masih lebih fokus pada arus migrasi atau mengenai remitan. Belum banyak penelitian mendiskusikan kondisi anak yang ditinggal bermigrasi. Sebagaimana diketahui, anak-anak yang ditinggal bermigrasi merupakan kelompok yang rentan (Bakker, dkk., 2009). Studi migrasi dari sisi anak masih belum banyak ditemukan karena pada umumnya lebih banyak mendiskusikan kesejahteraan rumah tangga migran atau proses migrasi tersebut. Oleh karena itu, tulisan ini akan melihat kesejahteraan rumah tangga migran berdasarkan persepsi anak.

Tulisan ini akan mendeskripsikan respons anak-anak yang ditinggal orang tuanya bermigrasi, yang didasarkan dari hasil penelitian yang berjudul *Child Health and Migrant Parents in South-East Asia* (CHAMPSEA). Tujuan penelitian CHAMPSEA adalah mengetahui kondisi anak migran selama kepergian orang tua untuk bermigrasi. Penelitian ini menggarisbawahi pentingnya mengetahui kondisi anak sebagai imbas dari fenomena migrasi internasional terhadap keluarga yang ditinggalkan maupun perubahan lingkungan sosial di beberapa daerah yang menjadi kantong-kantong tenaga kerja migran Indonesia. Daerah yang menjadi kantong tenaga kerja migran di Indonesia adalah Jawa Barat (Kabupaten Sukabumi dan Tasikmalaya) dan Jawa Timur (Kabupaten Tulungagung dan Ponorogo).

Sementara itu, tulisan ini akan fokus pada deskripsi tentang respons anak-anak migran di perdesaan di Kabupaten Ponorogo, Jawa Timur, terhadap migrasi yang dilakukan orang tuanya dan respons terhadap kesejahteraan keluarga. Telah diketahui bahwa Kabupaten Ponorogo memiliki sejarah migrasi yang panjang (Pitoyo, 2015). Di samping itu, berdasarkan data BNP2TKI tahun 2012, Kabupaten Ponorogo merupakan kabupaten pengirim migran terbesar di Jawa Timur, yaitu sebanyak 11.561 orang atau sekitar 1,34 persen dari jumlah penduduk pada 2011 dan 4.495 orang atau sekitar 0,59 persen dari jumlah penduduk pada 2012 (<http://www.bnp2tki.go.id/statistik-penempatan/6779-penempatan-berdasar-daerah-asal-kotakabupaten-2011-2012.html>). Sementara itu, fokus tulisan ini akan berusaha menjawab beberapa pertanyaan berikut ini.

1. Bagaimana respons anak-anak migran terhadap migrasi internasional yang dilakukan orang tuanya?
2. Bagaimana latar belakang kesejahteraan rumah tangga migran?

Migrasi Internasional dan Anak yang Ditinggalkan

Salah satu pendekatan yang dapat digunakan untuk memahami dampak migrasi terhadap anak yang ditinggalkan adalah dengan pendekatan nonekonomi. Seperti pendapat Rossi (2008), pendekatan yang digunakan untuk melihat dampak migrasi terhadap anak akan lebih baik jika menggunakan pendekatan nonekonomi secara komprehensif, terkait dengan kesehatan, pendidikan, kegiatan ekonomi anak, dan efek psikososial. Namun studi

ini justru akan fokus melihat respons anak terhadap migrasi yang dilakukan orang tuanya dan respons terhadap kesejahteraan keluarga sebagai dampak migrasi.

Kesejahteraan anak-anak dapat dipengaruhi oleh migrasi sejumlah besar orang usia kerja dari komunitas mereka (Bryant, 2007). Beberapa studi menunjukkan secara ekonomi, migrasi akan membawa dampak positif pada level rumah tangga. Di Indonesia, pengiriman buruh migran ke luar negeri telah menjadi salah satu cara untuk mengatasi pengangguran dalam negeri dan meningkatkan standar hidup lokal (Sukamdi, 2008). Kesejahteraan rumah tangga ini merupakan dampak dari adanya remitan yang dikirimkan oleh para migran ke daerah asal. Remitan yang dikirimkan ke daerah asal telah mampu meningkatkan perekonomian rumah tangga.

Namun beberapa studi menjelaskan bahwa migrasi internasional dapat memiliki efek positif dan negatif pada anak-anak yang ditinggalkan di negara asal. Ada kemungkinan bahwa remitan akan mengurangi kesulitan pembiayaan dalam rumah tangga dan dapat mengakibatkan peningkatan pendidikan anak, kesehatan anak, dan penurunan nilai pekerja anak. Namun para peneliti juga mengakui bahwa migrasi dapat memiliki dampak negatif pada anak yang mungkin lebih besar daripada efek positif karena remitan (Antman, 2012).

Sementara itu, studi Hu (2013) di China juga menunjukkan bahwa remitan yang dikirimkan oleh migran akan menjadi saluran bagi peningkatan modal manusia. Remitan selain digunakan untuk konsumsi, juga banyak digunakan sebagai modal investasi dalam pendidikan anak. Pada sisi yang lain, Hu (2013) juga menunjukkan bahwa

absennya orang tua di rumah akan membawa pengaruh negatif terhadap pendidikan anak karena tidak adanya pengawasan dari orang tua. Absennya orang tua di rumah dalam pengawasan terhadap anak pada umumnya akan digantikan oleh kehadiran keluarga luas (Bryant, 2005; Hugo, 2002). Fungsi orang tua akan digantikan oleh hadirnya nenek, kakek, paman, maupun bibi yang diberikan kewenangan oleh orang tua untuk mengasuh anak. Namun studi tersebut juga menunjukkan bahwa kehadiran keluarga luas dalam pengasuhan anak akan sulit menggantikan fungsi ayah atau ibu.

Pengumpulan Data dan Metode Analisis

Tulisan yang merupakan hasil dari salah satu proyek CHAMPSEA ini mengambil fokus kajian untuk Kabupaten Ponorogo, Jawa Timur. Kabupaten Ponorogo merupakan kabupaten terbanyak mengirimkan migran ke luar negeri (BNP2TKI, 2012). Sementara itu, studi ini dilakukan di Kecamatan Babadan, salah satu wilayah di Kabupaten Ponorogo yang memiliki angka migrasi tinggi. Tingginya tingkat migrasi di Kecamatan Babadan disebabkan oleh rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat sebagai akibat rendahnya daya dukung lahan (Wafirotin, 2013). Di samping itu, Kabupaten Ponorogo telah memiliki sejarah migrasi yang panjang. Migrasi internasional di Ponorogo bukanlah fenomena baru, tetapi telah menjadi perilaku masyarakat yang telah berlangsung sejak 500 tahun yang lalu (Pitoyo, 2015).

Jumlah sampel dalam penelitian ini adalah 137 anak usia 9-11 tahun dari keluarga migran di Kecamatan Babadan. Kecamatan Babadan terdiri atas 12 desa dan 3 kelurahan. Proses pemilihan responden ini

dilakukan dengan melakukan penyaringan terhadap migran internasional di Kecamatan Babadan yang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan oleh CHAMPSEA sebagai berikut. Salah satu orang tua atau kedua orang tua adalah migran internasional yang selama 6 bulan terakhir belum pernah kembali dan memiliki anak yang berusia 9–11 tahun.

Prosedur penyaringannya adalah sebagai berikut. Pertama, dilakukan pencarian data rumah tangga migran di setiap desa kemudian disaring apakah rumah tangga tersebut memenuhi kriteria atau tidak. Kriteria yang ditetapkan adalah rumah tangga migran yang memiliki anak usia 9–11 tahun dan selama 6 bulan terakhir belum pernah kembali. Berdasarkan kriteria tersebut, terdapat 137 rumah tangga migran yang memenuhi kriteria sebagai responden. Kesulitan yang dihadapi dalam pemilihan responden adalah dalam mendapatkan migran laki-laki karena pada umumnya kebanyakan migran laki-laki belum menikah. Responden dalam penelitian ini adalah anak-anak dari rumah tangga migran dan pengasuh anak-anak tersebut.

Responden dalam studi ini bergabung secara sukarela. Studi ini mengikuti prosedur bahwa sebelum dilakukan wawancara, responden harus memberikan persetujuan secara tertulis terlebih dulu. Pewawancara akan membacakan *informed consent* kepada calon responden dan jika bersedia, pengasuh harus menandatangani *informed consent* tersebut.

Sementara itu, data dari beberapa variabel dianalisis secara deskriptif untuk menggambarkan situasi anak-anak migran yang ditinggalkan oleh orang tuanya untuk bermigrasi. Variabel yang dianalisis terkait dengan kondisi kesejahteraan rumah tangga dari anak yang ditinggal bermigrasi, kondisi

pendidikan anak, dan respons terhadap migrasi. Data akan disajikan dalam bentuk tabel dan grafik untuk mendeskripsikan situasi anak-anak migran tersebut.

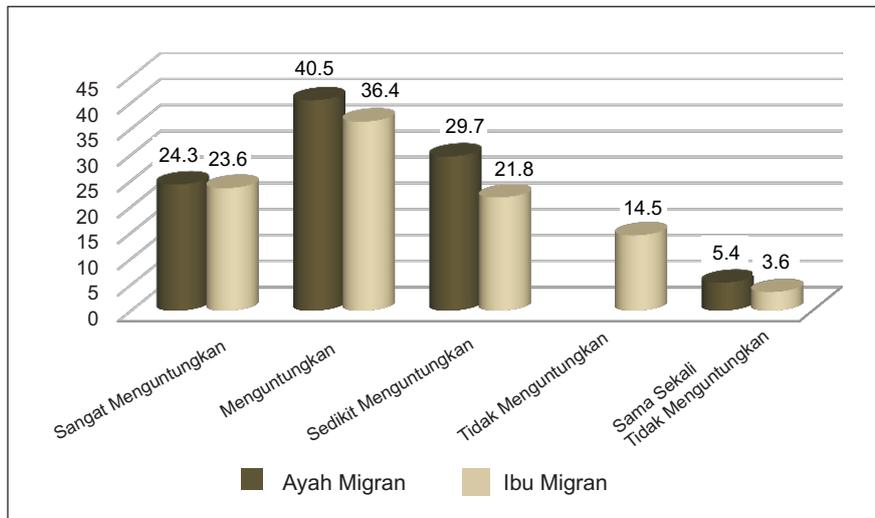
Diskusi dan Pembahasan

Respons Anak terhadap Migrasi

Dalam membahas respons anak, akan dilihat respons anak terhadap kesejahteraan rumah tangga setelah orang tua melakukan migrasi dan respons anak terhadap migrasi yang dilakukan oleh orang tuanya. Terkait dengan aspek kesejahteraan akan dideskripsikan respons anak mengenai efek migrasi terhadap kehidupan anak dan tanggapan anak dari sisi finansial rumah tangga. Sementara itu, terkait dengan respons terhadap migrasi akan dideskripsikan tanggapan anak terhadap aktivitas migrasi yang dilakukan oleh orang tuanya maupun pandangan anak mengenai keinginan untuk melakukan migrasi.

1. Aspek Kesejahteraan

Tanggapan anak terhadap kehidupan mereka setelah ditinggal orang tua bermigrasi cukup beragam. Faktor ibu tampaknya sangat berperan dalam sebuah keluarga dan sangat memiliki peran terhadap anak. Hal ini ditunjukkan dari hasil studi ini bahwa anak yang ditinggal oleh ibu bermigrasi mengatakan kehidupan menjadi lebih berat, apalagi jika kedua orang tua pergi bermigrasi. Hal ini karena anak harus hidup terpisah dengan ibunya, sedangkan ketika ayah yang bermigrasi, justru respons anak lebih banyak yang mengatakan kehidupan menjadi lebih mudah.



Sumber: Data CHAMPSEA, 2011

Gambar 1 Keuntungan Migrasi bagi Anak

Anak yang mengatakan migrasi menguntungkan atau sangat menguntungkan bagi anak lebih banyak dikatakan oleh mereka yang ditinggal bermigrasi oleh ayahnya. Sebanyak 40,5 persen anak dari rumah tangga kategori ayah migran mengatakan bahwa migrasi menguntungkan bagi anak dan sebanyak 24,3 persen menjawab sangat menguntungkan. Sementara itu, dari rumah tangga kategori ibu migran yang menjawab sangat menguntungkan, sebanyak 23,6 persen dan yang menjawab menguntungkan sebesar 36,4 persen. Meskipun migrasi dianggap membawa keuntungan bagi anak, ada anak yang beranggapan bahwa migrasi hanya sedikit menguntungkan bagi mereka, yaitu yang dikatakan oleh 29,7 persen anak dari rumah tangga ayah migran dan 21,8 persen dari anak dengan rumah tangga ibu migran. Bahkan pada beberapa anak, mereka justru menjawab bahwa migrasi tidak menguntungkan bagi anak, seperti yang dikatakan oleh 14,5 persen anak dari ibu migran. Kemudian 5,4 persen anak dari ayah migran dan 3,6 persen anak dari ibu migran mengatakan sangat tidak menguntungkan.

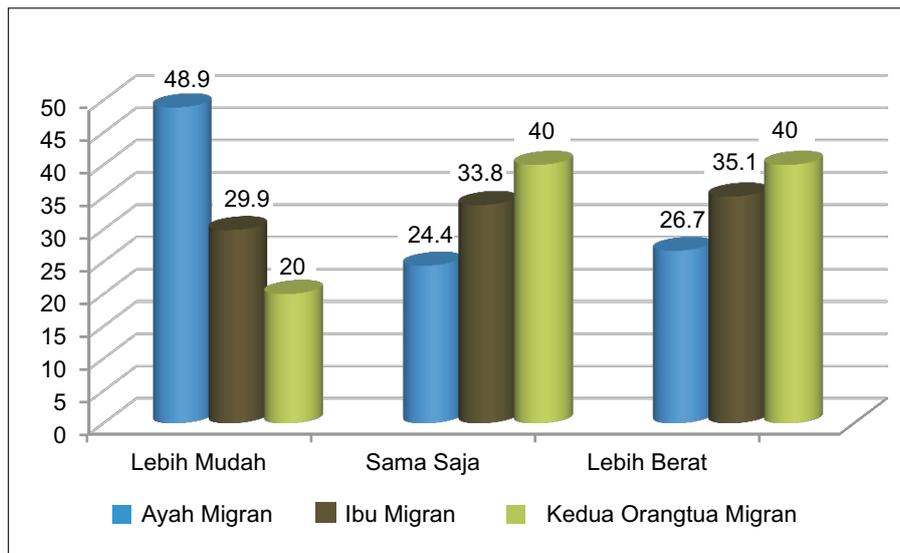
Sementara itu, terkait dengan respons anak mengenai kesejahteraan rumah tangga, mereka juga merespons secara beragam. Grafik 2 menunjukkan bahwa 48,9 persen anak dari rumah tangga dengan ayah sebagai migran mengatakan bahwa kehidupan anak menjadi lebih mudah setelah orang tua bermigrasi. Sementara itu, anak yang berasal dari rumah tangga dengan kedua orang tua migran lebih banyak mengatakan kehidupan sehari-hari sama saja atau bahkan menjadi lebih berat. Demikian juga pada anak dengan latar belakang ibu sebagai migran, mereka juga lebih banyak yang mengatakan kehidupan sehari-hari menjadi lebih berat (35,1 persen). Hal ini mengindikasikan bahwa anak lebih memilih ayah yang pergi bermigrasi dibandingkan dengan ibu atau bahkan kedua orang tua.

