

PERUBAHAN KESEMPATAN KERJA PEREMPUAN DI JAWA – BALI 1980 – 2003

*Tukiran**

Abstract

When Total Fertility Rate is getting lower, some even reach below the replacement level, the opportunity for women to enter the labor market is getting bigger. They are well educated so it is natural that labor participation rate is increasing too. But on the contrary, the employment opportunities is limited and caused a part of them to become an open unemployment and underemployment. For those who already work, most of them work in non-agricultural sectors as half skilled manpower in other sectors. For the last 25 years, there has been a change in labor market for women, but there is still a wage gap between men and women for the same job.

Keywords: women participation, employment changes and wage

Pendahuluan

Laporan pembangunan manusia Indonesia 2001 dan 2004 khususnya tentang pembangunan gender (*Gender Development Index/GDI*), pemberdayaan gender (*Gender Empowerment Measure/GEM*), dan pembangunan era Millenium (*Millenium Development Goals/MDG*) banyak menggunakan indikator perempuan sebagai salah satu ukuran keberhasilan pembangunan. Perspektif demografi makro bidang ketenagakerjaan menggunakan indikator angka pengangguran terbuka, proporsi yang bekerja di luar sektor pertanian, yaitu sektor manufaktur dan jasa; dan pekerja terampil, seperti mereka yang bekerja pada jenis pekerjaan profesional teknisi, kepemimpinan, dan ketatalaksanaan. Ketimpangan upah perempuan terhadap laki-laki serta kontribusi pendapatan perempuan terhadap pendapatan rumah tangga digunakan sebagai dasar penyusunan indikator pembangunan. Dalam laporan internasional pembangunan

* Tukiran adalah staf pengajar Jurusan Geografi Manusia, Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

manusia, utamanya pembangunan perempuan sejak 1995 hingga 2004, posisi perempuan Indonesia yang dilihat dari GDI dan GEM cenderung melemah dan, bahkan semakin tertinggal di kawasan Asia Tenggara, sebab perkembangan di negara lain lebih cepat.

Apabila beberapa asumsi dasar dari kedua indikator tersebut betul dan masih tetap digunakan untuk masa mendatang, sekiranya perlu dicermati sampai sejauh mana posisi perempuan Indonesia pada saat ini dan hal-hal apa saja yang sekiranya perlu dijadikan fokus dalam pembangunan. Pembahasan aspek tenaga kerja, khususnya partisipasi kerja perempuan, dibatasi pada hubungannya dengan kedua parameter pembangunan perempuan. Ketika paham antinatalis telah berhasil mencapai sasaran demografi, banyak kesempatan yang dapat digunakan perempuan dalam pasar kerja. Angka fertilitas yang semakin rendah dan angka harapan hidup yang semakin panjang memberikan banyak peluang yang dapat digunakan dalam kegiatan ekonomi. Dipilihnya wilayah Jawa-Bali menurut provinsi adalah karena sekitar 62 persen (62,1 juta dari 100,4 juta) penduduk Indonesia masih berada di daerah ini (BPS, 2001).

Pembahasan perubahan peluang kerja menggunakan dua aspek, yaitu dimensi waktu yang merujuk pada tahun 1980 dan 2003, sebab data tahun 2004 dan 2005 belum lengkap tersedia. Hanya data angka fertilitas total (TFR) yang merujuk waktu 1971 hingga 2002/3. Peluang kerja diukur melalui Angka Partisipasi Angkatan Kerja (APAK), Angka Pengangguran Terbuka (APT) kesempatan kerja menurut lapangan/sector usaha (satu digit), dan kesempatan kerja menurut jenis pekerjaan (satu digit). Dengan demikian, perubahan peluang kerja hanya mencakup aspek partisipasi perempuan dalam kegiatan ekonomi (APAK dan APT) serta mereka yang bekerja menurut lapangan dan jenis pekerjaan karena keterbatasan tabel data yang tersedia pada publikasi BPS yang siap digunakan. Sebetulnya referensi waktu akan merujuk 1971-2003 (sekitar 24 tahun), tetapi kesempatan partisipasi kerja 1971 berbeda dengan 1980. Baru kemudian 1980 hingga 2003 konsep tersebut sama sehingga dapat diperbandingkan. Data tentang upah juga mengalami kesulitan untuk 1980. Oleh sebab itu, data yang digunakan hanya merujuk pada tahun 1999 yang ada pada laporan BPS, Bappenas, dan UNDP.

Perubahan Kesempatan Kerja Perempuan di Jawa-Bali 1980-2003

Data yang digunakan bersumber dari laporan SDKI 1987-2002/3, Sensus Penduduk 1980, 1990, dan 2000; Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 1980 dan 2003, serta Laporan Pembangunan Manusia 2001 dan 2004. Sangat disayangkan bahwa dari berbagai sumber data tersebut, tabel-tabel data provinsi sangat terbatas. Pada sisi lain, apabila data yang lebih rinci diperlukan, maka harus mengolah sendiri dengan risiko butuh waktu yang cukup lama dan biaya yang relatif mahal untuk mendapatkan data dalam bentuk CD. Akses untuk mendapatkan data yang siap digunakan dalam analisis provinsi maupun kabupaten/kota hingga saat ini tidaklah mudah. Tampaknya, dalam era desentralisasi ini diperlukan reformasi dalam hal penyediaan data/informasi, utamanya dalam biaya pengadaan dan pengolahan. Reformasi yang dimaksud adalah subsidi biaya dan bantuan teknis pengolahan untuk analisis di daerah.

