

POPULASI, 12(2), 2001

SUSUNAN PENGELOLA

Ketua Pengarah

Agus Dwiyanto

Ketua Penyunting

Tukiran

Penyunting

Sofian Effendi

Ida Bagoes Mantra

Djamaluddin Ancok

Irwan Abdullah

Kasto

Muhadjir Darwin

Penyunting Pelaksana

Sukamdi

Faturochman

Anna Marie Wattie

Wini Tantiari

Mitra Bestari

Chris Manning (Canberra)

Hans-Dieter Evers (Bielefeld)

Benjamin White (Den Haag)

Penyunting Bahasa

Sugihastuti

Diterbitkan oleh

*Pusat Studi Kependudukan dan
Kebijakan, Universitas Gadjah Mada*

Alamat Redaksi

Bulaksumur Blok G-7

Yogyakarta - 55281

Telp. (0274) 563079 - 901152

Fax (0274) 582230

E-mail.

psc-gmu@yogya.wasantara.net.id

Homepage.

http://www.ugm.ac.id/pscgmu/

Surat Tanda Terdaftar

Deppen RI No.: 2000/SK/Ditjen -

PPG/STT/94

Tanggal 9 Maret 1994

ISSN 0853-0262

DAFTAR ISI

Daftar Isi	1
Pengantar Redaksi	2
Krisis Ekonomi dan Pergeseran Pemanfaatan Angkatan Kerja Perempuan: Kasus di DKI Jakarta <i>Abdur Rofi dan Sukamdi</i>	3
Realitas Kekerasan Pekerja Perempuan dan Konsekuensi Perlindungan Hukum <i>Ida Bagoes Mantra, Kasto, Abdul Haris</i>	27
Bias Gender dalam Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan Secara Litigatif <i>Irwan Abdullah, Siti Ruhaini Dzuhayatin, Dyah Pitaloka</i>	45
Lahirnya Satu Masyarakat Baru Migrasi dan Perubahan Sosial di Kalimantan Timur Sepanjang Abad ke-20 <i>Dias Pradadimara</i>	77
Indeks Populasi 1990-2001	99

POPULASI merupakan majalah berkala, terbit dua kali setahun, setiap bulan Juli dan Desember. Redaksi menerima karangan yang menitikberatkan pada bidang kependudukan. Naskah harus belum pernah dan tidak akan dipublikasikan dalam media cetak lain, berupa ketikan asli dengan renggang ganda, tidak lebih dari 25 halaman termasuk daftar pustaka. Redaksi berhak membuat perubahan dalam karangan tanpa mengubah isi atau maksud karangan.

PENGANTAR REDAKSI

Menjelang akhir tahun 2001, masalah upah minimum dan pemulangan TKI dari Malaysia banyak diekspos oleh media massa. Perdebatan tentang jumlah upah minimum sampai pada tingkat saling mengancam, buruh akan mogok kerja, sedangkan pengusaha akan melakukan PHK. Sulitkah untuk menentukan upah minimum agar pekerja dapat hidup layak? Untuk dapat mencapai kehidupan yang layak banyak TKI melakukan migrasi ke Malaysia. Menurut pemerintah Malaysia, jumlah TKI ilegal terlalu banyak dan seringkali mereka melakukan kerusuhan sehingga perlu dikembalikan ke Indonesia. *Populasi* terbitan nomor ini terbit agak terlambat, menampilkan empat tulisan tentang pergeseran pekerjaan, jaminan perlindungan hukum, kekerasan terhadap perempuan, dan migrasi.

Tulisan pertama membahas krisis ekonomi dan pemanfaatan angkatan kerja perempuan. Angkatan kerja perempuan merupakan tenaga kerja cadangan yang sewaktu-waktu dapat dimanfaatkan, tetapi pada kesempatan lain mereka dapat disisihkan tanpa banyak menimbulkan permasalahan. Tulisan kedua kekerasan dan jaminan hukum pekerja migran internasional. Hampir semua upaya hukum yang dilakukan oleh pekerja perempuan tidak ada yang terselesaikan, selalu terbentur pada peraturan yang merugikan pekerja itu sendiri, yang selalu mengalami tindakan kekerasan. Bias gender dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan merupakan tulisan ketiga. Aspek hukum yang merupakan konstruksi negara belum dapat memberikan ruang yang memadai bagi perempuan karena konstruk hukum pada tataran doktrin dan kelembagaan masih tersembunyi, yang akhirnya berakibat pada tidak adanya kepedulian hukum yang bersifat *gender specific*. Mereka harus berhenti di depan pintu setiap kali mencari keadilan dari kekerasan yang dialaminya. Tulisan keempat berisi tentang lahirnya masyarakat baru sebagai akibat dari migrasi. Jumlah migran masuk yang sangat banyak ke Kalimantan Timur menimbulkan pertanyaan siapa dan di mana penduduk asli Kalimantan Timur. Kelompok Banjar tidak lagi hidup di alam Banjar, sama halnya dengan kelompok Jawa yang terpisah jauh dari tanah kelahirannya. Inilah yang sedang terjadi di Kalimantan Timur, suatu penciptaan ulang dari konteks ilmu politik tanah kelahiran.