Kehidupan anak menjadi lebih berat jika ditinggal ibu pergi apalagi jika kedua orang tua mereka yang pergi. Jika ibu atau kedua orang tua pergi, peran orang tua akan digantikan oleh keluarga luas. Sementara itu, jika ayah yang bermigrasi, ibu akan menjadi pengasuh dari anak-anak yang ditinggal

RESPONS ANAK-ANAK MIGRAN TERHADAP MIGRASI INTERNASIONAL DI PERDESAAN PONOROGO

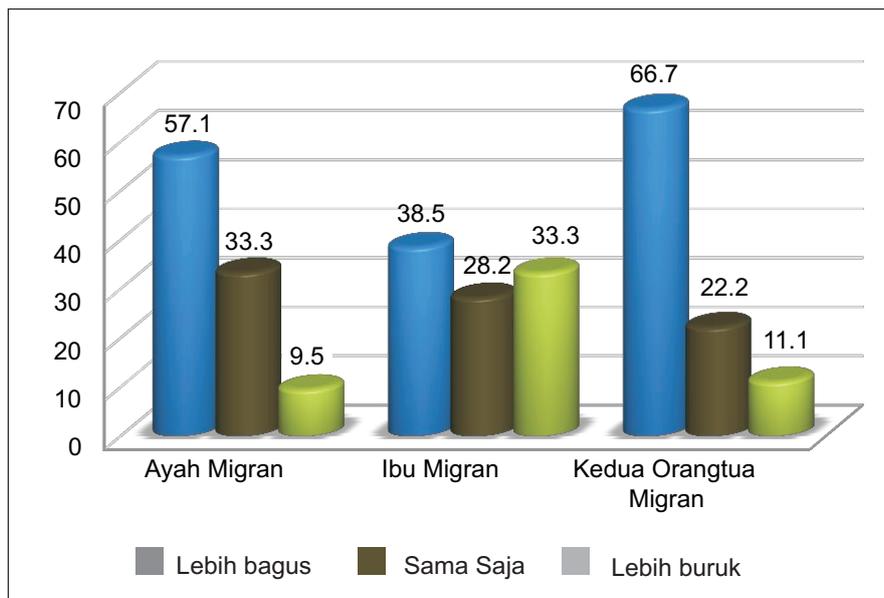
bermigrasi. Hasil studi ini juga menunjukkan bahwa peran orang tua akan digantikan oleh nenek jika ibu atau kedua orang tua bermigrasi. Data menunjukkan bahwa 60 persen rumah tangga migran dengan tipe kedua orang tua adalah migran memilih nenek dari pihak ibu menjadi pengasuh bagi anak yang ditinggal bermigrasi. Tidak lengkapnya peran keluarga inti yang terdiri atas ayah

dan ibu pada gilirannya akan membutuhkan peran dari keluarga luas. Peleburan keluarga inti ke dalam keluarga luas juga berdampak terhadap anak karena adanya perubahan pola pengasuhan anak (Wahyuni, 2000). Ketidakhadiran orang tua secara lengkap inilah yang kemungkinan membuat anak merasa berat.



Sumber: Data CHAMPSEA, 2011

Gambar 2 Kehidupan Anak setelah Orang Tua Bermigrasi



Sumber: Data CHAMPSEA, 2011

Gambar 3 Kesejahteraan setelah Bermigrasi

Sementara itu, tanggapan anak terhadap kesejahteraan perekonomian rumah tangga tampaknya juga beragam. Pada variabel ini, anak diminta mencoba membandingkannya dengan keluarga lain yang orang tuanya tidak bermigrasi. Rumah tangga dengan kedua orang tua sebagai migran dinilai memiliki tingkat kesejahteraan yang lebih bagus (66,7 persen), sedangkan yang berpendapat sama saja sebanyak 22,2 persen dan yang berpendapat lebih buruk sebanyak 11,1 persen. Pada sisi lain, rumah tangga dengan ibu sebagai migran yang berpendapat lebih bagus dan lebih buruk hampir sama jumlahnya, yaitu sebanyak 38,5 persen anak mengatakan lebih bagus dan 33,3 persen anak mengatakan lebih buruk. Hal ini hampir sejalan dengan pendapat sebelumnya bahwa kehidupan anak menjadi lebih berat ketika ibu bermigrasi. Ditambah lagi pada umumnya kebanyakan migran perempuan bekerja pada sektor domestik sehingga remitan yang dikirimkan tidak sebanyak migran laki-laki yang banyak bekerja pada sektor manufaktur. Hal ini juga didukung dengan pendapat anak yang 57,1 persen mengatakan kesejahteraan rumah tangga menjadi lebih bagus ketika ayah bermigrasi.

Laki-laki migran memiliki pekerjaan yang lebih baik dibandingkan dengan migran perempuan. Hal ini juga didukung oleh laporan International Organization for Migration (IOM) tahun 2010 yang menyebutkan bahwa migran perempuan lebih banyak bekerja pada sektor domestik, sedangkan laki-laki bekerja pada sektor manufaktur. Data pada Grafik 3 juga menunjukkan bahwa rumah tangga dengan ayah migran pada umumnya memiliki kondisi finansial rumah tangga yang lebih bagus, sedangkan yang kondisinya lebih

buruk sebesar 9,5 persen. Migran dengan kondisi finansial rumah tangga yang buruk biasanya dialami oleh migran yang berangkat secara ilegal dan kebanyakan bekerja pada perkebunan di Malaysia. Migrasi ke Malaysia telah dilakukan oleh masyarakat di Ponorogo sejak lama dan mereka telah memiliki jalur-jalur pemberangkatan tertentu (Idrus, 2008). Kemudahan untuk masuk ke Malaysia yang disebabkan oleh banyaknya jalur ilegal yang dapat dilalui menjadikan banyak pekerja migran ilegal mencoba peruntungan untuk

Boks 1

Kisah Keluarga Ibu Miyatin

Suami Ibu Miyatin pergi ke Malaysia untuk bekerja dan akan bekerja di perkebunan. Sang suami pergi ke Malaysia setelah lebaran, tetapi sebelumnya ia pernah bekerja di Malaysia, tetapi kepada juragan yang berbeda. Untuk kepergian yang kali ini, Ibu Miyatin sangat gelisah karena tidak pernah menerima kabar dari suaminya. Kontak terakhir adalah saat sang suami mengabarkan jika ia telah tiba di Malaysia, tetapi sejak itu tidak pernah memberi kabar dan ponselnya tidak dapat dihubungi.

Kondisi perekonomian keluarga Ibu Miyatin tidak cukup bagus. Kondisi rumah sangat sederhana terbuat dari batu bata tanpa plester dan lantai semen. Perabotan rumah, seperti kursi, telah rusak. Untuk menyambung hidup, Ibu Miyatin menjadi buruh tani dan membuat tempe untuk dijual. Ia tidak menginginkan anak-anaknya bekerja ke luar negeri, tetapi lebih ingin jika anak-anaknya nanti dapat menjadi guru. Ia sangat sedih ditinggal suami bekerja di Malaysia, yang menurutnya, tidak membawa perubahan dalam perekonomian keluarga walaupun telah pergi jauh.

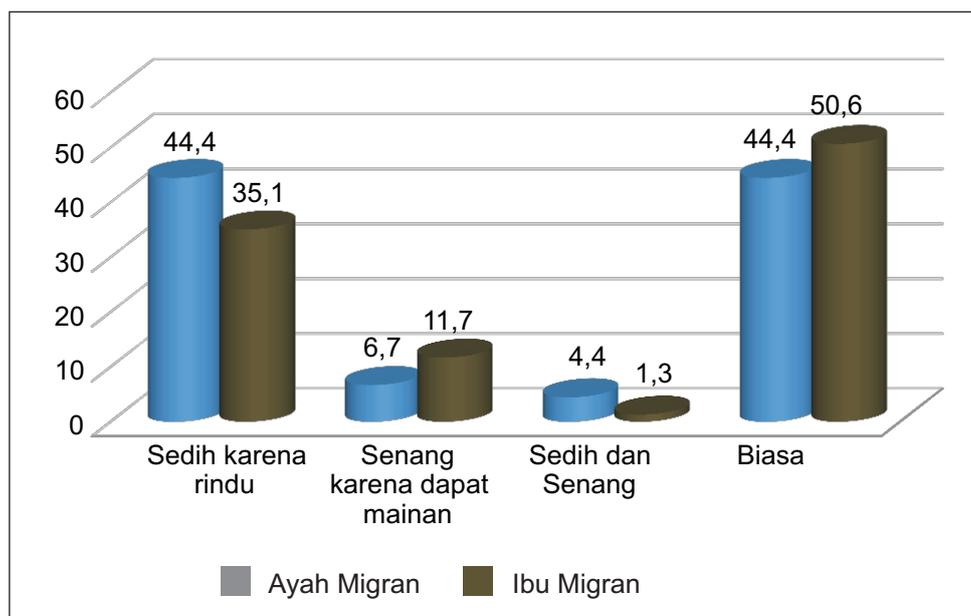
Anak-anak Ibu Miyatin juga sedih dengan kepergian ayahnya. Anak sulungnya yang saat itu duduk di kelas 5 SD selalu menangis jika ingat atau ada yang menanyakan ayahnya. Ditambah lagi ia masih harus ikut mengasuh kedua adiknya yang masih kecil.

dapat bekerja di beberapa perkebunan kelapa sawit di Malaysia. Boks berikut menggambarkan salah satu migran ke Malaysia yang kemungkinan melalui jalur ilegal sehingga keluarga kehilangan kontak dengan yang bersangkutan. Akibat dari migrasi ilegal, tidak ada dampak positif yang diberikan terhadap perekonomian rumah tangga. Namun ketiadaan pekerjaan di daerah asal dan tergiur keinginan mendapatkan uang banyak di luar negeri menjadikan banyak orang mencoba menjadi migran secara ilegal. Sayangnya, upaya mereka belum tentu mampu membawa perbaikan kesejahteraan rumah tangga.

2. Aspek Sosial

Respons yang ditunjukkan oleh anak terhadap kondisi terpisahnya anak dengan orang tua cukup beragam. Respons yang paling banyak adalah anak mengatakan sedih karena rindu terhadap orang tuanya, tetapi banyak juga yang menyikapinya secara

biasa saja. Anak yang berpisah dengan ayahnya untuk bermigrasi justru lebih banyak mengatakan sedih karena rindu ayahnya (44,4 persen) jika dibandingkan dengan kesedihan anak karena rindu ditinggal ibu bermigrasi (35,1 persen). Demikian juga dengan anak yang menyikapi migrasi orang tuanya dengan sikap biasa juga lebih banyak terdapat pada anak yang ditinggal oleh ibu bermigrasi (50,6 persen), sedangkan anak yang ditinggal ayah bermigrasi lebih rendah (44,4 persen) yang bersikap biasa. Hal ini agak berbeda dengan kondisi pada umumnya, yaitu anak biasanya lebih dekat dengan ibu, tetapi ternyata anak lebih banyak yang rindu terhadap ayah dibandingkan dengan ibu ketika mereka ditinggalkan oleh orang tua bermigrasi. Namun ada juga anak yang senang ketika orang tua bermigrasi karena akan mendapat mainan, yaitu 11,7 persen anak dari ibu migran dan 6,7 persen anak dari ayah migran. Oleh-oleh mainan rupanya mampu menghibur anak ketika ditinggal oleh orang tua untuk bermigrasi.



Sumber: Data CHAMPSEA, 2011

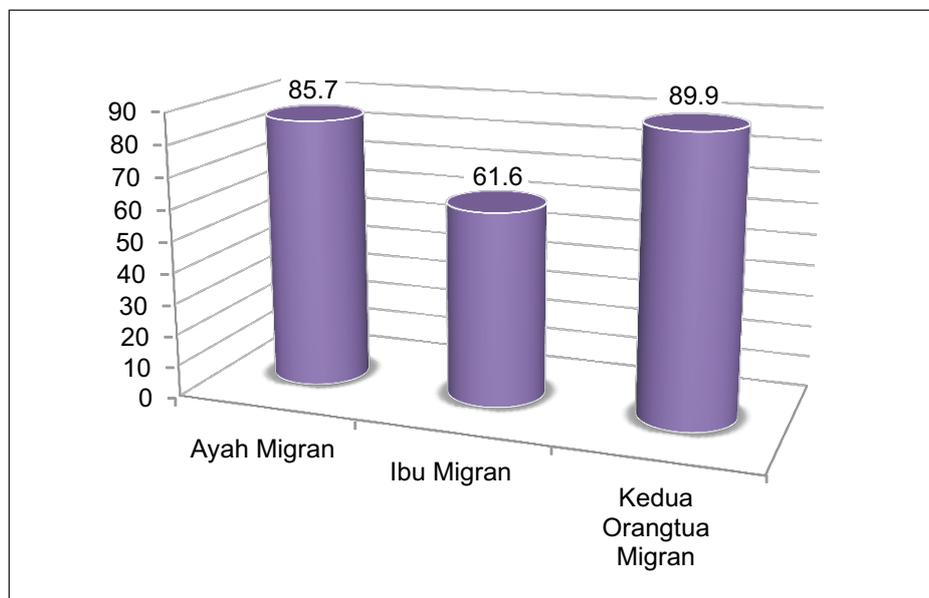
Gambar 4 Respons terhadap Migrasi Orang Tua

Kesedihan karena rindu kepada orang tua ini ditunjukkan oleh salah satu anak migran yang ketika diwawancara selalu menangis. Wawancara kadang-kadang harus dihentikan untuk menunggu anak menjadi lebih tenang. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh salah seorang anak migran ketika ditanyakan mengenai migrasi yang dilakukan oleh ibunya.

“Iya saya kangen sekali dengan Ibu ... sudah hampir dua tahun Ibu tidak pulang. Ibu saya kerja di Arab, sudah hampir tujuh tahun ... (sambil menangis) ... ibu saya pergi waktu saya masih kecil dan belum ngerti. Saya pinginnya Ibu di sini saja, tetapi Ibu harus kerja jadi saya di sini sama Bapak” (Ang, 11 tahun)

Respons lain yang ditanyakan kepada anak terkait dengan migrasi adalah tentang keinginan anak untuk bermigrasi. Ternyata fenomena migrasi yang telah cukup lama terjadi di Kabupaten Ponorogo juga

memengaruhi sikap anak terhadap migrasi. Pada umumnya anak-anak memiliki rencana untuk bekerja ke luar negeri seperti yang dilakukan oleh orang tuanya. Anak yang ditinggal bermigrasi oleh kedua orang tuanya justru lebih banyak memiliki keinginan untuk pergi bekerja ke luar negeri (89,9 persen). Sementara itu, anak yang ditinggal ibu bermigrasi untuk bekerja ke luar negeri paling rendah yang berkeinginan bekerja ke luar negeri seperti ibu mereka (61,6 persen). Persepsi anak terhadap keinginan bermigrasi ini selain dipengaruhi oleh aktivitas migrasi yang dilakukan oleh orang tuanya, kemungkinan juga terbangun oleh maraknya aktivitas migrasi di lingkungan sekitarnya. Data BNP2TKI tahun 2012 menunjukkan bahwa Kabupaten Ponorogo merupakan kabupaten sebagai pengirim migran terbesar sehingga fenomena migrasi merupakan hal yang banyak dialami oleh anak-anak di Ponorogo.