Pembahasan perubahan peluang kerja perempuan diawali dengan perubahan angka fertilitas total (TFR) yang dapat memberikan peluang bagi perempuan untuk masuk dalam pasar kerja. Asumsinya adalah, seperti yang dikatakan oleh Bongaarts (1999), ketika TFR masih tinggi, partisipasi perempuan (bukan untuk laki-laki) dalam pasar kerja relatif rendah. Ketika TFR menjadi semakin rendah, partisipasi tersebut semakin bertambah meningkat. Aspek mortalitas dan mobilitas tidak dibahas dengan pertimbangan bahwa di Indonesia telah terjadi perubahan yang sangat mendasar dari *health to survival* ke *human resources development*. Artinya, telah terjadi peningkatan derajat kesehatan yang sangat signifikan di seluruh Indonesia, apalagi di wilayah Jawa-Bali (KIKI, 2003). Pada sisi lain mobilitas penduduk telah menimbulkan *de populasi* di perdesaan dan konsentrasi penduduk di perkotaan serta pekerja migran di luar negeri yang merupakan bahasan tersendiri. Perubahan mortalitas dan mobilitas penduduk dapat terjadi pada penduduk laki-laki dan perempuan, tetapi perubahan fertilitas dan pemakaian kontrasepsi untuk reduksi fertilitas lebih banyak berhubungan dengan perempuan daripada laki-laki. Di samping itu, tulisan ini disiapkan dalam rangka hari Kartini (21 April 2005). Secara sengaja pembahasan perubahan kesempatan kerja perempuan tidak dibandingkan dengan laki-laki (kecuali upah) dengan harapan aspek struktural yang menjadi titik beratnya, bukan kultural.

Jumlah Anak Semakin Sedikit

Membuka kembali argumentasi dari paham Antinatalis di Indonesia (perubahan dari Pronatalis ke Antinatalis), angka pertumbuhan penduduk yang tinggi perlu dikendalikan (baca: diturunkan) melalui berbagai program aksi, satu di antaranya adalah penurunan fertilitas. Pada saat itu jumlah penduduk besar dan angka pertumbuhan yang tinggi, tetapi kualitas sangat rendah; maka pertumbuhan penduduk perlu diturunkan. Bersamaan dengan itu, kualitas penduduk perlu ditingkatkan. Banyak parameter demografi yang dapat digunakan untuk mengukur penurunan fertilitas dan satu di antaranya adalah angka fertilitas total (TFR) seperti disajikan pada Tabel 1. Paham Antinatalis tersebut ingin menurunkan angka fertilitas sebanyak 50 persen dari keadaan 1971 pada tahun 2000, dengan simbol Norma Keluarga Kecil (NKK). Dalam kondisi NKK (jumlah anak sedikit), pengelolaan SDM akan lebih mudah untuk meningkatkan kesejahteraan yang saat ini lebih populer dengan istilah bahagia sejahtera (BS).

Tampak jelas tujuan demografis untuk menurunkan angka fertilitas telah mencapai sasaran, bahkan melampaui target. Meskipun hasil SDKI 2002/3 menunjukkan bahwa angka fertilitas sedikit mengalami peningkatan sebagai akibat dari *time lag* dan *demographic momentum*, hal ini tidak akan mengkhawatirkan. Menurut Bongaarts (2001), hal tersebut wajar terjadi pada masa transisi fertilitas tinggi ke fertilitas rendah. Apabila terjadi perubahan dalam arti peningkatan dan penurunan fertilitas, secara statistik hal itu tidak signifikan. Hal ini didukung dengan tingginya partisipasi perempuan dalam penggunaan kontrasepsi yang cenderung meningkat terus sejak 1980 hingga 2002/3. Pengalaman dari berbagai negara menunjukkan bahwa sangat jarang ditemukan penurunan angka prevalensi penggunaan kontrasepsi dari yang relatif tinggi kemudian menurun menjadi lebih rendah. Kemudian oleh Bongaarts (1999) dijelaskan pula bahwa hampir tidak ada (sangat sedikit) negara yang mengalami peningkatan fertilitas meskipun didukung dengan program pemberian insentif yang amat menarik (di Asia Tenggara, lihat Singapura dan Malaysia). Angka fertilitas (TFR) dari hasil sensus penduduk 1971 hingga hasil SDKI 2002/3 memang sangat rendah, bahkan sudah mencapai di bawah angka pengganti (*below replacement level*), seperti yang dialami oleh Provinsi

Tabel 1
Perubahan Angka Fertilitas di Jawa – Bali, 1971 – 2002/3

	DKI Jakarta	Jawa Barat	Banten*)	Jawa Tengah	Daerah Istimewa Yogyakarta	Jawa Timur	Bali	Indonesia
SP. 71	5,2	6,3	6,3	5,3	4,8	4,7	6,0	5,6
SUP. 76	4,8	5,6	5,6	4,9	4,5	4,5	5,2	5,2
SP. 80	4,0	5,1	5,1	4,4	3,4	3,6	4,0	4,7
SUP. 85	3,3	4,3	4,3	3,8	2,9	3,2	3,1	4,1
SDKI. 87	2,8	3,6	3,6	3,2	2,3	2,7	2,6	3,4
SP. 90	2,3	3,5	3,5	3,0	2,1	2,5	2,8	3,3
SDKI. 91	2,1	3,4	3,4	2,9	2,1	2,1	2,2	3,3
SDKI. 94	1,9	3,2	3,2	2,8	1,8	2,2	2,1	3,0
SUP. 95	1,9	2,9	2,9	2,6	2,0	2,4	2,0	2,8
SDKI. 97	2,0	3,2	3,2	2,6	1,9	2,3	2,1	2,8
SP. 2000	1,6	2,5	2,7	2,1	1,4	1,7	1,9	2,3
SDKI 02/3	2,2	2,8	2,6	2,1	1,9	2,1	2,1	2,9

Sumber BPS. 2001. Estimasi Fertilitas, Mortalitas dan Migrasi
BPS, BKKBN, DEP. KESEHATAN, MACRO. SDKI. 1987, 1991, 1994, 1997 dan 2002/3

* Untuk Banten (1971-1997) diasumsikan sama dengan Jawa Barat

** Perbedaan fertilitas lebih disebabkan metode estimasi yang digunakan dalam SP dan SDKI

Jawa Tengah, D.I. Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali. Rata-rata jumlah anak lahir hidup ini adalah untuk setiap perempuan usia 15-49 dan bukan setiap ibu (*women ever married*). Sekiranya perlu dicatat bahwa reduksi angka fertilitas yang sedemikian besar selama 1971-2002/3 telah membawa cakrawala baru tentang waktu luang yang tersedia di luar mengasuh anak, terutama bagi perempuan.