Tukiran

KRISIS EKONOMI DAN PERGESERAN PEMANFAATAN ANGKATAN KERJA PEREMPUAN: KASUS DI DKI JAKARTA

*Abdur Rofi dan Sukamdi**

Abstract

Issues on marginalization of women in labour market have always become an important discussion in developing countries. The success of economic development represented by high economic growth for some extend has even been argued as factor behind the low role of women in labour market. Does it mean that when economic growth decrease women participation in labour market will be better? In fact the economic crisis hit Indonesia since 1997, which lower the economic growth becoming minus, put women as first victim. Their role in labor market were even worsening. At least the evidence can be seen from the result of this study. Their participation in labour market is increasing, but it can not be interpreted as a better condition. It might be true that women were forced to enter labour market because of economic pressure in the household due to the crisis.

Pendahuluan

Krisis ekonomi di Indonesia dimulai pada Juli 1997, ketika Bank Indonesia kehilangan kontrol terhadap rupiah, setelah adanya devaluasi pada mata uang bath Thailand (Wilopo dan Adioetomo, 1999). Meskipun awalnya dianggap sebagai permasalahan kecil dan lokal, krisis yang terus berlangsung tersebut ternyata mempengaruhi negara-negara lain melalui efek domino. Setelah bath, terjadi devaluasi di negara-negara lain: ringgit Malaysia, rupiah Indonesia, peso Pilipina, dan won Korea. Dari semua

* Abdur Rofi, S.Si. M.Si. alumni S2 Program Studi Kependudukan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Drs. Sukamdi, M.Sc. staf pengajar Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

negara yang terkena krisis, Indonesia merupakan negara yang mengalami krisis paling parah (UNFPA dan ANU, 1999). Hal ini ditunjukkan dengan penurunan nilai rupiah yang mencapai lebih kurang 70 persen dibandingkan dengan awal krisis. Pertumbuhan yang diharapkan positif menjadi negatif. Inflasi tercatat 80 persen dan hanya seperempat dari persediaan pasar kerja mampu merespons kesempatan yang ada (Battistella dan Asis, 1999).

Diskusi mengenai dampak krisis memunculkan dua kelompok besar. Pertama, krisis dianggap sebagai doomsday (hari kiamat) yang telah memporak-porandakan kondisi ekonomi Indonesia pada semua tingkatan. Kedua, skenario “bukan apa-apa” dengan melihat keadaan yang telah dimunculkan. Skenario pertama merupakan skenario yang banyak dipercaya dan dijadikan landasan untuk berbagai kebijakan. Sebagai contoh, diperkirakan 20 juta pekerja Indonesia akan menganggur, keluar dari 90 juta angkatan kerja yang bekerja (Battistella dan Asis, 1999). Terjadinya devaluasi nilai rupiah telah menyebabkan industri-industri manufaktur, bank dan jasa keuangan, konstruksi serta bisnis properti menjadi bangkrut (Wilopo dan Adioetomo, 1999). Satu dari lima pekerjaan di sektor formal mengalami kebangkrutan sepanjang tahun 1998 bersamaan dengan hilangnya matapencaharian bagi 4 sampai 5 juta pekerja Indonesia dan keluarga mereka (Word of Work, 1999). Tiga puluh tujuh persen penduduk berada di bawah garis kemiskinan, bahkan pada tahun 1999 diperkirakan 66 persen dari total penduduk berada di bawah garis kemiskinan (ILO, 1998). Gambaran tersebut secara jelas memberikan bukti betapa buruknya kondisi ekonomi di Indonesia karena krisis. Sementara itu, skenario kedua mendasarkan argumentasi bahwa bagi kebanyakan masyarakat akibat krisis tidak begitu buruk sebab masyarakat mempunyai cara sendiri untuk menyalasi krisis yang berlangsung. Hal ini disandarkan pada elastisitas dan kemampuan masyarakat untuk bertahan dalam suasana krisis (Mubyarto, 2000).