Sumber: Data CHAMPSEA, 2011

Gambar 5 Rencana Bekerja ke Luar Negeri

Kabupaten Ponorogo selain merupakan daerah pengirim migran yang terbesar, juga telah memiliki sejarah migrasi yang panjang. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika anak-anak sangat mengenal aktivitas migrasi karena telah berlangsung turun-temurun dan dilakukan oleh banyak masyarakat di Kabupaten Ponorogo. Hal ini juga memengaruhi keinginan anak untuk memiliki rencana bekerja di luar negeri. Meskipun anak-anak merasa sedih karena ditinggal pergi oleh salah satu atau kedua orang tua untuk bermigrasi, bekerja di luar negeri tampaknya banyak menjadi impian dari anak-anak di Kabupaten Ponorogo.

Kesejahteraan Rumah Tangga Migran

Sebaran anak-anak migran yang menjadi responden dalam studi ini, jika dilihat berdasarkan tipe migrasi yang dilakukan orang tuanya, responden dari rumah tangga dengan ibu migran jauh lebih banyak dibandingkan dengan responden untuk ayah migran dan kedua orang tua migran. Hal ini karena migrasi yang dilakukan oleh perempuan yang telah menikah dan memiliki anak lebih banyak dibandingkan dengan migrasi laki-laki maupun migrasi yang dilakukan oleh kedua orang tua. Migran laki-laki lebih banyak didominasi oleh laki-laki lajang sehingga sulit mendapatkan rumah tangga dengan ayah migran. Meskipun data mengenai jumlah migran cukup sulit diperoleh, fenomena banyaknya migran perempuan ini diperkuat ketika penyaringan untuk pengambilan sampel. Peneliti kesulitan untuk mendapatkan responden yang mewakili rumah tangga migran dengan tipe ayah migran maupun kedua orang tua migran. Tingginya migran perempuan ini juga didukung oleh data IOM yang menunjukkan

bahwa saat ini telah terjadi feminisasi migrasi tenaga kerja (IOM, 2010). Pada umumnya laki-laki yang bermigrasi masih lajang, sedangkan kebanyakan perempuan yang bermigrasi berstatus telah menikah dan memiliki anak. Dengan demikian, agak sulit mendapatkan responden anak yang ditinggal oleh ayah bermigrasi.

Sementara itu, untuk melihat kondisi kesejahteraan rumah tangga migran, dilihat berdasarkan pendapatan rumah tangga. Rumah tangga migran, jika dilihat berdasarkan kondisi kesejahteraannya, pada umumnya berada pada kuintil 3–4. Dengan kata lain, rumah tangga migran berada pada kondisi menengah, sedangkan persentase rumah tangga migran dengan kondisi kesejahteraan yang tinggi (kuintil 5) paling sedikit, bahkan untuk tipe rumah tangga kedua orang tua migran, tidak ada rumah tangga dengan kondisi kesejahteraan yang tinggi. Rumah tangga dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi terdapat pada rumah tangga migran dengan tipe ayah migran.

Kondisi kesejahteraan rumah tangga yang baik lebih banyak terdapat pada rumah tangga dengan ayah yang bermigrasi. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, laki-laki yang bermigrasi pada umumnya bekerja pada sektor manufaktur, sedangkan perempuan yang bermigrasi lebih banyak yang bekerja pada sektor domestik sehingga hal ini berpengaruh pada remitan yang mereka kirimkan. Pekerjaan pada sektor manufaktur di luar negeri akan memiliki pendapatan yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan pada sektor domestik. Rumah tangga dengan kondisi kesejahteraan rendah (kuintil 1-2) justru lebih banyak terdapat pada rumah tangga dengan kedua orang tua migran dan pada tipe rumah tangga ini tidak terdapat

rumah tangga dengan kondisi kesejahteraan yang tinggi. Indeks kesejahteraan ini juga dapat dilihat dari tingkat pendapatan rumah tangga dan kondisi fisik rumah responden, serta properti yang dimiliki rumah tangga. Memiliki rumah yang bagus merupakan

karena itu, alasan ekonomi sering menjadi alasan seseorang melakukan migrasi untuk bekerja di luar negeri demi memperbaiki status ekonomi keluarga. Jika kesejahteraan rumah tangga meningkat, maka diharapkan akan meningkatkan tingkat pendidikan

Tabel 1 Indeks Kesejahteraan Rumah Tangga

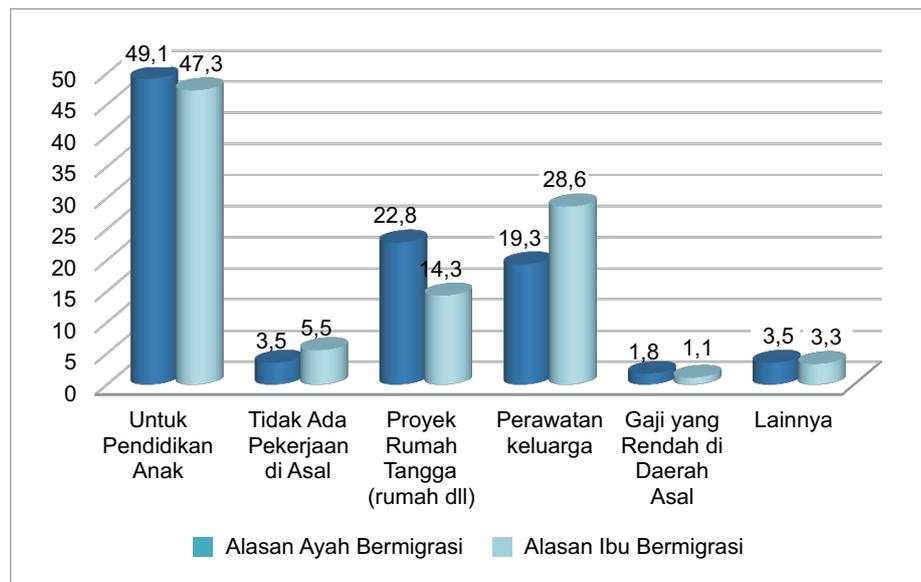
Kuintil	Ayah Migran (%)	Ibu Migran (%)	Kedua Orang Tua Migran (%)
Kuintil 1 – 2	24,44	37,66	40,00
Kuintil 3 – 4	46,67	44,16	60,00
Kuintil 5	24,44	15,58	-
Total			
N	45	77	15
%	100	100	100

Sumber: Data CHAMPSEA, 2011

keinginan yang umum di masyarakat Kecamatan Babadan karena pada umumnya migran memiliki rumah yang bagus. Sementara itu, peningkatan kesejahteraan diharapkan akan meningkatkan pendidikan anak.

Pada umumnya meningkatkan kesejahteraan rumah tangga merupakan hal yang mendorong seseorang bermigrasi. Oleh

anak. Hal ini juga tampak dalam studi ini yang menunjukkan bahwa pendidikan anak menjadi alasan utama orang tua bermigrasi. Masyarakat mulai sadar bahwa jika anak memiliki tingkat pendidikan yang tinggi, mereka akan mampu memiliki pekerjaan yang lebih baik sehingga kesejahteraan juga akan meningkat. Pendidikan yang baik akan menjadi modal meningkatkan perekonomian



Sumber: Data CHAMPSEA, 2011

Gambar 6 Alasan Utama Melakukan Migrasi

RESPONS ANAK-ANAK MIGRAN TERHADAP MIGRASI INTERNASIONAL DI PERDESAAN PONOROGO

rumah tangga. Hampir separuh dari rumah tangga migran mengatakan bahwa pendidikan anak menjadi alasan utama mereka bermigrasi untuk bekerja di luar negeri.

Alasan lain yang mendasari orang tua melakukan migrasi selain untuk pendidikan anak adalah untuk perawatan keluarga dan memperbaiki rumah. Pada ibu migran, selain

membangun rumah, sedangkan pendidikan meskipun menjadi target untuk rencana pemanfaatan remitan, tetapi tidak sebesar perencanaan untuk membangun rumah. Namun dalam realita, pemanfaatan remitan justru lebih banyak untuk biaya pendidikan anak, baik pada rumah tangga dengan ayah migran maupun rumah tangga dengan ibu migran.

Tabel 2 Pemanfaatan Remitan: Rencana dan Realita

Pemanfaatan Remitan		Pendidikan Anak	Kebutuhan Harian	Membayar Utang	Membangun Rumah	Usaha	Ditabung
Rencana	Ayah Migran	33,3	2,8	5,6	50,0	8,3	-
	Ibu Migran	40,7	5,1	1,7	44,1	8,5	-
Realita	Ayah Migran	30,6	33,3	11,1	16,7	-	8,3
	Ibu Migran	43,8	12,5	8,3	18,8	4,2	12,5

Sumber: Data CHAMPSEA 2011

alasan pendidikan anak, alasan yang juga banyak mendasari ibu bermigrasi adalah untuk perawatan keluarga (28,6 persen) dan merenovasi rumah (14,3 persen). Alasan ibu bermigrasi lebih untuk alasan keluarga, seperti pendidikan anak dan perawatan keluarga. Sementara itu, untuk ayah migran, alasan merenovasi rumah lebih banyak menjadi alasan (22,8 persen) dibandingkan dengan alasan untuk perawatan keluarga (14,3 persen).

Ketika ditanyakan mengenai alasan bermigrasi, kebanyakan migran mengatakan bahwa pendidikan anak menjadi alasan untuk bermigrasi. Namun ketika ditanyakan mengenai pemanfaatan remitan, hal ini berbeda dengan alasan bermigrasi. Kebanyakan rumah tangga migran mengatakan bahwa remitan direncanakan untuk dimanfaatkan dalam rangka untuk

Pada rumah tangga dengan ayah migran, rupanya rencana penggunaan remitan yang terbesar adalah untuk membangun rumah (50 persen), sedangkan penggunaan remitan untuk pendidikan anak lebih sedikit yang merencanakannya, yaitu sebesar 33,3 persen. Pada rumah tangga dengan ibu sebagai migran, ternyata kondisinya juga sama. Rencana penggunaan remitan yang lebih besar juga untuk membangun rumah (44,1 persen), sedangkan pendidikan anak 40,7 persen. Memiliki rumah yang bagus merupakan keinginan yang wajar karena observasi di lapangan juga menunjukkan bahwa ada perbedaan yang cukup signifikan antara rumah migran dan nonmigran. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika banyak para calon migran yang memiliki rencana memperbaiki rumah untuk penggunaan remitan mereka. Gambar berikut menunjukkan perbedaan yang cukup

mencolok antara rumah migran dengan rumah nonmigran sehingga tidak mengherankan jika memperbaiki rumah menjadi salah satu tujuan seseorang bermigrasi.



Rumah Migran

migran dan kedua orang tua migran, anak lebih banyak memberikan respons negatif. Kebanyakan mereka mengatakan kehidupan sama saja atau bahkan lebih berat. Namun jika ditanyakan tentang kondisi perekonomian



Rumah Nonmigran

Penutup

Anak-anak memberikan respons yang beragam terhadap kesejahteraan rumah tangga sebagai dampak dari migrasi yang dilakukan oleh orang tuanya maupun respons terhadap aktivitas migrasi internasional itu sendiri. Dilihat dari tingkat kesejahteraan rumah tangga, pada rumah tangga dengan ayah sebagai migran, tingkat kesejahteraan mereka lebih baik dibandingkan dengan rumah tangga dengan tipe ibu migran. Hal ini terkait dengan jenis pekerjaan migran di luar negeri yang pada umumnya laki-laki masuk pada sektor formal, sedangkan perempuan bekerja pada sektor domestik.

Anak dari rumah tangga dengan tipe ayah migran lebih banyak memberikan respons positif. Anak yang ditinggal bermigrasi oleh ayahnya lebih banyak mengatakan bahwa kehidupan mereka menjadi lebih mudah dan kondisi perekonomian rumah tangga lebih bagus dibandingkan dengan yang nonmigran. Namun pada rumah tangga dengan ibu

dibandingkan dengan nonmigran, anak dari rumah tangga kedua orang tua migran lebih banyak beranggapan bahwa perekonomian mereka lebih baik. Namun pada rumah tangga dengan ibu migran, tanggapan anak hampir sama antara yang mengatakan lebih baik dengan yang mengatakan lebih buruk.

Kesedihan karena merindukan orang tua merupakan respons yang cukup banyak diberikan oleh anak-anak ketika ditanyakan perihal migrasi yang dilakukan oleh orang tuanya. Secara psikologis, tampaknya anak-anak cukup terpengaruh oleh migrasi yang dilakukan oleh orang tuanya karena mereka harus memendam rindu akibat hidup terpisah dengan orang tua. Namun anak-anak tampaknya justru memiliki keinginan untuk melakukan migrasi ke luar negeri seperti yang dilakukan oleh orang tuanya. Tampaknya lingkungan yang merupakan kantong migran dan perekonomian rumah tangga migran yang lebih baik memengaruhi anak-anak untuk bermigrasi dan bekerja ke luar negeri.

Daftar Pustaka

- Kelapa%20Sawit%20Malaysia.pdf. Diunduh pada 10 Januari 2016.
- Antman, Fransisca M. 2012. "The Impact of Migration on Family Left Behind" dalam *IZA Discussion Paper No. 6374*, Februari 2012, The Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Bakker, Caroline, Martina Elings-Pels dan Michele Reis. 2009. *Impact of Migration on Children in the Caribbean*. UNICEF Office for Barbados and Eastern Caribbean.
- Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. 2012. *Penempatan Berdasarkan Jenis Kelamin (2006-2012)*. <http://www.bnp2tki.go.id/statistik-penempatan/6758-penempatanberdasarkan-jenis-kelamin-2006-2012.html>. Diunduh pada 10 Januari 2016.
- Bryant, John. 2005. "Children of International Migrants in Indonesia, Thailand, and The Philippines: A Review of Evidence and Policies". UNICEF, *Innocenti Working Paper*.
- Hu, Feng. 2013. "Does migration benefit the schooling of children left behind? Evidence from rural northwest China" dalam *Demographic Research Volume 29*, Artikel 2, hlm. 33-70.
- Hugo, Graeme. 2002. "Effects of International Migration on the Family in Indonesia" dalam *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 11, No. 1, 2002.
- Idrus, Nurul Ilmi. 2008. "Pandai-pandailah: Dilema dan Strategi Kehidupan Pekerja Migran Bugis di Kebun Kelapa Sawit Malaysia". Diambil dari: http://cpps.ugm.ac.id/documents/S352_Nurul%20Ilmi%20Idris_Dilema%20dan%20Strategi%20Kehidupan%20Pekerja%20Migran%20Bugis%20di%20Kebun%20
- IOM. 2010. *Migrasi Tenaga Kerja dari Indonesia: Gambaran Umum Migrasi Tenaga Kerja Indonesia di Beberapa Negara Tujuan di Asia dan Timur Tengah*. IOM, Jakarta.
- Mc. Kenzie, David dan Hillel Rapoport. 2007. "Network effects and the dynamics of migration and inequality: Theory and evidence from Mexico" dalam *Journal of Development Economics*, Vol 84 (2007) 1-24.
- Pitoyo, Agus Joko, 2015. "Jauh Sebelum MEA, Pekerja Asal Ponorogo telah Menjelajah Dunia" Artikel disampaikan dalam Seminar: Diseminasi Hasil Studi "Migrating Out of Poverty Research Programme Consortium" diselenggarakan di PSKK UGM 3 November.
- Rossi, Andrea. 2008. *The Impact of Migration on Children in Developing Countries*. Harvard University Kennedy School of Government.
- Sukamdi, 2008. "International Migration in Indonesia" dalam *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 17, No. 3-4, 2008
- Wafirotin, Khusnotul Zulfa. 2013. "Dampak Migrasi Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Keluarga TKI di Kecamatan Babadan Kabupaten Ponorogo" dalam *Jurnal Ekulibrium*, Volume 11, Nomor 2, Maret.
- Tamtiari, Wini. 1999. "Dampak Sosial Migrasi Tenaga Kerja ke Malaysia" dalam *Populasi* 1999, X (2).
- Wahyuni, ES. 2000. "Migrasi Wanita dan Persoalan Perawatan Anak: Sebuah Analisa Migrasi Internal di Jawa" dalam *Jurnal Sosiologi Indonesia* Vol. 4.