Tabel 2
Angka Prevalensi Kontrasepsi di Jawa – Bali, 1980 – 2002/3

	1980 (SP)	1991 (SDKI)	1994 (SDKI)	1997 (SDKI)	2002/3 (SDKI)
DKI Jakarta	46	56	60	59	63
Jawa Barat	32	51	57	58	59
Banten	32	51	57	58	58
Jawa Tengah	44	50	61	62	65
Daerah Istimewa Yogyakarta	47	71	70	73	76
Jawa Timur	36	55	56	61	67
Bali	39	62	68	68	71
Indonesia	30	49	55	57	61

Sumber: BPS. 1983. Sensus Penduduk 1980
BPS, BKKBN, Dept Kesehatan dan Macro, SDKI 1991, 1994, 1997
dan SDKI 2002/3

Partisipasi Angkatan Kerja yang Tinggi

Angka partisipasi angkatan kerja (APAK) merupakan parameter dasar dalam analisis ketenagakerjaan. Menurut Standing (1978) maupun International Labour Office (ILO, 1994), parameter ini dapat menggambarkan berapa bagian dari penduduk usia kerja (*man power*) yang masuk dalam angkatan kerja (*labour force*) yang siap bekerja apabila ada kesempatan kerja yang sesuai dengan minatnya. Menurut ILO (1994), secara klasik pula APAK perempuan masih sering digunakan sebagai

indikator dasar partisipasi dalam pasar kerja. Dasar pertimbangannya adalah tinggi rendahnya angka tersebut banyak berhubungan dengan aspek sosial budaya dan modernisasi dalam hubungannya dengan hakikat bekerja. Makna bekerja untuk mendapatkan upah/gaji sering kali berbenturan dengan pekerjaan mengurus rumah tangga sendiri yang tanpa mendapatkan upah. Hal ini merupakan pilihan yang tidak mudah. Pola APAK perempuan ini sering kali dihubungkan dengan usia reproduksi (15-49) dan usia lanjut (Turnheim, 1993 dan Hauser, 1972). Angka partisipasi angkatan kerja perempuan di Asia yang paling tinggi adalah di Thailand dan Filipina dan untuk Indonesia mirip dengan yang ditemui di Yogyakarta dan Bali disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3
Angka Partisipasi Angkatan Kerja Perempuan di Jawa-Bali 1980 dan 2003

Provinsi	Kota	Desa	Total 2003	Total 1980
DKI Jakarta	38,9	-	38,9	22,9
Jawa Barat	34,2	35,1	34,9	32,1
Banten	35,4	35,7	35,5	32,1
Jawa Tengah	50,6	57,7	54,7	46,7
Daerah Istimewa Yogyakarta	54,4	70,3	61,2	51,1
Jawa Timur	43,7	50,9	49,1	40,9
Bali	60,0	72,5	66,3	52,4
Indonesia	40,2	50,7	46,3	39,5

Sumber: BPS. 2004. Survei Angkatan Kerja Nasional 2003
BPS. 1982. Survei Angkatan Kerja Nasional 1980

Pola umum menunjukkan bahwa angka partisipasi angkatan kerja perempuan yang bertempat tinggal di daerah perdesaan (50,7 persen) lebih tinggi daripada daerah perkotaan (40,2 persen). Selama kurun waktu 1980-2003 telah terjadi peningkatan partisipasi angkatan kerja dari 39,5

persen menjadi 46,3 persen. Ini berarti hampir separuh penduduk perempuan usia kerja berada pada kelompok angkatan kerja¹. Dilihat menurut wilayah, partisipasi perempuan di Jawa Tengah, Yogyakarta, dan Bali sejak 1980 sudah cukup tinggi dan pada tahun 2003 masih meningkat lagi sehingga hampir menyamai partisipasi kerja perempuan Thailand, Filipina, dan Vietnam. Sebaliknya, mengapa partisipasi kerja perempuan di DKI Jakarta, Banten, dan Jawa Barat relatif rendah dan selama periode tersebut hampir tidak mengalami perubahan yang cukup berarti? Kemungkinan ada banyak faktor penyebabnya, satu di antaranya adalah lokasi ketersediaan kesempatan kerja, seperti di sekitar tempat tinggal/tidak jauh dari rumah dan aksesibilitas untuk dapat menjangkau tempat kerja dapat memengaruhi keadaan tersebut. Hal ini didukung oleh APAK di daerah perdesaan yang lebih tinggi daripada di daerah perkotaan, sebab sebagian besar pekerjaan di sektor pertanian ada di sekitar tempat tinggal mereka. Untuk Jawa Barat dan Banten, barangkali ada faktor lain yang perlu diteliti lebih rinci.

Dilihat menurut umur (data tidak disajikan), peningkatan APAK yang cukup tinggi di Jawa-Bali (kecuali Jawa Barat dan Banten) diikuti pula oleh perubahan pola. Pada usia muda (<20 tahun) justru mengalami penurunan dan kemudian meningkat cukup tinggi sampai titik maksimal dan minimal pada usia tua (60 tahun +). Penurunan pada usia remaja/muda lebih disebabkan oleh peningkatan pendidikan utamanya usia wajib belajar 9 tahun (7-15 tahun) pada jenjang SD dan SLTP. Pada usia reproduksi (15-49), pola *double tracle* semakin nyata bedanya. Ada kemungkinan keadaan ini berhubungan dengan usia melahirkan anak pertama, kedua, dan seterusnya. Dengan demikian, Angka Fertilitas (FTR) sudah sangat rendah sehingga banyak waktu bagi perempuan untuk dapat segera kembali ke pasar lagi, apabila ada kesempatan kerja yang diminatinya. Ini dibuktikan dengan perubahan APAK yang demikian besar di Jawa-Bali, namun tidak untuk DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Bali.

¹ Penduduk usia kerja (pada 1980 berumur 10 tahun+, sedangkan pada 2003 usia 15 th+), dengan menggunakan konsep kegiatan utama dengan referensi waktu satu (1) jam seminggu.