UNMET NEED: KONSEP YANG MASIH PERLU DIPERDEBATKAN

Umi Listyaningsih¹, Sumini,² dan Sonyaruri Satiti²

¹Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, ²Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Korespondensi: Umi Listyaningsih (e-mail: listyaningsih_umi@yahoo.com)

Abstrak

Unmet need atau kebutuhan kontrasepsi yang tidak terpenuhi sering dikaitkan dengan dua hal, yaitu *supply* dan *demand*. Penelitian ini berupaya melihat konsep *unmet need* lebih dalam dengan memperhatikan latar belakang sosial ekonomi pasangan usia subur. Melalui analisis hasil pendataan keluarga di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) serta wawancara kepada Petugas Lapangan KB (PLKB) dan juga wanita usia subur yang tergolong sebagai *unmet need*, penelitian ini menemukan bahwa konsep *unmet need* yang ada selama ini masih perlu dikaji lebih dalam, terlebih ketika *unmet need* dijadikan sebagai indikator kinerja di DIY. Hal itu berkaitan dengan fakta bahwa *unmet need* tidak selalu berakhir pada kehamilan.

Kata kunci: *unmet need, supply, demand*

UNMET NEED: THE DEBATABLE CONCEPT

Abstract

Unmet need or the unfulfilled need for contraception is often associated with two things, namely supply and demand. This research attempted to overview the concept of unmet need by giving the attention to the socio-economic background of the couples. Through analyzing the result of family survey in Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) and interviewing the field surveyor of family planning (Petugas Lapangan Keluarga Berencana-PLKB) and women that categorized as unmet need, this research found that the unmet need concept still needed to be explored further, especially when unmet need was used as the performance indicator in DIY. It related to the evidence that unmet need did not always end up with pregnancy.

Keywords: unmet need, supply, demand

Pendahuluan

Keluarga berencana (KB) merupakan salah satu kebijakan kependudukan yang bertujuan untuk mengendalikan kuantitas penduduk. Kebijakan KB bertujuan untuk menekan laju pertumbuhan penduduk hingga tercapai keseimbangan antara kuantitas dan kualitas penduduk. Kebijakan tersebut dianggap berhasil, terutama sebelum tahun 2000, karena telah mampu menekan tingkat kelahiran. Selain itu, KB juga telah berhasil menggeser nilai anak dan norma dalam kehidupan keluarga dari keluarga besar menjadi keluarga kecil atau dengan dua anak cukup. Keluarga Berencana berkembang menjadi sebuah gerakan yang membutuhkan partisipasi masyarakat untuk menyelesaikan persoalan kependudukan, utamanya pengendalian penduduk.

Keberhasilan program KB, salah satunya, terlihat dari penurunan angka fertilitas total dari 3,0 pada 1991 menjadi 2,6 pada 2002 dan terus menurun menjadi 2,3 pada 2015. Namun, dalam perjalanannya, Total Fertility Rate (TFR) Indonesia selama periode 2002 sampai 2012 mengalami stagnasi pada angka 2,6. Penurunan TFR tersebut tidak diikuti dengan penurunan *unmet need* yang berarti, bahkan beberapa provinsi seperti DIY justru mengalami peningkatan dari 6,8 pada 2007 menjadi 11,3 pada 2012.

Unmet need atau kebutuhan kontrasepsi yang tidak terpenuhi secara nasional ditarget sebesar lima persen pada 2015. Berdasarkan capaian 2012, target tersebut sangat sulit dicapai. Alasan sangat sulitnya menurunkan *unmet need* merupakan pertanyaan besar yang harus dijawab untuk merumuskan terobosan-terobosan program yang efektif dan efisien.

Unmet need dapat dipahami dalam dua perspektif, yaitu dari sisi penyedia layanan dan dari sisi klien. Pemerintah sebagai penyedia layanan bertanggung jawab dan berupaya menyediakan alat kontrasepsi yang dibutuhkan masyarakat sebagai klien. Persoalan muncul ketika alat kontrasepsi yang didistribusikan tidak sesuai dengan keinginan masyarakat. Jeda waktu pengusulan dengan realisasi alat kontrasepsi yang cukup panjang menjadilah salah satu faktor penyebab perubahan pemilihan alat kontrasepsi. Pertimbangan administrasi pengedaran alat kontrasepsi menjadi persoalan lain kasus *unmet need*. Salah satu indikator keberhasilan program KB, baik dalam tataran Indonesia maupun global, adalah terpenuhinya kebutuhan alat kontrasepsi.

Pengalaman kegagalan penggunaan kontrasepsi, umur anak terakhir, dan umur pasangan usia subur (PUS) menjadi referensi dalam pemilihan alat kontrasepsi. Sementara itu, pada sisi yang lain, alat kontrasepsi yang tersedia justru yang tidak sesuai dengan yang diinginkan. Kondisi inilah yang memicu kesulitan menekan *unmet need*. Umur anak terakhir dan pengalaman tidak menggunakan alat kontrasepsi yang tidak berakhir dengan kehamilan menjadi alasan tidak menggunakan alat kontrasepsi. Asumsi umum yang berlaku ketika wanita usia subur yang masih mengalami menstruasi masih memiliki peluang untuk hamil. Kelompok inilah yang menjadi sasaran program KB sebagai salah satu kebijakan pengendalian jumlah penduduk.

Tidak bersedianya seseorang menggunakan alat kontrasepsi disebabkan oleh beberapa alasan. Beberapa alasan itu, seperti efek sampingnya terhadap kesehatan, larangan dari pasangan atau

suami, ketidaknyamanan, biaya yang harus dikeluarkan, tidak ingin repot, hingga pengalaman subjektif bahwa selama ini tanpa alat kontrasepsi pun tidak terjadi kehamilan. Pada kenyataannya perempuan tetap berisiko hamil meskipun telah berumur lebih dari 35 tahun atau telah jarang berhubungan seksual. Oleh karena itu, konseling kesehatan reproduksi diperlukan untuk memberikan pemahaman tersebut kepada perempuan. Jika pengetahuan kesehatan reproduksi telah memadai, akseptor KB mengetahui dengan benar hal-hal yang perlu dilakukan sehingga mereka tidak perlu khawatir, bahkan merasa terkorbankan karena menggunakan alat kontrasepsi.

Konseling sebagai upaya mengedukasi masyarakat tentang pengetahuan dan pemahaman tentang KB tetap harus memperhatikan berbagai alasan penolakan. Hak asasi manusia dalam ranah internasional yang dideklarasikan pada 10 Desember 1948 memiliki pesan moral bahwa setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang tercantum dalam 30 pasal deklarasi ini dan salah satunya adalah hak atas kelahiran. Konferensi Kairo (1994) menekankan pendekatan humanisme dan HAM dalam melihat persoalan kependudukan dan pembangunan. Manusia ditempatkan sebagai individu yang memiliki otonomi untuk mengontrol tubuh dan seksualitasnya, serta memiliki hak untuk menikmati standar tertinggi dari kesehatan baik secara fisik, psikis, maupun sosial, yang dilindungi oleh negara.

Berdasarkan konferensi tersebut, kasus tingginya *unmet need* di Yogyakarta tidak dapat secara langsung dikaitkan dengan peningkatan atau lambatnya penurunan angka kelahiran. Karakteristik penduduk

yang termasuk dalam kelompok *unmet need* perlu dilihat. Dengan demikian, dapat diidentifikasi siapa pasangan usia subur yang masuk kategori *unmet need* sehingga program yang akan diterapkan pun sesuai. Dapat pula muncul sebuah pemikiran upaya lain untuk mengendalikan jumlah penduduk yang “ramah” pada perempuan jika fenomena *unmet need* ini merupakan bentuk penolakan perempuan terhadap kebijakan KB.

Konsep *Unmet Need*

Kajian *unmet need* tidak dapat dilepaskan dari definisi istilah *unmet need*. Makna harafiah atau makna literal dari kata *unmet need* adalah kebutuhan yang tidak terpenuhi. Kondisi ini mengisyaratkan keinginan pasangan usia subur (PUS) terhadap suatu jenis alat kontrasepsi yang tidak tersedia sehingga mereka mengambil keputusan tidak menggunakan alat atau metode kontrasepsi. Kemungkinan yang lain adalah penggunaan alat kontrasepsi oleh PUS saat ini pun tidak sesuai dengan keinginannya. Banyak aspek yang melatarbelakangi kondisi ini, seperti ketidaknyamanan, keterbatasan atau ketersediaan, dan harga.

Sementara itu, pemberi layanan memiliki keterbatasan dalam menyediakan alat yang dibutuhkan, seperti efektivitas masa berlaku suatu alat, inkonsisten pilihan masyarakat terhadap suatu jenis alat kontrasepsi, dan sistem target alat. Sementara itu, pemberi layanan tidak memiliki banyak waktu untuk menghimpun data kebutuhan jenis alat kontrasepsi yang diinginkan masyarakat. Jeda waktu antara pengusulan jenis alat kontrasepsi hingga realisasi alat menyebabkan masyarakat mengubah pilihan alat kontrasepsi yang

diajukan karena informasi negatif tentang suatu alat kontrasepsi yang diterima. Di pihak lain, pemerintah sebagai penyedia layanan mempunyai keterbatasan administrasi sehingga tidak mampu berbuat banyak ketika mendapat pengedropan alat kontrasepsi.

Kualitas layanan terhadap pemilihan alat kontrasepsi dapat meningkatkan cakupan pengguna keluarga berencana. Pemberi layanan dituntut memberikan informasi terkait dengan pilihan metode, termasuk manfaat dan risiko yang ditimbulkannya, tempat konseling, tempat pelayanan penggunaan alat kontrasepsi, dan keberlanjutan pelayanan. Kualitas informasi yang diberikan kepada PUS sangat tergantung pada kompetensi pemberi layanan. Bentuk layanan KB yang diberikan oleh pemberi layanan bukan sekadar menyediakan alat kontrasepsi, tetapi memperhatikan kebutuhan sosial dan kesehatan calon akseptor. Keputusan PUS dalam pemilihan kontrasepsi mempertimbangkan keefektifan metode, mengetahui kelebihan dan kelemahan metode, cara pemakaian alat kontrasepsi, tanda-tanda efek samping kontrasepsi dan cara mengatasi efek samping alat kontrasepsi.

Kemudian *unmet need* juga dapat dilihat dari sisi *demand* KB, yaitu keinginan individu atau pasangan untuk mengontrol kelahiran di waktu yang akan datang. Keinginan mengontrol kelahiran ini dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu keinginan untuk menunda kelahiran, keinginan untuk menjarangkan kelahiran, dan keinginan untuk mengakhiri kelahiran. Beberapa individu dan pasangan usia subur yang masuk kategori *unmet need* adalah sebagai berikut.

1. perempuan hamil yang kehamilannya tidak diinginkan dengan alasan menunda kehamilan
2. perempuan hamil yang kehamilannya tidak diinginkan karena tidak menginginkan anak lagi
3. perempuan nifas dengan kelahiran anak yang tidak diinginkan karena ingin menunda kehamilan ataupun tidak menginginkan anak lagi
4. perempuan yang sedang tidak hamil dan tidak menginginkan kehamilan dalam waktu dekat, tetapi tidak menggunakan kontrasepsi
5. perempuan yang belum haid setelah melahirkan dan ingin menunda kehamilan berikutnya atau tidak menginginkan anak lagi, tetapi tidak menggunakan alat kontrasepsi perempuan yang belum dapat memutuskan menginginkan anak lagi, namun tidak menggunakan alat kontrasepsi
6. perempuan yang menggunakan metode kontrasepsi tradisional.

Metode kontrasepsi tradisional menurut beberapa masyarakat cukup efektif mencegah kehamilan asalkan dilakukan secara disiplin. Namun, dari sisi pemerintah sebagai penyelenggara program pengendalian penduduk, metode ini masih memiliki peluang tinggi mengalami kegagalan hingga berakhir dengan kehamilan.

Konsep tersebut berfungsi untuk menilai sejauh mana program KB telah dapat memenuhi kebutuhan pelayanan. Estimasi ukuran dan komposisi perempuan dengan kebutuhan kontrasepsi yang tidak terpenuhi (*unmet need*) berguna untuk merencanakan program KB dan kesehatan reproduksi. Kebutuhan alat kontrasepsi yang tidak terpenuhi tersebut dapat digunakan untuk mengevaluasi program KB. Pemerintah harus

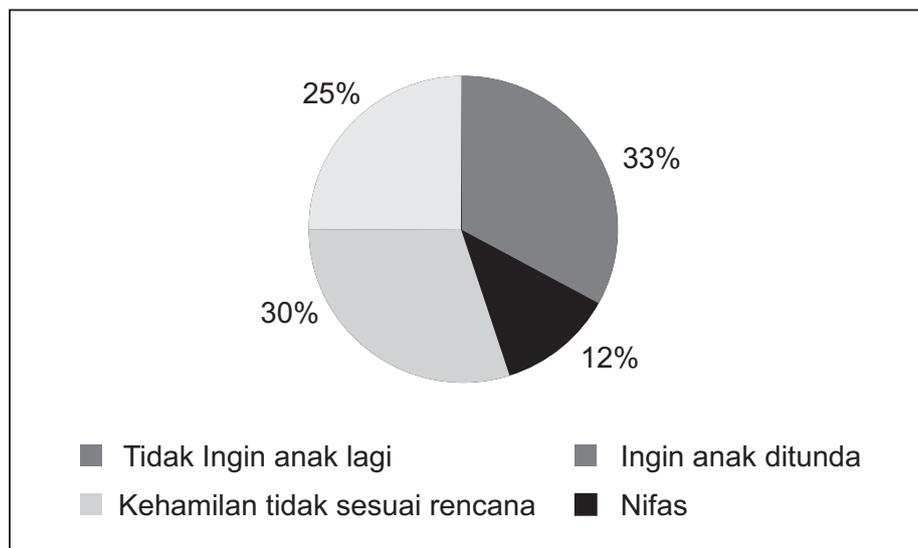
memiliki data tentang kebutuhan kontrasepsi yang diinginkan oleh PUS. Diperlukan waktu yang panjang untuk mengidentifikasi jumlah dan jenis kontrasepsi yang diinginkan masyarakat, sedangkan waktu yang diberikan kepada petugas lapangan untuk menentukan hal tersebut sangat terbatas. Oleh karenanya, jumlah dan jenis kontrasepsi yang diusulkan terkadang tidak sesuai dengan yang diinginkan. Hal yang lain adalah adanya perubahan jenis kontrasepsi yang diinginkan setelah dilakukan pendataan.

Persoalan konsep *unmet need* muncul ketika petugas lapangan tidak memiliki pemahaman yang baik sehingga tidak mampu mengidentifikasi PUS yang masuk kategori *unmet need* ataupun bukan. Hasil penelitian yang dilakukan di Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa 46 persen dari 182 PUS yang didefinisikan sebagai *unmet need* menginginkan kehamilan segera. Keluarga yang menginginkan kehamilan segera tentu saja tidak akan dianggap sebagai kelompok *unmet need*. Konsep ini menjadi salah ketika

petugas memiliki pemikiran bahwa keluarga tersebut telah memiliki dua orang anak atau lebih.

Hal lain yang perlu juga dipahami dalam mendefinisikan *unmet need* adalah umur anak terakhir. Sebanyak 18 persen umur anak terakhir adalah di atas 15 tahun atau dengan kata lain, PUS tidak menggunakan alat kontrasepsi sejak 15 tahun terakhir dan selama itu pula PUS tidak mengalami kehamilan. Hal ini dapat dikatakan bahwa PUS dalam kondisi *infecund* atau keluarga tersebut memiliki strategi untuk mengatur kehamilannya. Sementara itu, yang termasuk bukan kelompok *unmet need* adalah perempuan yang hamil karena kegagalan metode kontrasepsi. Perempuan yang tidak subur atau *infecund*, seperti mereka yang telah lama menikah (lebih dari lima tahun) atau lebih, tetapi belum mampu melahirkan juga, termasuk bukan kelompok *unmet need*.

Gambar 1 menggambarkan risiko terjadinya kehamilan bagi PUS yang tidak menggunakan kontrasepsi dengan



Sumber: Data Primer, 2016

Gambar 1 Distribusi PUS *Unmet Need* Berdasarkan Alasan Tidak Menggunakan Kontrasepsi

alasan membatasi kehamilan maupun menjarangkannya. Sebanyak 30 persen PUS mengalami kehamilan dengan waktu kehamilan yang tidak sesuai dengan perencanaannya. Artinya bahwa keluarga tersebut untuk saat ini belum menghendaki kehamilan, tetapi menghendakinya di waktu yang akan datang. Kehamilan seperti itu termasuk dalam kategori *unmet need*.

KB memiliki target menurunkan angka tersebut dalam rangka menurunkan risiko terjadinya kehamilan karena keluarga tidak menghendakinya. Asumsi yang dibangun adalah penduduk yang termasuk PUS memiliki risiko kehamilan ketika proses pembuahan dilakukan sehingga penggunaan alat kontrasepsi menjadi solusi mengatasi permasalahan tersebut.

Kemudian 70 persen PUS yang lain adalah mereka yang sedang hamil, tetapi kehamilannya tidak diinginkan. Kebijakan

Sementara itu, konsep dan definisi *unmet need* mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Perubahannya bersifat

Tabel 1 Perubahan Konsep dan Pengukuran *Unmet Need*

Periode	Konsep dan Pengukuran <i>Unmet Need</i>
1990-an	Penduduk perempuan menikah, dalam kelompok usia subur, tidak ingin anak, tidak sedang memakai kontrasepsi. Pasangan usia subur yang tidak menggunakan alat kontrasepsi dibedakan menjadi dua jenis, yaitu perempuan usia subur yang tidak menginginkan anak lagi, tetapi tidak memakai alat kontrasepsi (<i>limiting</i>) dan pasangan usia subur yang ingin menjarangkan waktu kelahiran anaknya, tetapi tidak memakai alat kontrasepsi
2007	Persentase perempuan kawin yang tidak ingin punya anak lagi atau ingin menjarangkan kelahiran berikutnya, tetapi tidak memakai alat/cara kontrasepsi. Perempuan yang memerlukan KB dengan tujuan untuk menjarangkan kelahiran mencakup perempuan hamil yang kehamilannya tidak diinginkan waktu itu, perempuan yang belum haid setelah melahirkan anak yang tidak diinginkan waktu itu, dan perempuan lain yang tidak sedang hamil atau belum haid setelah melahirkan dan tidak memakai kontrasepsi, tetapi ingin menunggu dua tahun atau lebih sebelum kelahiran berikutnya. Perempuan yang belum memutuskan apakah ingin anak lagi atau ingin anak lagi, tetapi belum tahu kapan juga termasuk kelompok ini. Perempuan yang memerlukan KB untuk membatasi kelahiran mencakup perempuan hamil yang kehamilannya tidak diinginkan dan yang tidak memakai kontrasepsi lagi. Ukuran pelayanan KB yang tidak terpenuhi digunakan untuk menilai sejauh mana program KB telah dapat memenuhi kebutuhan pelayanan. Perempuan yang telah disterilisasi termasuk kategori tidak ingin tambah anak lagi.
2012	Persentase perempuan menikah berusia 15-49 tahun yang tidak menggunakan kontrasepsi, tetapi tidak ingin hamil dalam waktu dua tahun ke depan (menjarangkan), tidak ingin memiliki anak lagi (membatasi), mengalami kehamilan tidak diinginkan, atau yang sedang dalam masa nifas.
2015	Pasangan usia subur yang tidak menggunakan alat kontrasepsi modern maupun tradisional, tetapi tidak ingin anak dalam waktu dekat, tidak menginginkan anak lagi, dan mengalami kehamilan yang tidak diinginkan. Umur PUS perlu dikategorikan, seperti 15-30, 30-40, dan di atas 40 tahun. <i>Unmet need</i> perlu juga memperhatikan umur anak terakhir.

Sumber: Tukiran, 2011 dan Data Primer, 2015

penyederhanaan parameter dan relevansi tema dalam perencanaan kebijakan kependudukan. Perbandingan konsep *unmet need* dari waktu ke waktu tersaji dalam Tabel 1.

Diskusi tentang *unmet need* perlu memperhatikan umur wanita usia subur (WUS). Selain itu, umur kelompok *unmet need* perlu diklasifikasikan, apakah masuk dalam kategori PUS muda atau PUS tua. *Unmet need* PUS muda sangat perlu diperhatikan tingkat kesertaannya, baik sebagai peserta baru maupun sebagai sasaran untuk jenis alat kontrasepsi mantap. Sementara itu, PUS tua dengan pengalaman tidak menggunakan alat kontrasepsi yang tidak berakhir dengan kehamilan sangat susah untuk diarahkan menggunakan salah satu jenis alat kontrasepsi meskipun kontrasepsi yang tidak permanen.

Selain itu, diskusi *unmet need* juga perlu memperhatikan umur anak terakhir dan jumlah anak yang dimiliki. Apabila umur anak terakhir telah memasuki masa remaja, maka keputusan PUS untuk tidak menggunakan alat kontrasepsi tidak terlalu mengkhawatirkan. Umur anak terakhir yang telah beranjak dewasa secara tidak langsung akan menggambarkan umur PUS yang terkategori sebagai PUS tua.

Metode kontrasepsi tradisional juga perlu dilihat dan dikontrol dengan karakteristik WUS dalam mengevaluasi efektivitas metode kontrasepsi tradisional. Faktor individu, seperti kedisiplinan dan ketidakinginan memiliki anak, menjadi variabel penting dalam upaya pencegahan kehamilan. Penggunaan metode kontrasepsi tradisional tidak akan berdampak sama manakala karakteristik individunya berbeda.

Metode

Kajian ini menggunakan data sekunder yang dikumpulkan oleh Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) DIY dan wawancara mendalam dengan Petugas Lapangan KB dan perempuan usia subur yang termasuk dalam kelompok *unmet need*. Pendataan keluarga BKKBN merupakan kegiatan pengumpulan data primer tentang data kependudukan, data keluarga berencana dan keluarga sejahtera, serta data tahapan keluarga sejahtera dan data anggota keluarga yang dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah (Kantor BKKBN) secara serentak pada waktu yang telah ditentukan (Juli sampai September setiap tahun) melalui kunjungan ke keluarga dari rumah ke rumah. Analisis deskripsi menggunakan tabel frekuensi dan dukungan data-data kualitatif digunakan untuk menggambarkan fenomena *unmet need* di DIY secara komprehensif.

Unmet Need Antaruang di DIY

Tingkat kehidupan yang berbeda akan memunculkan kebutuhan yang berbeda pula dalam hal kontrasepsi. Hal ini karena kontrasepsi merupakan pilihan individu. Diperlukan sosialisasi kesadaran dan edukasi mengenai kontrasepsi untuk memberdayakan masyarakat dengan informasi yang benar. Edukasi dan komunikasi memberikan kesempatan untuk membuat pilihan kontrasepsi dengan penuh kesadaran.

Unmet need adalah PUS yang tidak menginginkan anak atau menginginkan anak dengan jarak dua tahun atau lebih, tetapi tidak menggunakan alat kontrasepsi. Kelompok *unmet need* merupakan sasaran

yang perlu diperhatikan dalam pelayanan program KB. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara keseluruhan, PUS di wilayah penelitian, yaitu di Gunungkidul, Yogyakarta, Kulon Progo, dan Bantul, lebih banyak (lebih dari 50,0 persen) termasuk *unmet need* untuk pembatasan dibandingkan dengan yang untuk penjarangan. Sementara itu, *unmet need* untuk pembatasan di lima wilayah penelitian tersebut kurang dari 50,0 persen. Keinginan untuk membatasi kelahiran atau *limiting* diukur dari perempuan usia subur dan masih haid, berstatus menikah, tidak menggunakan kontrasepsi, serta tidak menginginkan anak lagi. Parameter ini dapat dilihat dari perempuan tidak hamil dan tidak menginginkan anak lagi atau perempuan yang hamil, tetapi kehamilan tersebut tidak diinginkan. Berbeda dengan konsep *limiting* yang lebih terfokus pada tidak menginginkan anak lagi, konsep keinginan menjarangkan kelahiran atau *spacing* terfokus pada kelompok yang menginginkan anak lagi bagi perempuan yang hamil dan yang tidak hamil. Sementara itu, bagi perempuan yang sedang hamil, dibedakan antara ketepatan waktu kehamilan dan apakah kehamilan ini direncanakan atau tidak direncanakan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa *unmet need* terjadi pada perempuan yang

berumur kurang dari 20 tahun, perempuan yang berumur 35 tahun ke atas, serta keluarga yang telah memiliki dua anak atau lebih. Ketiga kelompok perempuan tersebut tidak menginginkan anak lagi. Hanya terdapat satu PUS *unmet need* yang berumur kurang dari 20 tahun yang menginginkan penundaan kehadiran seorang anak. Sementara itu, sebagian besar (lebih dari 50,0 persen) PUS *unmet need* berumur 30-39 tahun dengan kondisi ingin anak ditunda dan tidak ingin anak lagi. Kelompok-kelompok ini memiliki peluang tinggi dalam melakukan perencanaan keluarga yang kurang tepat. Perencanaan keluarga yang dimaksud terkait dengan penggunaan alat/cara KB rasional (BKKBN, 1994) yang meliputi masa menunda kehamilan, masa mengatur atau menjarangkan kehamilan, dan masa mengakhiri kehamilan (agar tidak hamil lagi). Perencanaan keluarga yang lain adalah penentuan jumlah anak dan pemilihan alat/cara kontrasepsi yang tepat.

Kebijakan KB yang ada untuk PUS yang melakukan penundaan kehamilan sampai usia 20 tahun dan pasangan belum mempunyai anak adalah mereka dianjurkan terlebih dulu menggunakan cara KB yang sesuai sampai wanita PUS memasuki usia reproduksi sehat untuk hamil. Masa

Tabel 2 Distribusi *Unmet Need* menurut Kabupaten/Kota

Kabupaten/Kota	Ingin Anak Tunda		Tidak Ingin Anak Lagi		Total
	N	Persen	N	Persen	
Gunungkidul	158	42,2	216	57,8	374
Kota Yogyakarta	26	31,7	56	68,3	82
Kulon Progo	79	34,5	150	65,5	229
Sleman	267	31,9	569	68,1	836
Bantul	133	51,0	128	49,0	261
Total	663	37,2	1.119	62,8	1.782

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2015

mengatur atau menjarangkan kehamilan pada pasangan usia 20-30 tahun yang biasanya telah mempunyai satu anak, dilakukan dengan memilih alat kontrasepsi yang *reversible*. Sementara itu, untuk masa mengakhiri kehamilan, yaitu perempuan yang berumur lebih dari 35 tahun dan pasangan yang umumnya telah mempunyai anak dalam jumlah cukup dua orang disarankan untuk menggunakan alat kontrasepsi mantap.

keterbatasan jumlah petugas lini lapangan. Sesuai dengan kompetensinya, petugas yang tepat dalam memberikan KIE tentang hal tersebut adalah tenaga medis, seperti bidan, baik di puskesmas, pustu, polindes maupun bidan praktik swasta. Namun, dengan mempertimbangkan waktu penyedia layanan yang terbatas dalam memberikan KIE (karena sekaligus memberikan pelayanan), maka peran petugas lapangan sangat diharapkan

Tabel 3 Distribusi *Unmet Need* menurut Umur dan Kabupaten

Kabupaten	<20		Umur 20-29		30-39	
	Ingin anak tunda	Tidak ingin anak lagi	Ingin anak tunda	Tidak ingin anak lagi	Ingin anak tunda	Tidak ingin anak lagi
Bantul	0	0	10	-	105	73
Sleman	0	0	32	9	220	356
Kulon Progo Kota	0	0	13	6	62	105
Yogyakarta	1	-	2	1	23	49
Gunungkidul	0	0	37	-	113	127
Total	1	0	94	16	523	710

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2015

Sehubungan dengan keinginan terhadap jumlah anak tertentu, semboyan program KB 'Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera, Dua Anak Cukup' belum membudaya di kalangan sebagian responden untuk menerima dan mempraktikkannya. Sebagian keluarga PUS masih menginginkan tambahan anak lagi walaupun mereka telah mempunyai dua anak atau lebih. Pemberian Komunikasi Informasi dan Edukasi (KIE) terkait dengan semboyan tersebut perlu lebih disosialisasikan dan lebih diintensifkan lagi ke tengah-tengah masyarakat.

Pemberian penjelasan tentang perencanaan keluarga dan pola penggunaan kontrasepsi yang rasional terkendala oleh

untuk memantapkan KIE di masyarakat. Petugas yang diharapkan dapat membantu KIE di lapangan, misalnya, adalah guru, kader terlatih, tokoh masyarakat, atau berupa tenaga profesional lain setempat. Selain itu, kegiatan motivasi/KIE maupun pembinaan di lapangan akan terlaksana apabila tersedia dukungan dana operasional di lapangan.

Tabel 4 menunjukkan bahwa di Kabupaten Sleman, Kulon Progo, dan Kota Yogyakarta, *unmet need* tidak ingin anak lagi pada PUS pendidikan SMA lebih banyak dibandingkan dengan PUS kategori *unmet need* yang ingin menunda anak. Sementara itu, di Kabupaten Bantul dan Gunungkidul, yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu *unmet*

Tabel 4 Distribusi *Unmet Need* menurut Pendidikan dan Kabupaten

Kabupaten	Pendidikan SMA		Perbedaan menurut tingkat pendidikan
	Ingin anak tunda	Tidak ingin anak lagi	
Bantul	59	45	0,29
Sleman	130	282	0,009
Kulon Progo	33	35	0,032
Kota Yogyakarta	9	20	0,115
Gunungkidul	23	14	0,000
Total	254	396	0,042

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2015

need PUS pendidikan SMA lebih banyak pada kelompok ingin yang ingin menunda anak dibandingkan dengan *unmet need* pada kelompok PUS yang tidak ingin anak lagi. Dengan kata lain, kondisi di lima kabupaten/kota mirip dengan penelitian *unmet need* di daerah lain, yaitu keluarga dengan pendidikan tinggi cenderung masuk dalam kategori *unmet need*.