Pengangguran Meningkat

Telah disebutkan sebelumnya bahwa selama 1980-2003, telah terjadi peningkatan APAK perempuan yang demikian tinggi dan hal ini akan berkaitan dengan masalah kesempatan kerja dan pengangguran dalam segala bentuk. Ketidakseimbangan antara perluasan kesempatan kerja dengan penambahan angkatan kerja akan memunculkan pengangguran dan setengah pengangguran. Ada beberapa tipe pengangguran, yaitu pengangguran terbuka setengah pengangguran, setengah pengangguran sukarela, setengah pengangguran terpaksa aktif, dan setengah pengangguran terpaksa pasif. Sehubungan dengan tipe-tipe pengangguran tersebut, paling tidak ada empat tipe masalah pasar kerja yang memengaruhi tinggi rendahnya jumlah penganggur. *Pertama*, persediaan angkatan kerja lebih banyak daripada yang dibutuhkan sehingga muncul pengangguran dan setengah pengangguran. *Kedua*, permintaan (biasanya pekerja terampil) lebih banyak daripada yang dibutuhkan seperti dapat dilihat pada bursa informasi pasar kerja di media cetak dan elektronik. *Ketiga*, rintangan titik temu antara penganggur dengan yang membutuhkan tenaga kerja sehingga terjadi penumpukan pencari kerja di wilayah tertentu dan di lain pihak mengalami kesulitan untuk mencari/memilih calon pekerja. *Keempat*, lingkungan kerja, seperti terjadinya kecelakaan kerja, kesehatan lingkungan kerja, jaminan sosial dan upah yang kurang memadai, serta pekerja miskin (Suroto, 1992) Keempat hal tersebut saling berhubungan dan berpengaruh pada kesempatan kerja dan pengangguran.

Tampak jelas bahwa di daerah perdesaan dengan APAK yang relatif tinggi, angka pengangguran terbuka (APT) cenderung lebih rendah dibandingkan dengan daerah perkotaan. Di daerah perkotaan angka fertilitas (data tidak disajikan) dan APAK rendah, tetapi APT lebih tinggi daripada daerah perdesaan. Penelitian mikro semestinya dapat memberikan jawaban tentang pemanfaatan waktu bagi perempuan perkotaan dan sekaligus menjawab mengapa APT di daerah perkotaan di Jawa-Bali hampir 1,5 kali lipat daripada di perdesaan. Mungkin di daerah perkotaan tersedia banyak kesempatan kerja, tetapi kesempatan tersebut tidak begitu menarik bagi mereka. Hasil observasi di beberapa kota besar yang dilakukan oleh Suroto (1992) maupun Bappenas (2003) menunjukkan bahwa di daerah

perkotaan peluang tersebut banyak dimanfaatkan oleh para migran dari perdesaan dalam bentuk migrasi ulang-alik maupun sirkuler. Kemungkinan lain adalah angkatan kerja perempuan perkotaan sangat selektif terhadap tawaran pekerjaan meskipun lokasi kerja ada di sekitar tempat tinggalnya. Permasalahan hambatan sosial-budaya dan lingkungan kerja dapat berpengaruh terhadap hal ini.

Tabel 4
Angka Pengangguran Terbuka Perempuan di Jawa – Bali, 1980 dan 2003

Provinsi	Kota	Desa	Total 2003	Total 1980
DKI Jakarta	9,8	-	9,8	8,2
Jawa Barat	21,4	15,6	18,1	5,6
Banten	21,8	15,7	19,1	5,6
Jawa Tengah	8,9	6,8	7,6	3,0
Daerah Istimewa Yogyakarta	7,3	4,6	6,6	1,9
Jawa Timur	15,1	10,0	9,8	3,6
Bali	8,7	4,2	6,4	1,0
Indonesia	16,9	10,4	12,9	4,6

Sumber: BPS. 2004. Survei Angkatan Kerja Nasional 2003
BPS. 1982. Survei Angkatan Kerja Nasional 1980

Perubahan APT 1980 dan 2003 disajikan pada Tabel 4 dan selama kurun waktu tersebut, yang semula hanya 4,6 persen (1980) menjadi 12,9 persen, atau hampir mencapai tiga kali lipat. Hal yang sama juga berlaku untuk semua provinsi di Jawa-Bali, kecuali DKI Jakarta. Diskusi akan menjadi lebih menarik apabila diarahkan untuk mendapatkan jawaban APT Daerah Istimewa Yogyakarta dan Bali yang pada awalnya sangat rendah bertambah hampir mencapai empat kali lipat meskipun APT tersebut jauh lebih rendah dibandingkan dengan provinsi lain. Angka-angka tersebut memberikan informasi bahwa untuk Indonesia, dari setiap 100 perempuan dalam kelompok angkatan kerja ada sekitar 4,6 atau 5

(1980) dan meningkat menjadi 12,9 atau 13 (2003) yang kegiatan utamanya adalah aktif mencari pekerjaan, tidak sedang sekolah, mengurus rumah tangga, serta kegiatan lainnya. Keinginan untuk mendapatkan pekerjaan tercermin pada APK yang cukup tinggi, namun kesempatan kerja yang ada tidaklah cukup memadai.

Telah terjadi peningkatan pendidikan perempuan selama periode 1971-1980 yang dilihat dari persentase melek huruf, meskipun relatif kecil, bila dilihat menurut rata-rata tahun sekolah (Ananta dan Hatmadji, 1985). Pada periode 1980-1990, seperti ditulis oleh Suroto (1992), dan periode 1990-2003 (BPS, 2004), dari data Indikator Kesejahteraan Rakyat, baik dari persentase melek huruf maupun rata-rata tahun sekolah, peningkatan pendidikan perempuan sangat tinggi, yaitu dari yang didominasi oleh mereka yang tidak pernah sekolah (belum tentu buta huruf) meningkat menjadi minimal berpendidikan SD tamat, kecuali untuk DKI Jakarta adalah SMP tamat, memberikan indikasi kualitas pendidikan perempuan semakin jauh meningkat².