Perempuan dengan pendidikan tinggi memiliki akses informasi tentang KB cukup baik. Informasi KB dapat diakses secara langsung maupun tidak langsung. Informasi alat atau metode KB yang diterima menjadi pertimbangan negatif untuk menolak KB karena efek samping KB untuk tubuhnya. Berikut ini beberapa kutipan yang disampaikan oleh beberapa responden terkait dengan alasan tidak menggunakan kontrasepsi.

“Mengapa saya harus pakai kontrasepsi, kalau pada akhirnya saya mampu menahan untuk tidak hamil tanpa menggunakan alat-alat tersebut?”

“Bagaimanapun juga, yang namanya obat ataupun apa pun yang dimasukkan dalam tubuh tetap akan berdampak, entah saat ini maupun di

waktu yang akan datang. Beberapa teman saya banyak yang akhirnya tidak mempunyai anak akibat lama menggunakan alat kontrasepsi.”

“Suami saya rela melakukan sanggama terputus sehingga saya tidak perlu ber-KB. Ketakutan tubuh saya menjadi gemuk dan kenyamanan seks menjadi pertimbangannya.”

Konsep *unmet need* perlu dilihat dari sudut pandang jumlah anggota rumah tangga. Semua PUS *unmet need* memiliki anak lebih dari dua. Jika menggunakan perspektif program, kondisi ini cukup membahayakan program pengendalian penduduk. PUS yang telah memiliki anak lebih dari dua justru mengambil risiko dengan tidak menggunakan alat kontrasepsi. Beberapa referensi menunjukkan alasan PUS tidak menggunakan kontrasepsi adalah tidak adanya akses pelayanan, kurangnya pelayanan KB, larangan penggunaan (baik dari suami, keluarga, agama dan masyarakat), takut efek samping, biaya mahal, terlalu tua, tidak subur, masalah kesehatan, dan kurangnya informasi tentang alat kontrasepsi.

Pertanyaan selanjutnya adalah apakah alasan tersebut juga dapat digunakan untuk

menjelaskan fenomena *unmet need* di DIY? Banyaknya jumlah anak yang dimiliki oleh PUS *unmet need* dapat juga sebagai indikator bahwa PUS berada pada tahap akhir usia reproduksi. Hal ini berarti absensi PUS dalam kontrasepsi tidak akan berpengaruh terhadap kehamilan karena PUS dalam kondisi infertil (berdasarkan pengalaman hidup). Hal ini sesuai dengan salah satu pernyataan dari seorang ibu dari Kabupaten Bantul berikut ini.

“Saya sudah lama tidak pakai kontrasepsi, sejak anak kedua saya

Kalau sekarang, ya saya tidak ingin anak lagi karena sudah tua (umur 45 tahun), dah fokus mendidik anak saja.”

“Saya tidak pengen punya anak lagi karena anak saya sudah besar (SMP kelas 3), malu ya. Namun, saya juga tidak KB karena sudah lama saya tidak pakai juga tidak hamil. Awalnya takut, setiap bulan khawatir, namun sekarang tidak masalah karena sudah 8 tahun saya tidak pakai dan tidak hamil.”

Tabel 5 Distribusi *Unmet Need* menurut Jumlah Anggota Rumah Tangga (ART)

Kabupaten	Rata-rata jumlah ART		Total <i>Unmet Need</i>
	Ingin anak tunda	Tidak ingin anak lagi	
Bantul	3,66	4,35	374
Sleman	3,22	4,26	82
Kulon Progo	6,55	7,32	229
Kota	2,69	4,01	836
Gunungkidul	3,65	4,15	261
Total	3,78	4,65	1.782

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2016

umur 3 tahun. Rencananya pengen punya anak lagi, tapi ternyata Allah tidak memberi. Sejak saat itu hingga saat ini saya tidak KB dan ternyata ya tidak hamil. Saya masih menstruasi.

Tabel 6 memberikan fakta lain dalam kajian *unmet need*. Terdapat sebanyak 50 persen PUS *unmet need* yang memiliki anak balita. Kondisi ini perlu didiskusikan terkait dengan upaya menyosialisasikan fungsi

Tabel 6 Distribusi *Unmet Need* menurut Tersedianya Balita dan Bayi

Kabupaten	Tidak memiliki bayi		Memiliki balita	
	Ingin anak tunda	Tidak ingin anak lagi	Ingin anak tunda	Tidak ingin anak lagi
Bantul	133	128	1	0
Sleman	267	569	41	22
Kulon Progo	267	569	3	2
Kota	20	52	12	6
Gunungkidul	158	216	20	6
Total	845	1.534	77	36

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2015

laktasi sebagai metode KB. Dalam hal ini, ketika laktasi dapat berfungsi sebagai metode KB, maka 50 persen keluarga tersebut tidak berisiko terjadi kehamilan. Atau dengan kata lain, meskipun keluarga tidak menggunakan alat kontrasepsi, tidak akan mengganggu kebijakan kependudukan yang bersifat antinatalis.

Tantangan Penurunan *Unmet Need*

Berdasarkan pembagian jenis kebutuhan kontrasepsi yang tidak terpenuhi, maka secara umum, karakteristik kebutuhan kontrasepsi tidak terpenuhi dapat dilihat dari beberapa aspek, seperti aspek sosial demografi, status ekonomi, sosial budaya, dan akses terhadap program KB. Aspek-aspek ini menentukan alasan PUS tersebut tidak memakai alat kontrasepsi, padahal mereka ingin menjarangkan anak atau membatasi kelahiran. Hal ini berpengaruh dalam menentukan faktor yang paling dominan terkait keputusan PUS untuk tidak menggunakan alat kontrasepsi.

Berdasarkan hasil analisis perbandingan studi fertilitas antara beberapa negara di dunia, proporsi kelompok kebutuhan kontrasepsi tidak terpenuhi cukup menonjol di beberapa negara berkembang, termasuk Indonesia. Hasil penelitian tersebut sangat penting untuk mendapatkan gambaran pencapaian program KB dan mengetahui keadaan sasaran yang belum tergarap. Dengan mengetahui proporsi kelompok tersebut, akan diketahui besarnya sasaran potensial yang masih perlu diajak untuk ber-KB (Ashford, 2003).

Faktor-faktor utama yang menyebabkan perempuan tidak menggunakan alat kontrasepsi adalah masalah keuangan,

biaya pelayanan, risiko kesehatan, serta hambatan sosial aspek kejiwaan dan medis (Zahratussak, 2000). Bagi mereka yang bermasalah dengan keuangan, penggunaan alat kontrasepsi akan terasa membebani. Oleh karena itu, mereka lebih memutuskan untuk tidak menggunakan alat kontrasepsi walaupun mereka tidak menginginkan penambahan anak lagi.

Beberapa hasil penelitian menunjukkan hal yang sama, yaitu adanya hubungan yang positif antara tingkat kemiskinan dengan jumlah *unmet need*. Namun, beberapa studi *unmet need* yang dilakukan oleh PSKK UGM tahun 2011 dan 2014 menunjukkan hasil yang berbeda. Studi *unmet need* yang dilakukan di Kabupaten Ngawi menunjukkan tingkat kesertaan alat KB mantap keluarga miskin sangat tinggi. Berikut ini merupakan hasil wawancara dengan beberapa keluarga miskin yang menggunakan sterilisasi pria.

“Saya takut hamil lagi kalau tidak steril, bagi saya kalau saya punya anak lagi, mau dipenuhi dengan apa, satu orang anak saja beban hidup kita sudah susah, apalagi kalau nambah anak lagi. Awalnya ndak boleh steril oleh BKKBN, tapi karena suami dan saya mantap, akhirnya ya dibolehkan dengan membuat surat perjanjian.”

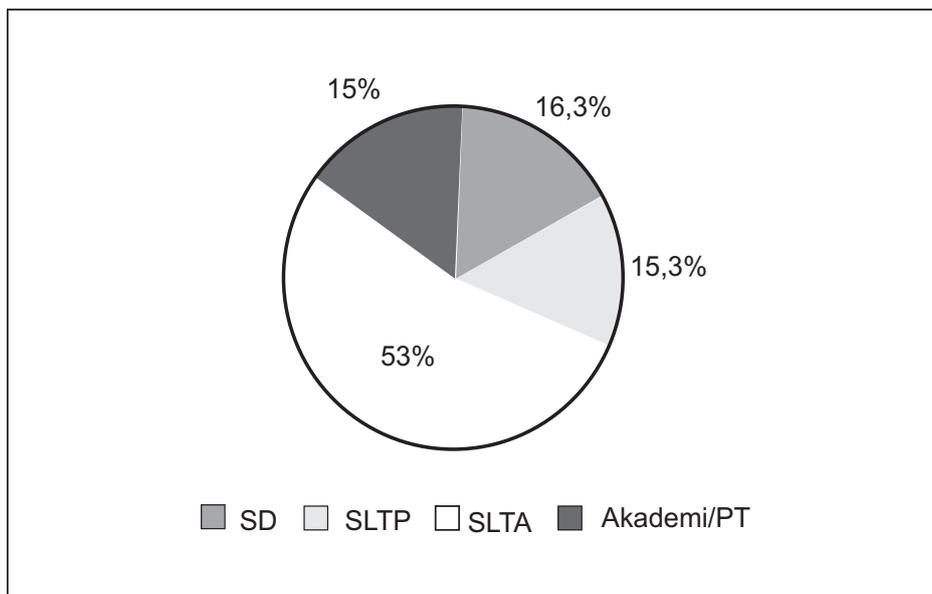
Sementara itu, hasil penelitian *unmet need* pada 2015 membuktikan bahwa sekitar 33 persen PUS *unmet need* masuk dalam kategori Keluarga Sejahtera 2 dan 3 atau dengan kata lain, mereka merupakan keluarga dengan kondisi ekonomi baik. Tuntutan kualitas alat kontrasepsi modern dengan mengedepankan kenyamanan penggunaan menjadi unsur penting dalam pemilihan jenis alat kontrasepsi. Kelompok

unmet need ini dapat dijadikan sasaran program KB untuk diarahkan menjadi akseptor karena kegagalan metode tradisional yang dilakukan untuk mencegah kehamilan dapat menimbulkan kekhawatiran setiap waktu. Namun, pengalaman dan pengetahuannya tentang suatu jenis alat kontrasepsi menjadi referensi utama untuk memutuskan tidak menggunakan alat kontrasepsi modern. Berikut ini merupakan salah satu ungkapan salah seorang WUS *unmet need* yang masuk kategori Keluarga Sejahtera 3.

“Saya sebenarnya pengen menggunakan KB spiral atau *Intra Uterine Device* (IUD), namun ada tetangga saya yang anaknya cacat karena IUD-nya lepas dan menempel pada kepala anak. Katanya, IUD mengganggu kenyamanan, terutama untuk suami, sedangkan kalau mau menggunakan pil atau suntik, takut gemuk. Yah akhirnya ndak usah pakai saja dan suami saya bersedia untuk melakukan senggama terputus.”

“Ya jujur, setiap bulan ada perasaan cemas, takut kalau hamil. Kadang-kadang lupa mengontrol diri, apalagi kalau habis berpisah untuk sementara atau habis cekcok. Kedisiplinan merupakan kunci keberhasilan menggunakan metode tradisional.”

Kelompok ini memiliki peluang besar untuk diarahkan menggunakan alat kontrasepsi. Permasalahannya adalah mampukah penyedia layanan memenuhi persyaratan-persyaratan yang diinginkan warga masyarakat? Pemilihan suatu jenis alat sangat terkait dengan suka tidak suka atau nyaman tidak nyaman sehingga sangat tidak mungkin untuk disamaratakan. Persepsi yang berkembang adalah adanya kesesuaian satu jenis alat kontrasepsi pada orang tertentu tidak dapat begitu saja ditiru oleh orang lain. Pendapat tersebut terbantahkan dari kaca mata medis karena kegagalan dalam hal pencegahan kehamilan berkaitan dengan keterampilan pemberi layanan dan kedisiplinan pengguna layanan.



Sumber: Data Primer, 2016

Gambar 2 Distribusi *Unmet Need* di Kabupaten Bantul menurut Tingkat Pendidikan

Secara umum, dapat disimpulkan bahwa karakteristik individu berperan penting menjelaskan fenomena *unmet need* dalam hubungannya dengan keberhasilan menekan tingkat kehamilan.

Salah satu faktor individu yang berpengaruh adalah pendidikan ibu. Faktor lain yang memengaruhi adanya kebutuhan kontrasepsi tidak terpenuhi adalah usia perkawinan yang terlalu muda, pendidikan perempuan yang rendah, jarak ke layanan, dan diskriminasi gender terhadap pemilihan jenis kelamin anak. Faktor-faktor itu merupakan karakteristik demografi yang menentukan tingginya kebutuhan KB yang tidak terpenuhi (BPS, 2008). Hasil penelitian-penelitian sebelumnya menunjukkan *unmet need* pada umumnya adalah perempuan yang tidak terdidik dengan kurangnya tingkat pengetahuan tentang kontrasepsi. Penguatan pengetahuan dan pemahaman dengan sosialisasi dan edukasi KB mampu menyelesaikan persoalan tersebut.

Sementara itu, kasus *unmet need* di DIY memiliki kondisi yang berlawanan, yaitu kelompok *unmet need* termasuk kategori terdidik dengan pendidikan SMA dan perguruan tinggi dengan persentase 68 persen. Metode kontrasepsi dan segala aspek yang terkait dengan kontrasepsi, termasuk di dalamnya efek samping penggunaan kontrasepsi, dipahami dengan baik. Media untuk mendapatkan informasi tentang kontrasepsi terbuka lebar. Pemahaman tersebutlah yang menjadikan kontrasepsi modern tidak menjadi pilihan. Dengan rasa tanggung jawab dan kesadaran yang utuh, dipilihlah metode kontrasepsi tradisional untuk mencegah kehamilan. Berbekal niat dan pengetahuan yang komprehensif, metode tradisional yang digunakan memiliki

tingkat keberhasilan yang cukup baik dalam mencegah kehamilan.

Beberapa penelitian tentang faktor-faktor yang berhubungan dengan *unmet need* dan perempuan yang tidak menggunakan alat kontrasepsi menunjukkan bahwa perempuan yang berpendidikan tinggi ternyata tingkat penggunaan kontrasepsinya juga tinggi. Di samping itu, mereka juga menginginkan jumlah anak yang lebih sedikit dan persentase *unmet need*-nya rendah. Penelitian lain menunjukkan bahwa angka *unmet need* menurun dengan meningkatnya pendidikan perempuan dan pada perempuan dengan status bekerja di luar rumah.

Sumber daya manusia yang masih rendah dengan pola pikir tradisional dilatarbelakangi oleh faktor keagamaan dan kultur budaya. Faktor jangkauan program KB, terutama berkurangnya tenaga penyuluh KB dan kurangnya pengetahuan PUS tentang alat kontrasepsi. Hal tersebut sangat terkait dengan tingkat pendidikan PUS, terutama istri. Di samping itu, pengaruh orang lain, seperti lingkungan dan interen keluarga, juga memengaruhi alasan PUS untuk *unmet need*. Ada juga faktor lain yang cukup berpengaruh terhadap alasan istri *unmet need*, yaitu faktor kelemahan jasmani karena rumah tangga memiliki lebih banyak tanggungan keluarga daripada sumber nafkah penghasilan. Dengan demikian, kelemahan jasmani merupakan salah satu mata rantai yang paling banyak memiliki jalinan yang berkaitan erat dengan kemiskinan.

Tantangan petugas KB semakin besar manakala peserta *unmet need* ini termasuk dalam kategori PUS umur tua. Hasil penelitian menunjukkan sebanyak 25 persen PUS memiliki umur anak terakhir di

atas 10 tahun, bahkan terdapat PUS dengan umur anak terakhir lebih dari 20 tahun. Pengalaman menggunakan kontrasepsi tradisional untuk mencegah kehamilan telah terbukti sehingga merupakan suatu hal yang sangat sulit mendorong kelompok ini untuk menggunakan kontrasepsi modern. Berikut ini salah satu ungkapan dari PUS *unmet need* terkait dengan penggunaan alat kontrasepsi modern.

“Petugas KB selalu menyuruh saya untuk menggunakan salah satu alat KB-nya. Sejak anak saya lahir 15 tahun yang lalu sampai saat ini, saya tidak KB, tapi ya tidak hamil tuh. Dulu ada keinginan nambah anak waktu anak saya umur 3 tahun, tapi hingga saat ini saya tidak pernah hamil. Kata dokter, tidak ada kelainan, sehat-sehat saja. Saat ini ya sudah tidak ingin anak lagi karena sudah tua.”

Kasus yang sama diungkapkan oleh beberapa PUS. Oleh karena itu, konsep *unmet need* perlu ditinjau lagi terkait dengan hal ini. Perempuan kelompok ini masuk dalam kategori infertil atau tidak mampu melahirkan meskipun masih menstruasi. Logika ini harus ditangkap untuk menyempurnakan konsep *unmet need* agar indikator tersebut benar-benar dapat digunakan untuk data dasar perencanaan pengendalian penduduk.

Usia perkawinan yang terlalu muda, pendidikan perempuan yang rendah, jarak ke layanan, dan diskriminasi gender terhadap pemilihan jenis kelamin anak adalah karakteristik demografi yang menentukan tingginya kebutuhan KB yang tidak terpenuhi. Terdapat perbedaan karakteristik demografi dalam *unmet need* pelayanan

KB untuk pembatasan dan penjarangan kelahiran. Pembatasan kelahiran lebih tinggi pada perempuan dengan usia lebih dari 35 tahun, tidak memiliki pendidikan formal, dan paritas lebih dari empat.

Menurut cara penghitungan baru, 11 persen perempuan berstatus kawin di Indonesia mempunyai kebutuhan pelayanan KB yang tidak terpenuhi, 4 persen karena ingin menunda kelahiran anak berikutnya untuk jangka waktu dua tahun atau lebih, dan 7 persen karena tidak ingin mempunyai anak lagi. Kebutuhan pelayanan KB yang tidak terpenuhi bervariasi menurut kelompok umur. Perempuan kawin pada kelompok umur tua (35-49 tahun) cenderung mempunyai kebutuhan pelayanan kontrasepsi yang lebih besar dibandingkan dengan perempuan kelompok umur muda (15-34 tahun). Pemenuhan kebutuhan pelayanan KB tidak berbeda antara perempuan perkotaan dan perempuan perdesaan, tetapi kebutuhan pelayanan KB di perkotaan adalah untuk membatasi kelahiran, sedangkan perempuan perdesaan lebih membutuhkan pelayanan KB untuk menjarangkan kelahiran (BKKBN, 2012).

Hasil temuan lain mengungkapkan bahwa tingginya angka *unmet need* terdapat pada kelompok perempuan usia muda maupun tua, yang tidak memiliki anak maupun yang memiliki anak lebih dari lima. Dapat disimpulkan bahwa angka *unmet need* untuk menjarangkan kehamilan yang tinggi terdapat pada kelompok perempuan berusia muda yang masih menginginkan anak lagi, sedangkan untuk mengakhiri kehamilan, terdapat pada kelompok perempuan berusia tua yang tidak menginginkan anak lagi (BKKBN, 2015). Hal menarik lainnya adalah jumlah anak yang lebih banyak juga memiliki

kemungkinan *unmet need* yang lebih tinggi dibandingkan dengan mempunyai anak lebih sedikit. Responden yang mempunyai anak lebih dari dua orang memiliki kemungkinan *unmet need* 1,34 kali lebih tinggi dibandingkan dengan yang mempunyai dua anak atau kurang setelah dikontrol dengan efek variabel yang lain.

Secara umum, *unmet need* KB banyak terjadi pada perempuan yang menghadapi hambatan keuangan, pendidikan, geografis, dan sosial. Faktor lain di komunitas, seperti budaya, kualitas pelayanan, keberadaan jalur transportasi, dan karakteristik daerah, turut berperan dalam pemakaian kontrasepsi. Faktor ketersediaan sumber daya pendukung, yaitu masih terbatasnya pendanaan untuk menunjang kegiatan operasional pembinaan KB dan terbatasnya akses informasi pelayanan KB juga menjadi alasan lainnya dalam pemakaian kontrasepsi. Masalah *unmet need* KB mengindikasikan adanya kesenjangan antara tujuan reproduksi perempuan dengan perilaku kontrasepsi mereka. Hal ini berarti perempuan memiliki keinginan untuk menghindari kehamilan, tetapi tidak melakukan tindakan pencegahan kehamilan. Perbedaan perilaku KB telah dihubungkan dengan berbagai faktor, seperti karakteristik demografi dan sosial ekonomi.

Beberapa penelitian telah mengungkap faktor penyebab *unmet need*, seperti kurangnya pengetahuan tentang KB, kurangnya dukungan suami, dan budaya yang masih dipegang teguh oleh pasangan usia subur. Faktor umur seseorang berpengaruh signifikan terhadap pemenuhan kebutuhan kontrasepsinya. Kelompok perempuan usia muda dan tua berisiko tinggi untuk mengalami *unmet need* KB karena kelompok ini tidak menyadari bahwa mereka memiliki potensi

komplikasi selama kehamilan. Hal ini karena faktor demografi menjelaskan bahwa semakin muda seorang perempuan atau semakin rendah rata-rata usia kawin pertamanya akan berdampak pada panjangnya usia reproduksi dan tingkat fertilitas pun akan semakin tinggi. Hal ini seperti kerangka analisis Easterlin (1975) yang menyatakan bahwa semakin banyak anak yang dimiliki akan semakin besar kemungkinan seorang perempuan telah melebihi preferensi fertilitas yang diinginkannya karena mengalami *unmet need* KB. Salah satu alasan keengganan menggunakan kontrasepsi adalah karena kurangnya akses untuk mendapatkan pelayanan kontrasepsi. Hal ini dapat menyebabkan masyarakat enggan untuk menggunakan kontrasepsi sehingga akan meningkatkan *unmet need* KB.

Faktor lain yang perlu diperhatikan dalam mendiskusikan *unmet need* adalah kesenjangan terhadap akses pelayanan. Kesenjangan tersebut bila ditelusuri lebih jauh berupa hambatan faktor geografi, keuangan, kultural, dan komunikasi (Zahratusisak, 2000). Selain itu, beberapa faktor penyebab yang diperkirakan dapat berpengaruh terhadap tingginya *unmet need* adalah karena tidak adanya akses pelayanan, kurangnya pelayanan KB, larangan penggunaan (baik dari suami, keluarga, agama, dan masyarakat), takut efek samping, mahalnya biaya, tidak subur, masalah kesehatan, dan kurangnya informasi tentang alat kontrasepsi. Selain faktor yang telah disebutkan di atas, menurut Ismail (2012), faktor penyebab terjadinya *unmet need* dapat dipengaruhi oleh umur, pendidikan, jumlah anak masih hidup, pernah memakai KB, dan ketersediaan alat KB.

Peningkatan *unmet need* dapat disebabkan oleh melemahnya akses penduduk terhadap pelayanan kontrasepsi. Menurut Hull and Mosley (2008), perkembangan penggunaan metode alat kontrasepsi dari data Susenas maupun SDKI memperlihatkan pola yang konsisten. Secara umum, telah terjadi peningkatan privatisasi pelayanan KB. Hal ini dapat dibaca sebagai fenomena positif karena masyarakat tidak lagi tergantung pada pelayanan pemerintah untuk mendapatkan kontrasepsi yang mereka inginkan. Namun, hal ini juga dapat dibaca sebagai fenomena negatif, yaitu kemungkinan menurunnya ketersediaan alat kontrasepsi di sumber pelayanan pemerintah sehingga konsumen terpaksa harus memperoleh pelayanan dari swasta. Kecenderungan ini merugikan keluarga miskin karena mereka tidak mampu menjangkau pelayanan KB dari sektor swasta, sedangkan jumlah pelayanan kontrasepsi yang murah oleh pemerintah terbatas. Dari sisi klien, hal ini dapat disebabkan oleh ketidakmampuan penduduk untuk membayar harga kontrasepsi yang cenderung mahal. Dari sisi penyedia layanan, hal ini menggambarkan ketidakmampuan pelayanan kontrasepsi menjangkau ke semua klien. Keterbatasan akses terutama dialami oleh penduduk miskin yang jumlahnya sangat besar (Darwin dan Kamdi, 2010).

Mudita (2009) menyimpulkan bahwa faktor-faktor penyebab *unmet need* dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yang dimaksudkan adalah faktor-faktor yang melekat pada diri pribadi PUS *unmet need* tersebut dan beberapa di antaranya adalah seperti berikut. (1) Faktor pengetahuan dan pemahaman KB dan kesehatan reproduksi yang kurang sehingga mereka takut adanya

efek samping kontrasepsi yang hanya mereka dengarkan melalui rumor, karena baru melahirkan atau masih menyusui sehingga merasa tidak perlu untuk ber-KB, karena merasa tidak subur, dan sebagainya. (2) Faktor yang berkaitan dengan perilaku atau sikap mereka, seperti takut ber-KB karena alasan kesehatan, jarang kumpul, biaya mahal, dan tidak nyaman pakai alat kontrasepsi. Sementara itu, faktor eksternal yang dimaksudkan adalah faktor-faktor yang berada di luar pengetahuan, sikap, dan perilaku PUS *unmet need* tersebut. Faktor-faktor tersebut, antara lain, adalah (1) kurangnya komitmen pemerintah untuk melayani *unmet need*, terutama PUS, (2) mekanisme operasional pelayanan KB di lapangan yang belum menjangkau PUS *unmet need*, (3) kurangnya akses pelayanan KIE atau konseling KB yang diterima oleh PUS *unmet need*, serta (4) hambatan akibat adanya larangan dari desa atau adat setempat.

Hasil analisis multivariat data Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2012 memberikan gambaran bahwa responden yang berasal dari status ekonomi sangat kaya memiliki kemungkinan *unmet need* lebih kecil, yaitu 0,8 kali, dibandingkan dengan responden yang berasal dari status ekonomi sangat miskin. Hasil ini didapatkan setelah dikontrol dengan variabel tempat tinggal, umur, pengetahuan tentang kontrasepsi, jumlah anak yang masih hidup, dan pengambilan keputusan terkait kesehatan. Begitu juga dengan responden yang tinggal di desa, mereka memiliki kemungkinan *unmet need* yang lebih rendah dibandingkan dengan responden yang tinggal di perkotaan setelah dikontrol oleh variabel yang lain. Namun, semakin tua umur

responden ternyata kemungkinan *unmet need* semakin tinggi. Responden yang usianya lebih dari 35 tahun memiliki kemungkinan *unmet need* dua kali lebih tinggi dibandingkan dengan responden yang berumur kurang dari 20 tahun dan yang berumur 20 tahun. Kesemua efek umur dengan *unmet need* telah dikontrol dengan variabel yang lain.

Kesimpulan

Fenomena *unmet need* KB bersifat multidimensional karena dipengaruhi berbagai faktor, seperti karakteristik demografi, sosial ekonomi, sikap, dan akses pelayanan. Secara umum, *unmet need* KB banyak terjadi pada perempuan yang menghadapi hambatan keuangan, pendidikan, geografis, dan sosial. Kondisi sosial ekonomi yang kurang menguntungkan menjadi penyebab tingginya *unmet need*, tetapi wilayah lain dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang memadai juga memiliki tingkat *unmet need* yang tinggi. Faktor yang melatarbelakangi kedua hal tersebut jelas berbeda. Pendidikan dan kondisi ekonomi merupakan variabel penting untuk menjelaskannya.

Unmet need tidak selalu berhubungan dengan tingkat kelahiran. Hasil SDKI 2012 menunjukkan bahwa angka *unmet need* kontrasepsi di Indonesia sebesar 11,4 persen. Jumlah PUS yang ingin menunda kehamilan atau tidak menginginkan tambahan anak, tetapi tidak ber-KB meningkat dari 8,6 persen (SDKI 2003) menjadi 9,1 persen (SDKI 2007) dan kembali meningkat menjadi 11 persen tahun 2012. Pada 2012 jumlah *unmet need* menjadi tinggi dan ini memengaruhi nilai TFR meningkat sehingga TFR 2,1 tidak tercapai. Peningkatan angka TFR terjadi bersamaan dengan peningkatan angka

unmet need. Namun, di DIY dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang cukup baik, dinamika fertilitas tidak berhubungan dengan *unmet need*. *Unmet need* yang ada tidak serta-merta akan berakhir dengan kehamilan atau kelahiran.

Unmet need akan berdampak pada aborsi karena adanya *unwanted pregnancy*, jarak hamil terlalu dekat, melahirkan terlalu banyak maupun komplikasi penyakit selama kehamilan, kesulitan saat persalinan, dan komplikasi masa nifas. Laporan hasil *unmet need* sangat penting untuk mendapatkan gambaran pencapaian program KB dan mengetahui keadaan sasaran yang belum tergarap. Dengan mengetahui proporsi kelompok tersebut, akan diketahui besarnya sasaran potensial yang masih perlu diajak ber-KB.

Unmet need berhubungan dengan kegagalan program KB dalam memberikan layanan KB. Alat kontrasepsi yang diinginkan tidak tersedia dalam unit-unit pelayanan atau dengan kata lain, kualitas alat kontrasepsi yang ada di bawah ekspektasi masyarakat. Pemerintah harus melakukan modifikasi alat kontrasepsi yang ramah pengguna sehingga masyarakat tidak memiliki alasan untuk melakukan penolakan.

Unmet need sebagai indikator kinerja lembaga kependudukan perlu dikaji lebih jauh. Target *unmet need* dalam suatu wilayah dengan tingkat partisipasi pendidikan dan pekerjaan perempuan yang meningkat sangat sulit diturunkan. Namun, jika indikator kinerja menggunakan TFR, target kependudukan dapat tercapai. Tingginya *unmet need* tidak serta-merta berhubungan dengan kegagalan penurunan tingkat kehamilan atau kelahiran. Jika *unmet need* tetap dijadikan sebagai

indikator kinerja lembaga kependudukan, perlu dilakukan beberapa penyesuaian konsep, seperti pengklasifikasian umur perempuan dan umur anak terakhir.

Target cakupan akseptor KB dari kelompok *unmet need*, salah satunya, didorong untuk menggunakan kontrasepsi mantap yang memiliki risiko kegagalan kecil dan menggunakan unsur hormonal. Pelibatan suami dan keluarga dalam penyuluhan atau pemberian pendidikan KB perlu digalakkan mengingat peran suami dalam keputusan penggunaan alat kontrasepsi cukup penting.