Tabel 5 menyajikan Angka Pengangguran Terbuka (APT) menurut pendidikan serta setengah pengangguran (ASP) terpaksa (ASPT) dan Sukarela (ASPS). Sebagai kasus disajikan Daerah Istimewa Yogyakarta (provinsi dengan APAK dan APT yang relatif baik) pada tahun 2003 untuk yang perempuan. Tampak jelas bahwa pola APT berjalan seiring dengan pendidikan, semakin tinggi pendidikan cenderung semakin tinggi pula angka pengangguran terbuka. Pola ini kurang begitu jelas untuk periode sebelumnya, yaitu tahun 1971 (Sensus Penduduk) maupun tahun 1980 (Sakernas). Pola pengangguran terdidik sudah tampak jelas mulai tahun 1990 (Suroto, 1992) dan saat ini (kasus Yogyakarta) semakin tinggi angka pengangguran terdidik perempuan. Hasil analisis sementara untuk Provinsi Bali, Jawa Tengah, dan DKI Jakarta (data tidak disajikan) menunjukkan pola yang sama dengan Yogyakarta. Keadaan seperti ini sangat tidak menguntungkan karena peningkatan pendidikan justru diikuti pula oleh peningkatan APT.

² Peningkatan pendidikan periode 1996, 1999 dan 2002 menurut kab./kota dapat dilihat pada NHDR (2004) yang dilaporkan oleh BPS, Bappenas, dan UNDP.

Tabel 5
Pengangguran Terbuka dan Setengah Pengangguran Sukarela dan
Terpaksa Perempuan Menurut Pendidikan Daerah Istimewa Yogyakarta 2003

Pendidikan	Angka Pengangguran Terbuka (APT)	Angka Setengah Pengangguran		Total (APMB)
		Terpaksa (ASPT)	Sukarela (ASPS)	
Tidak Sekolah	3,1	15,1	37,8	52,9
SD Tidak Tamat	4,7	14,4	33,4	47,8
SD Tamat	7,8	13,0	26,4	39,4
SLTP	16,2	10,2	14,6	24,8
SMU (U)	25,1	7,6	9,2	16,8
SMU (K)	17,6	7,4	11,2	18,2
Diploma 1-3	12,2	5,1	17,7	22,8
Universitas	13,9	6,5	12,6	19,1

Sumber: Tukiran, dkk., 2005 (akan segera terbit)

Badan Pusat Statistik (2004) melaporkan hasil Sakernas 2003 yang berisi bahwa sekitar separuh (53 persen) dari APT tersebut sedang mencari pekerjaan, 31 persen merasa tidak mungkin mendapatkan pekerjaan, dan sisanya 16 persen sedang menyiapkan pekerjaan dan sudah mempunyai pekerjaan, tetapi belum mulai bekerja. Bagi mereka yang mengatakan merasa tidak mungkin mendapatkan pekerjaan (*hopeless of job*) dan dilihat menurut provinsi, persentase rendah terdapat di Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali; sedangkan persentase yang tinggi dijumpai di DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Banten. Hal ini cukup menarik apabila dilihat menurut pendidikan, tempat tinggal, status perkawinan, dan alasan yang disebutkan bahwa mereka tidak mungkin mendapatkan pekerjaan. Selektivitas terhadap kesempatan kerja yang ada dapat menjadi salah satu penyebabnya. Pernyataan Widiyanto (2004) mungkin ada betulnya bahwa fleksibilitas kesempatan kerja tidak akan banyak bermanfaat apabila

angkatan kerja cenderung selektif terhadap tawaran pekerjaan. Selektivitas terhadap tawaran pekerjaan berkaitan dengan pendidikan pencari kerja, upah, dan keadaan sosial-ekonomi rumah tangga.

Kemudian apabila memperhatikan angka setengah pengangguran, baik setengah pengangguran terpaksa (ASPT) maupun setengah pengangguran sukarela (ASPS), menurut pendidikan, polanya sangat berbeda dengan APT. Jika APT terkonsentrasi pada pendidikan tinggi (SMU ke atas), maka setengah pengangguran (ASPS dan ASPT) justru terkonsentrasi pada pendidikan rendah. Apabila pekerja kasar/tidak terampil diidentikkan dengan pendidikan rendah dan upah yang rendah pula, maka sebagian besar pekerja setengah menganggur yang jam kerja di bawah jam kerja normal adalah pekerja perempuan. Cukup memprihatinkan memang, APAK dan APT tinggi, tetapi pada sisi lain yang masuk dalam kelompok bekerja justru menjadi pekerja setengah menganggur, baik menganggur karena terpaksa maupun secara sukarela.

Perubahan Kesempatan Kerja

Dalam pembahasan ini yang dimaksud dengan kesempatan kerja adalah pekerjaan yang terisi, yaitu pekerjaan yang sedang dilakukan atau dengan kata lain adalah angkatan kerja yang bekerja. Tidak dibahas tentang kesempatan kerja belum dan/atau tidak terisi yang lebih dikenal dengan lowongan pekerjaan. Profil lowongan pekerjaan memang menarik untuk diketahui secara berkesinambungan. Hal ini dapat dilakukan melalui media cetak atau mengolah dari bursa informasi pasar kerja. Perubahan kesempatan kerja dilihat menurut lapangan/sector usaha dan jenis pekerjaan yang didasarkan pada kegiatan utama³. Ini tidak dimasukkan kegiatan tambahan (Sakernas 2003, Blok D (P.15 dan P. 16) maupun Sakernas 1980) karena persentase pekerja yang mempunyai pekerjaan tambahan di Indonesia relatif rendah (kurang dari 15 persen).

³ Klasifikasi lapangan dan jenis pekerjaan berdasarkan penggolongan satu digit. Bagi yang menginginkan lebih rinci dapat melakukan analisis berdasarkan dua atau tiga digit klasifikasi seperti yang ada pada KLUI (2000) dan KJI (1998) atau yang lebih baru.

Lapangan Pekerjaan

Pada Tabel 6 berikut disajikan data lapangan pekerjaan utama yang dibagi ke dalam tiga kelompok besar, yaitu sektor pertanian, manufaktur, dan jasa, yang berhubungan dengan teori titik balik (*turning point*). Teori ini mengatakan bahwa transformasi kesempatan kerja ditandai dengan perubahan jumlah pekerja (baik secara absolut maupun relatif) yang bekerja di sektor pertanian mengalami penyusutan. Susutnya jumlah pekerja sektor pertanian adalah untuk beralih ke sektor manufaktur dan jasa, utamanya jasa yang tidak mengandalkan kekuatan fisik untuk melakukan pekerjaan. Asumsi berikutnya adalah produktivitas kerja sektor pertanian lebih rendah daripada sektor manufaktur dan jasa. Dengan

Tabel 6
Kesempatan Kerja Perempuan di Jawa Bali
Menurut Lapangan Pekerjaan 1980 dan 2003

Provinsi	Lapangan Pekerjaan					
	Pertanian		Manufaktur		Jasa	
	1980	2003	1980	2003	1980	2003
DKI Jakarta	8,2	2,0	17,9	19,6	73,9	79,4
Jawa Barat	60,6	38,5	11,3	20,5	28,1	41,0
Banten	60,6	40,2	11,3	25,9	28,1	23,9
Jawa Tengah	57,2	36,2	14,8	25,2	28,0	33,9
Daerah Istimewa Yogyakarta	53,1	26,3	15,9	27,8	31,0	45,9
Jawa Timur	57,1	42,4	16,1	23,9	26,8	33,7
Bali	40,1	26,0	16,1	26,2	43,8	47,8
Indonesia	60,9	47,5	10,1	16,1	29,0	36,4

Sumber: BPS. 1982. Survei Angkatan Kerja Nasional 1980
 BPS. 2004 Survei Angkatan Kerja Nasional 2003

Catatan:

1. Pertanian termasuk peternakan, perikanan, kehutanan
2. Manufaktur termasuk pertambangan, listrik, gas, industri, dan konstruksi
3. Jasa termasuk perdagangan, transportasi, keuangan, dan jasa kemasyarakatan

demikian, banyaknya pekerja pada sektor manufaktur dan jasa mengindikasikan produktifitas kerja yang tinggi.

Tampak jelas persentase pekerja sektor pertanian menyusut dari 60,9 persen menjadi 47,5 persen. Penyusutan pekerja sektor pertanian ini diikuti peningkatan pekerja sektor manufaktur dari 10,1 persen menjadi 16,1 persen dan sektor jasa dari 29 persen menjadi 36,4 persen. Memperhatikan hal ini tampak sepertinya telah terjadi transformasi kesempatan kerja. Akan tetapi, apabila dilihat jumlah absolut pekerja dari setiap tiga sektor tersebut, jumlah pekerja sektor pertanian masih sangat besar. Pada tahun 1980, jumlah pekerja pada sektor pertanian masih sekitar 28,9 juta, terdiri dari laki-laki 19,8 juta, perempuan 9,1 juta. Kemudian pada tahun 2003, jumlah pekerja sektor pertanian 41,9 juta, terdiri dari laki-laki 27,4 juta dan perempuan 14,5 juta. Dengan demikian, selama hampir seperempat abad (23 tahun) belum terjadi titik balik kesempatan kerja bagi perempuan meskipun persentase yang bekerja di sektor pertanian semakin sedikit.

Dilihat menurut provinsi tidak ditemukan perbedaan perubahan lapangan pekerjaan yang cukup berarti. DKI Jakarta cenderung tetap dan ketidakmampuan/keterbatasan wilayah ini dimanfaatkan oleh Jawa Barat yang peningkatan pada sektor manufaktur dan jasanya cukup tinggi. Hal yang menarik justru tampak di Bali, pekerja sektor jasa hampir tidak ada perubahan yang cukup berarti meskipun sejak awalnya (1980) memang sudah sangat tinggi. Kemudian bagi Yogyakarta yang pada awalnya memang mengandalkan sektor jasa sebagai tumpuan perluasan kesempatan kerja telah terbukti kehandalannya. Hampir setengah (45,9 persen) dari jumlah pekerja perempuan bekerja pada sektor jasa. Hal tersebut menjadi lebih menarik jika menghubungkan antara sektor pekerjaan dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), namun hal ini tidak dapat dilakukan karena PDRB tidak dirinci menurut jenis kelamin. Namun keadaan umum (tidak spesifik) produktivitas kerja per pekerja sektor pertanian lebih rendah daripada sektor manufaktur dan jasa. Dengan demikian, dilihat dari perubahan kesempatan kerja sektoral, pekerja perempuan lebih berdaya apabila asumsi-asumsi tersebut mendekati kenyataan. Masalahnya menjadi berbeda apabila asumsi produktivitas kerja sektor manufaktur dan jasa tidak sesuai dengan asumsi tersebut.

Jenis Pekerjaan

Dalam laporan NHDR 2001 dan 2004, khususnya parameter GDI dan GEM, variabel ketenagakerjaan digunakan dalam menyusun indeks tersebut. *Pertama*, perempuan yang bekerja pada jenis pekerjaan profesional, teknisi, kepemimpinan, dan ketatalaksanaan identik dengan pekerja terampil yang berproduktivitas kerja tinggi. Semakin banyak perempuan yang bekerja pada jenis pekerjaan tersebut diasumsikan perempuan semakin berdaya. *Kedua*, perbedaan upah total menurut jenis kelamin, semakin kecil perbedaan upah antara pekerja laki-laki – perempuan, semakin baik pula posisi/kedudukan perempuan. *Ketiga*, upah pekerja pada pekerjaan nonpertanian menurut jenis kelamin menggunakan asumsi yang sama, semakin kecil perbedaan upah pada jenis pekerjaan nonpertanian, semakin baik posisi perempuan. Proporsi perempuan usia kerja dalam angkatan kerja mirip dengan parameter APAK. Semakin tinggi proporsi perempuan dalam angkatan kerja semakin bertambah baik, sebab mereka siap bekerja. Pada Tabel 7 disajikan perubahan jenis pekerjaan hanya untuk tiga jenis pekerjaan, yaitu profesional, teknisi, kepemimpinan, dan ketatalaksanaan yang lebih dikenal dengan pekerja terampil (*white colour worker*). Disajikan pula Tabel 7 tentang upah total serta upah pekerja nonpertanian⁴.