Daftar Pustaka

- Ashford, Lori. 2003. "Unmet Need for Family Planning: Recent Trends and Their Implications for Programs". www.Measurecommunication.org or www.prb.org
- Badan Pusat Statistik. 2008b. *Laporan Pendahuluan Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2007*. BKKBN, Departemen Kesehatan, Macro Calverton Mary Land.
- BKKBN. 2002-2003. *Survey Demografi dan Kesehatan Indonesia*. Jakarta: BPS, BKKBN, DepKes.
- Bhushan, Indhu. 1997. *Understanding Unmet Need*. Baltimore: The John Hopkins Schools of Public Health Center for Communication Programs.
- Bradley, Sarah E.K., Trevor N. Croft, Joy D. Fishel, and Charles F. Westoff. 2012. *Revising Unmet Need for Family Planning*. DHS Analytical Studies No. 25. Calverton, Maryland, USA: ICF International.
- Darwin, Muhadjir dan Sukamdi. 2010. "Revitalisasi Program Keluarga Berencana di Indonesia" dalam Muhadjir Darwin. *Dinamika Kependudukan dan Penguatan Governance*. Yogyakarta: Media Wacana hlm. 49-51.
- Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. 2004. *Pengembangan Model Sistem Monitoring Unmet Need*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Tukiran. 1996. *Kebutuhan Keluarga Berencana Tidak Terpenuhi (Unmet need for Family Planning)*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Westoff and A. Bongke. 1995. "Unmet need 1990 – 1994". *DHS Comparative Studies*. Institute for Resource Development: Macro International: Colombia.
- Westoff and Luis Hernando Ochoa. 1993. "Unmet Need and Demand for Family Planning". *DHS Comparative Studies* No. 5. Colombia.

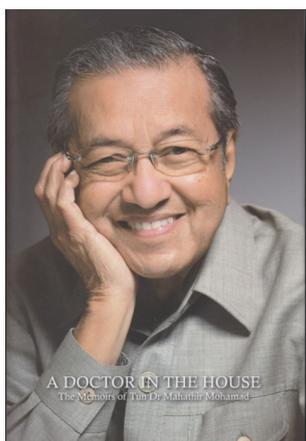
Resensi Buku

BELAJAR DARI INDONESIA UNTUK MEMBANGUN MALAYSIA

Endi Haryono

International Relations Study Program, President University, Jakarta

Korespondensi: Endi Haryono (e-mail: haryono_endi@yahoo.com)



Data buku

Judul : *A Doctor in the House: The Memoirs of Tun Dr Mahathir Mohamad*

Penulis : Tun Dr Mahathir Mohamad

Penerbit : MPH Publishing, Kuala Lumpur

Cetakan : Pertama, 2011

Tebal : 843 halaman

Mahathir Mohamad, Perdana Menteri Malaysia 1981-2003, kerap disebut dengan dua predikat yang kontras di Indonesia: Soekarno kecil dan murid Soeharto. Bagi mereka yang memahami sejarah dan dinamika politik Indonesia, termasuk pasang-surut peran Indonesia dalam politik internasional, dua predikat tersebut terasa sebagai paradoks. Soekarno (populer dengan sebutan Bung Karno, Presiden RI pertama) dan Soeharto (populer dengan sebutan Pak Harto, Presiden RI kedua Indonesia) adalah dua sosok yang berbeda, baik dalam pemikiran maupun tindakan politiknya. Tidak banyak orang dapat sekaligus diasosiasikan dengan kedua sosok ini, terlebih dalam konotasi yang positif untuk keduanya.

Bertempat di Kuala Lumpur, pada 8 Maret 2011, Mahathir meluncurkan memoar yang disiapkannya sekitar delapan tahun. Memoar berjudul *A Doctor in The House:*

The Memoirs of Tun Dr Mahathir Mohamad diterbitkan MPH Publishing setebal 843 halaman dan dijual dengan harga RM 100 (sekitar Rp 290.000,00). Mahathir tidak pernah mengira publik akan menyukai buku tersebut karena ia merasa menuliskannya dengan cukup pedas. Beberapa bagian dari memoar tersebut harus beberapa kali ditulis ulang karena terlalu pedas atau kurang enak dibaca. Mengomentari memoarnya yang menjadi *bestseller* dan mendapatkan perhatian yang demikian besar dari rakyat Malaysia, Mahathir berkomentar “Saya berharap mereka tidak memperlakukan buku tersebut sebagai barang untuk hadiah, tetapi mereka memang membacanya dan mengambil pelajaran darinya” (*The Straits Times*, 5 April 2011).

Mahathir adalah PM Malaysia terpopuler dan paling berhasil dalam pembangunan sosial ekonomi sehingga

kerap disebut sebagai modernisator Malaysia. Tentang hal ini, tidak ada yang tidak sepakat, bahkan termasuk lawan-lawan politiknya. Mahathir adalah pemimpin yang efektif memanfaatkan kewenangan yang dimilikinya untuk memajukan Malaysia, mengubah mental masyarakatnya, dan membawa Malaysia menjadi negara maju. Pembangunan ekonomi nasional yang kuat dan mandiri menjadi tumpuan utama modernisasi negara ini dan untuk sementara, mengesampingkan kebebasan politik. Mahathir dikagumi karena keberhasilannya membangun ekonomi nasional, tetapi pada saat yang sama ia dikritik karena kebijakan politiknya. Barangkali bukan kebetulan ketika dua predikat yang kontras satu sama lain seperti dijelaskan di atas dalam beberapa hal mencerminkan pribadi politik dan prestasi Mahathir memimpin Malaysia.

Pembangunan Ekonomi

Mahathir membangun ekonomi Malaysia dengan menapaki sistem ekonomi terbuka, sama seperti Indonesia dan negara-negara Asia yang lain, Thailand, Filipina, Taiwan, dan Korsel. Kebijakan ekonomi terbuka yang mengikatkan diri dengan kapitalisme global didukung sejumlah prinsip kebijakan, seperti perdagangan bebas, investasi bebas, deregulasi, privatisasi perusahaan negara yang kurang vital, dan valuta asing mengambang.

Kebijakan ekonomi terbuka ini membawa kemakmuran ekonomi bagi negara-negara di Asia sepanjang 1980-an hingga pertengahan 1990-an. Namun, ada kontroversi di kalangan ekonom dan teoretisi politik dalam melihat pertumbuhan ekonomi dan perubahan struktural masyarakat sebagai akibat dari penerapan ekonomi terbuka. Kalangan ekonom konvensional yang dekat dengan lembaga-lembaga ekonomi global, seperti Bank Dunia dan IMF,

menyebut keberhasilan tersebut adalah riil, bahkan memamerkannya sebagai contoh keberhasilan model pembangunan ekonomi kapitalis. Namun, sejumlah ekonom lainnya memperingatkannya sebagai ekonomi gelembung (*bubble economic*).

Mahathir tersadar ketika menghadapi krisis ekonomi Asia yang diawali dengan kejatuhan mata uang bath Thailand pada Juni 1997. Langkah yang diambilnya saat itu adalah menarik diri dari keterbukaan dan keterkaitan dengan sistem ekonomi kapitalisme global. Mahathir, yang juga mempelajari konsep ekonomi berdikari, memilih menerapkan kebijakan ekonomi nasionalis dengan menolak resep IMF. Kesadaran lebih awal ini membawa Malaysia menjadi negara yang lebih awal pulih dari krisis ekonomi Asia.

Salah satu resep ekonomi nasionalis ala Mahathir dalam menghadapi krisis ekonomi Asia adalah penyelamatan (*bail-out*) perusahaan-perusahaan swasta nasional. Langkah yang saat itu dikecam keras oleh badan-badan ekonomi dunia ternyata justru diadopsi oleh Washington ketika berhadapan dengan krisis ekonomi global menyusul skandal *sub-prime mortgage* tahun 2008-2009.

Politik Luar Negeri

Hanya sehari setelah menjabat PM di tahun 1981, Mahathir mengumumkan kebijakan *buy British last* sebagai protes atas kebijakan Inggris. Mahathir mencanangkan kebijakan luar negeri yang berorientasi pada Organisasi Konferensi Islam (OKI) dan menengok ke timur (*look east policy*). Setelah kurang berhasil menggalang potensi ekonomi negara-negara Islam untuk menghadapi apa yang disebutnya neoimperialisme barat, Mahathir justru berhasil mendapatkan manfaat nasional dari kebijakan menengok

ke timur, mengambil Jepang dan Korsel sebagai model sekaligus mitra strategis pembangunan ekonomi Malaysia.

Terkait dengan perang saudara dan krisis kemanusiaan di Bosnia-Herzegovina tahun 1992-1993, Mahathir bersuara lantang 'tidak diplomatis' dengan mengecam para pemimpin barat (Inggris dan Amerika Serikat) karena membiarkan berlangsungnya tragedi kemanusiaan di republik bekas Yugoslavia ini. Kemudian pada awal 1990-an, Mahathir menggagas pembentukan Kelompok Ekonomi Asia Timur (East Asia Economic Group/EAEG) yang menyatukan ASEAN, Cina, Jepang, dan Korsel dalam satu blok perdagangan regional. Ini merupakan respons kegagalan perundingan perdagangan internasional dalam putaran General Agreement on Tariff and Trade (GATT) – sekarang Organisasi Perdagangan Dunia (World Trade Organization/WTO) – dan menguatnya blok perdagangan regional.

Gagasan Mahathir tentang EAEG, yang kemudian direvisi menjadi Kaukus Ekonomi Asia Timur (East Asia Economic Caucus/EAEC, ditentang oleh AS dan Australia, yang kemudian menekan Jepang dan Indonesia untuk menolaknya. Sebagai gantinya, AS dan Australia mendorong pembentukan Kerja sama Ekonomi Asia-Pasifik (Asia Pacific Economic Cooperation/APEC) untuk mematikan gagasan EAEG. Karena tidak melihat manfaat yang dapat diberikan oleh APEC, yang terbukti tidak berguna bagi negara-negara Asia ketika dilanda krisis ekonomi tahun 1997-1998, Mahathir menolak hadir pada pertemuan puncak pertama APEC di Seattle, AS.

Karena ketidakhadirannya, PM Australia Paul Keating sebagai pemimpin negara yang menggagas APEC menyebutnya sebagai keras kepala (*recalcitrant*). Predikat keras kepala sempat digunakan oleh pers

untuk menyebut Mahathir, tetapi tidak menggantikan predikat "Soekarno kecil" yang telah lebih dulu melekat. Selanjutnya Mahathir hadir dalam pertemuan puncak APEC II di Bogor dengan berat hati sekadar untuk menghormati Indonesia dan Pak Harto sebagai tuan rumah.

Dalam politik internasional dewasa ini, Mahathir melihat Washington sedang berusaha membendung Cina, sekaligus menghalanginya menjadi kekuatan ekonomi dan militer pesaing AS. AS menjaga Cina tetap dalam permusuhan dengan Jepang (kekuatan ekonomi dunia di Asia) dan India (kekuatan ekonomi Asia lainnya yang sedang tumbuh). ASEAN, menurut Mahathir, tidak boleh dimanfaatkan oleh AS untuk menghadapi Cina. Negara-negara ASEAN secara individu tidak dapat bersaing dalam hal ekonomi dengan Cina dan India. Akan tetapi, jika semua negara dalam ASEAN bersatu, maka negara-negara tersebut dapat menjadi mitra ekonomi strategis bagi Cina dan India. Kerja sama tersebut harus dipertahankan.

Tentang Anwar

Bagi pembaca Indonesia, satu hal lain yang menarik yang ingin diketahui dari buku memoar ini, tentu saja, adalah soal Anwar Ibrahim. Pemecatan Anwar dari posisi Deputy PM pada September 1998 di tengah krisis keuangan Asia merupakan peristiwa yang mendapatkan perhatian besar di Indonesia. Sebagaimana diketahui, Mahathir dan Anwar adalah dua nama yang sangat populer di Indonesia, terutama di kalangan intelektual, akademisi, dan umum berpendidikan.

Tentang pemecatan Anwar yang kontroversial, bahkan melintasi batas nasional Malaysia, Mahathir menulis:

"Anwar seharusnya telah menjadi perdana menteri Malaysia pada hari

ini. Tetapi kalau dia tidak menjadi demikian, itu karena ulah dia sendiri. Dia tak memberikan saya pilihan kecuali memecatnya dan saya telah melakukan hal yang saya kira terbaik untuk negara ini ... Saya mungkin telah membuat beberapa kesalahan dalam hidup ini, tetapi memecat Anwar bukanlah salah satunya” (hlm. 698).

Menurut Mahathir, dirinya telah membuat rencana untuk mengundurkan diri pada 1998 se usai Pesta Olahraga Persemakmuran di Kuala Lumpur dan tidak pernah merisaukan bakal penggantinya, yang bermakna Anwar yang bakal menjadi perdana menteri. Krisis ekonomi 1997 membuatnya menunda rencana tersebut karena ia tidak mau mundur ketika Malaysia dalam krisis. Ketika Mahathir menolak didikte kebijakan oleh IMF, Anwar justru condong pada kebijakan ekonomi neoliberal IMF yang dapat mengancam ekonomi Malaysia dan posisi politik Mahathir.

Sebelum peristiwa pemecatan Anwar, pers dan kalangan intelektual Indonesia sangat bersimpati kepada Mahathir, bahkan sejak tahun-tahun awal pemerintahannya. Ketika berlangsung konflik internal Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (United Malay National Organization/UMNO) tahun 1987, yakni ketika kepemimpinan Mahathir di UMNO mendapatkan tantangan dari Razaleigh Hamzah, pemberitaan pers dan komentar-komentar intelektual akademisi Indonesia sangat kentara pro-Mahathir. Mereka melukiskan Mahathir sebagai pemimpin Malaysia dari rakyat biasa yang bersemangat, demokratis, dan berani. Simpati dan dukungan yang sama juga diberikan oleh pers dan kalangan intelektual terhadap Mahathir ketika ia membuat manuver politik mengurangi beberapa hak istimewa Sultan Melayu tahun 1993.

Foto Mahathir yang menangis di tengah pidato pada sidang UMNO 1992, yakni saat beliau menanggapi korupsi yang masih berlangsung di Malaysia dan UMNO, menghiasi halaman muka media-media terkenal di Indonesia. Foto itu sangat membekas dalam ingatan publik Indonesia. Kebetulan saat itu Indonesia juga tengah menghadapi masalah korupsi di pemerintahan yang akut sehingga pers menggunakan foto tersebut untuk mengingatkan pemimpin Indonesia. Kehadiran Mahathir pada KTT Gerakan Non Blok di Jakarta pada 1992 dan pertemuan puncak APEC di Bogor 1994 menjadi subjek favorit pemberitaan media massa dan sekaligus memberi bobot para kedua pertemuan tersebut.

Namun, gambaran manis dan rasa simpatik publik Indonesia terhadap Mahathir berubah pada September 1998 ketika Mahathir memecat Anwar dan terlibat konflik politik dengannya. Simpati dan dukungan media massa dan kalangan intelektual menjadi milik Anwar dan sebaliknya, Mahathir digambarkan secara kurang simpatik.

Akhirnya, Mahathir atau Dr. M, demikian beliau kerap dirujuk, bukanlah ‘Soekarno kecil’ yang mudah dijatuhkan karena menolak dominasi ide serta bukan juga ‘murid Soeharto’ yang pasif dan kurang memahami perubahan politik global. Mahathir adalah seorang politisi dan pemikir politik yang cakap mengambil pelajaran dari sejarah, bukan hanya sejarah Malaysia, tetapi juga sejarah komunitas bangsa Melayu yang lebih luas, juga sejarah Indonesia. Mahathir mengambil pelajaran dari pengalaman Soekarno dan Soeharto untuk menyelamatkan dan memajukan Malaysia sehingga menjadi negara makmur dan berdikari yang di Indonesia sendiri lebih banyak dipidatokan ketimbang dilaksanakan.