Secara umum dapat dikatakan telah terjadi perubahan kesempatan kerja menurut jenis pekerjaan. Seperti disajikan pada Tabel 7, pada tahun 1980 perempuan yang bekerja pada jenis pekerjaan yang memerlukan keahlian/keterampilan adalah sangat rendah (3,3 persen), kemudian meningkat menjadi 36,2 persen (1996) dan 39,9 persen (2003). Dengan demikian, semakin banyak perempuan yang bekerja pada pekerjaan terampil. Tidak ditemukan variasi perubahan jenis pekerjaan menurut provinsi dan Yogyakarta merupakan yang terbaik di antara daerah lainnya.

⁴ Penulis mengalami kesulitan mengolah data upah pekerja untuk Sakernas 1980 karena data/tabel yang dipublikasikan menurut provinsi tidak tersedia. Mengolah data mentah dari *tape/CD* butuh waktu lama. Namun rasio upah perempuan terhadap laki-laki (untuk sementara dan belum semua provinsi) lebih tinggi pada tahun 1980 daripada tahun 1999 seperti yang dilaporkan oleh BPS, 2004.

Dilihat dari data-data tersebut (Tabel 5 dan Tabel 6) tampaknya perubahan telah terjadi dari yang mayoritas bekerja pada sektor pertanian bergeser ke pekerjaan nonpertanian dan pekerja tidak terampil/pekerja kasar ke pekerjaan yang memerlukan keterampilan. Dengan kata lain, dari status tidak berdaya menjadi lebih berdaya. Namun perlu diingat dalam hal upah, seperti disebutkan sebelumnya, status pekerja perempuan dikatakan baik bilamana rasio upah terhadap pekerja laki-laki semakin imbang/sama.

Tabel 7
Jenis Pekerjaan Terampil Perempuan di Jawa – Bali, 1980-1996-1999-2003

	Jenis Pekerjaan Profesional, Teknisi, Kepemimpinan, dan Ketatalaksanaan			
	1980	1996	1999	2003
DKI Jakarta	9,1	34,7	34,9	36,1
Jawa Barat	3,2	38,2	36,0	36,9
Banten	3,2	38,2	36,0	37,1
Jawa Tengah	3,5	40,6	44,7	45,9
Daerah Istimewa Yogyakarta	3,9	40,2	46,7	47,9
Jawa Timur	2,1	38,4	45,9	46,1
Bali	3,4	33,9	35,5	37,4
Indonesia	3,3	33,7	36,2	39,9

Sumber: - BPS. 1982. Survei Angkatan Kerja Nasional 1980
- BPS, BAPPENAS dan UNDP. 2001. National Human Development Report: Toward A New Consensus. Jakarta
- BPS, BAPPENAS dan UNDP. 2004. National Human Development Report: The Economic of Democracy. Jakarta

Pada Tabel 8 disajikan data upah total dan upah pekerja nonpertanian. Rasio upah total perempuan terhadap laki-laki tahun 1999 yang paling tinggi didapatkan di Yogyakarta (76 persen) dan terendah di Bali (60 persen). Kemudian, rasio upah pekerja nonpertanian yang paling rendah

di Bali (58 persen) dan paling tinggi di Yogyakarta (74 persen). Dilihat dari persentase pekerja terampil dan rasio upah, tampaknya perempuan di Yogyakarta merupakan yang paling baik statusnya atau lebih berdaya dibandingkan dengan daerah lainnya di Jawa-Bali. Meskipun demikian, dokumen Bappenas (2003) menegaskan prioritas perluasan kesempatan kerja saja tidak cukup untuk menangani masalah ketenagakerjaan tanpa diikuti oleh kebijakan pengupahan yang memadai. Apa yang diharapkan dengan produktivitas kerja bilamana sebagian dari mereka adalah pekerja miskin?

Tabel 8
Perbedaan Upah Laki-Laki Perempuan di Jawa-Bali 1999 dan 2002

	Upah Total (000)			Upah Nonpertanian (000)		
	Perempuan (1999)	Laki-laki (1999)	Rasio (%)	Perempuan (1999)	Laki-laki (1999)	Rasio (%)
DKI Jakarta	376,9	593,2	63	676	978	69
Jawa Barat	264,1	384,2	69	488	664	73
Jawa Tengah	187,7	294,6	64	313	501	62
Daerah Istimewa Yogyakarta	232,3	308,1	76	358	481	74
Jawa Timur	197,1	314,8	63	377	553	68
Bali	229,1	387,1	60	422	725	58
Banten	-	-	-	602	874	69

Sumber: - BPS, BAPPENAS dan UNDP 2001. National Human Development Report: Toward A New Consensus. Jakarta.
- BPS, BAPPENAS dan UNDP 2004. National Human Development Report: The Economic of Democracy. Jakarta

Perubahan demografi makro, terutama penurunan fertilitas dan peningkatan derajat kesehatan, menyebabkan persediaan sumber daya manusia semakin bertambah banyak meskipun laju pertumbuhannya semakin rendah. Pada sisi lain angka pertumbuhan penduduk usia kerja dan angkatan kerja justru lebih tinggi daripada angka pertumbuhan

penduduk itu sendiri. Tekanan demografi ini tidak akan segera dapat ditanggulangi dan butuh waktu relatif lama. Indikasi telah terjadi perubahan di bidang kesempatan kerja, di antaranya, adalah peningkatan APAK dan pergeseran dari sektor pertanian ke sektor nonpertanian, dari pekerja tidak terampil ke pekerja terampil meskipun belum diimbangi dalam perluasan kesempatan kerja yang memadai. Sejalan dengan hal ini, peningkatan angka pengangguran dalam berbagai bentuk (APT, ASP, ASPT, dan ASPS) tidak terhindarkan. Keadaan ini diperparah lagi dengan sistem dan tingkat upah riil yang semakin kurang memadai. Keberhasilan pengendalian jumlah sumber daya manusia memang perlu, tetapi pengembangan kualitas dan pemanfaatan yang tepat sasaran lebih diperlukan.

Penutup

Selama hampir seperempat abad (1980-2003) telah terjadi perubahan yang cukup mendasar pada aspek demografi perempuan di Jawa-Bali. Tidak dapat disangkal lagi peningkatan pendidikan perempuan, mulai dari yang dominan tidak dapat baca tulis menjadi hampir semua dapat baca tulis, dari hanya menamatkan pendidikan SD kelas dua, menjadi SD tamat, dan bahkan ada beberapa daerah yang menamatkan SLTP. Pada bidang kesehatan usia harapan hidup telah meningkat pula dan angka fertilitas (TFR) menjadi sangat rendah. Beberapa daerah justru sudah mencapai TFR kurang dari dua dan angka prevalensi kontrasepsi yang cukup tinggi. Pilihan-pilihan hidup yang lebih baik, seperti hidup yang lebih panjang, lebih berpendidikan, dan jumlah anak yang lebih sedikit, memberikan waktu yang lebih panjang bagi perempuan di luar mengasuh anak. Keadaan seperti ini memberikan peluang yang lebih besar bagi perempuan untuk dapat masuk dalam kegiatan ekonomi pasar kerja.

Perubahan angka partisipan angkatan kerja bervariasi menurut provinsi, untuk DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Banten sejak 1980 sangat rendah dan pada tahun 2003 tidak mengalami perubahan yang cukup berarti. Sebaliknya partisipasi perempuan yang tinggal (tidak identik dengan etnisitas) di Yogyakarta, Bali, Jawa Tengah, dan Jawa Timur cukup tinggi

meskipun periode sebelumnya sudah cukup tinggi pula. Di Jawa-Bali, angka partisipasi angkatan kerja yang relatif tinggi tersebut belum diimbangi oleh perluasan kesempatan kerja yang memadai. Sebagai akibatnya adalah tingginya angka pengangguran dalam berbagai bentuk, satu di antaranya angka pengangguran terbuka. Selama periode tersebut, angka pengangguran terbuka meningkat hampir tiga kali lipat dan untuk beberapa provinsi jauh lebih tinggi daripada angka tersebut. Daerah dengan APAK cukup tinggi (Yogyakarta dan Bali) mempunyai APT rendah, sebaliknya daerah dengan APAK rendah (DKI, Jawa Barat, dan Banten) mempunyai APT yang tinggi pula. Dilihat menurut pendidikan, semakin tinggi pendidikan perempuan, semakin tinggi APT dan semakin rendah pendidikan, ASPT dan ASPs semakin tinggi pula. Ini mengisyaratkan adanya ketidaktepatan dalam pemanfaatan sumber daya manusia perempuan di bidang ketenagakerjaan. Diperlukan suatu sistem manajemen untuk membuat sumber daya manusia perempuan yang jumlahnya cukup besar.

Dilihat menurut lapangan pekerjaan utamanya pekerjaan nonpertanian, yakni sektor jasa dan manufaktur; kemudian jenis pekerjaan terampil, yaitu pekerjaan profesional, teknisi, kepemimpinan, dan ketatalaksanaan; telah terjadi perubahan yang cukup mendasar. Dominasi sektor pertanian telah bergeser ke sektor jasa dan dominasi pekerjaan kasar/tanpa keterampilan telah bergeser pada pekerjaan terampil dan setengah terampil. Kedua hal ini memberikan indikasi bahwa status pekerja perempuan semakin baik atau lebih berdaya dibandingkan dengan waktu sebelumnya. Pada sisi lain, meskipun masih terjadi ketimpangan upah perempuan terhadap laki-laki ada kecenderungan, ketimpangan tersebut semakin bertambah kecil dibandingkan dengan periode sebelumnya. Hal ini memberikan indikasi bahwa upah pekerja perempuan semakin bertambah baik. Secara umum dapat disimpulkan bahwa dari aspek perubahan demografi makro di bidang ketenagakerjaan telah terjadi perubahan yang cukup berarti, utamanya perempuan di Yogyakarta dan Bali, namun tidak demikian halnya di daerah lain di Jawa-Bali.

Apa yang terjadi di Jawa-Bali dan Indonesia memberikan bukti bahwa telah banyak kemajuan yang dicapai oleh perempuan. Akan tetapi,

dibandingkan dengan negara lain, posisi perempuan Indonesia semakin jauh ketinggalan. Indikator pembangunan perempuan, seperti Indeks Pembangunan Gender (GDI) dan Indeks Pemberdayaan Gender (GEM), memberikan bukti bahwa perempuan Indonesia semakin tertinggal di kawasan Asia Tenggara. Perubahan-perubahan yang terjadi tentang diri perempuan di Jawa-Bali menjadi tidak berarti bila dibandingkan dengan keadaan perempuan di negara tetangga yang lebih cepat maju daripada di Indonesia.

Referensi

- Ananta, Aris dan Sri Harijanti Hatmadji (ed). 1985. *Mutu Modal Manusia*. Jakarta: Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Indonesia.
- BPS. 1982. *Survei Angkatan Kerja Nasional 1980*. Jakarta.
- BPS. 2001. *Estimasi Fertilitas, Mortalitas dan Migrasi*. Jakarta
- BPS. 2004. *Survei Angkatan Kerja Nasional*. Jakarta.
- BPS. 2001. *National Human Development Report: Toward A New Concensus*. Jakarta: Kerja sama Bappenas dan UNDP.
- BPS. 2004. *National Human Development Report: The Economic of Democracy*. Jakarta: Kerja sama Bappenas dan UNDP.
- BPS. 2003. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia*. Jakarta: Kerja sama dengan BKKBN, Dep. Kesehatan dan MACRO Inc.
- BAPPENAS. 2003. *Prioritas Pembangunan Nasional 2005-2009*. Jakarta.
- Bongaarts. 1999. *The Fertility Impact of Changes in the Timing of Childbearing in the Developing World*. New York: The Population Council.
- Government of Indonesia. 2004. *Indonesia Progress Report on The Millenium Development Goals*.
- Standing, Guy. 1978. *Labour Force Participation and Development*. Geneva: ILO.
- International Labour Office: 1994. *Survey of Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment*. Geneva.

Tukiran

Suroto. 1992. *Strategi Pembangunan dan Perencanaan Kesempatan Kerja*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Widianto, Bambang. 2004. *Fleksibilitas Pasar Kerja di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penelitian Unika Atma Jaya.