Krisis ekonomi bukanlah hal baru dalam sejarah kehidupan bangsa Indonesia. Dinamika eksistensial seperti itu merupakan proses sejarah yang bersifat alamiah. Daya hidup suatu masyarakat mendapatkan ujian-ujian maha berat untuk tetap eksis (Ismawan, 1999). Persoalan daya hidup inilah yang membuat Jelinek dan Rustanto tertarik untuk meneliti strategi kelangsungan hidup masyarakat Jawa selama krisis berlangsung (*Kompas*, 1999a). Jelinek dan Rustanto tidak menemukan sesuatu yang kontroversial tentang eksekusi krisis ekonomi: kematian akibat kelaparan, kekurangan gizi, dan pengangguran yang membludak. Jelinek dan Rustanto, bahkan, menemukan adanya peningkatan kegiatan sektor informal dan makin eratnya kerja sama pelaku-pelaku ditataran aktivitas bawah yang membentuk *communal-capitalist system*, masyarakat bergotong-royong untuk menghidupi dirinya sendiri. Kegiatan informal meningkat misalnya menjajakan makanan, memperbaiki barang-barang elektronik, sepatu dan lain sebagainya. Jelinek dan Rustanto lebih lanjut melihat bahwa dalam situasi krisis ekonomi, aktivitas produktif perempuan juga meningkat. Mereka menjahit, memasak, mencuci, dan menjual bahan kebutuhan pokok. Keadaan ini apakah membuktikan hipotesis yang dikemukakan oleh Illich (1998) bahwa untuk mengurangi diskriminasi dan ketidakadilan gender dalam pembangunan, pertumbuhan ekonomi harus negatif. Hal ini tampaknya perlu dikaji lebih mendalam.

Gambaran lain yang lebih menarik sebelum dan selama krisis berlangsung ini adalah terjadinya pergeseran penyerapan pekerja menurut lapangan usaha. Tabel 1 memperlihatkan bahwa pertumbuhan penyerapan pekerja di sektor pertanian adalah negatif dengan diikuti oleh peningkatan pertumbuhan penyerapan pekerja di sektor jasa. Hal yang lebih menarik dari Tabel 1 tersebut adalah adanya pertumbuhan penyerapan pekerja di sektor manufaktur yang negatif untuk perempuan, tetapi terjadi peningkatan yang relatif tinggi untuk laki-laki.

Pertanyaannya adalah apakah kondisi yang digambarkan tersebut merupakan indikasi bahwa perempuan adalah korban pertama dari krisis ekonomi yang berlangsung sebagai akibat bangkrutnya banyak industri,

kemudian masuk ke sektor jasa yang relatif lebih mudah untuk dimasuki, terutama pada jasa informal sebagai upaya untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya? Hal ini tampaknya perlu dikaji lebih jauh, terutama dalam kaitannya dengan membandingkan pergeseran pemanfaatan perempuan antara sebelum dan pada masa krisis. Dengan memperhatikan bahwa krisis telah menyebabkan terjadinya perubahan sosial ekonomi penduduk maka kajian ini menjadi lebih menarik. Hal itu terutama didasarkan pada adanya temuan yang menunjukkan bahwa angka partisipasi angkatan kerja perempuan ternyata sangat sensitif terhadap perubahan sosial ekonomi (Tukiran, dkk, 1998).

Tabel 1
Pergeseran Penyerapan Pekerja
menurut Lapangan Pekerjaan Utama Tahun 1993 dan 1998

Sektor	1993 (%)		1998 (%)		r 1993-1998 (%)	
	Lk	Pr	Lk	Pr	Lk	Pr
Pertanian	50,2	49,4	44,3	46,0	-0,51	-0,06
Manufaktur	16,5	17,3	17,8	13,9	3,56	-2,96
Jasa	33,3	33,3	37,9	40,1	4,76	5,20
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	2,03	1,37

Sumber: Diolah dari BPS 1994 dan 1999a

Fokus tulisan ini adalah tentang pergeseran pemanfaatan angkatan kerja perempuan dengan menggunakan data Sakernas 1993 dan 1998 sebagai sumber utama. Penggunaan data tahun 1993 dan 1998 didasarkan pada argumentasi bahwa tahun 1993 menggambarkan kondisi normal sementara tahun 1998 menggambarkan kondisi krisis. Untuk menganalisis pemanfaatan angkatan kerja dan pergeseran yang terjadi ini akan digunakan konsep BPS yang baru. BPS sejak tahun 1976 secara konsisten menggunakan pendekatan *labor force* dalam survei ketenagakerjaan.

Paling tidak ada empat indikator yang dipakai BPS, yaitu penganggur penuh/terbuka (*open unemployment*), setengah penganggur (*under-employment*), setengah penganggur sukarela (*voluntary under-employment*), dan setengah penganggur terpaksa (*involuntary under-employment*). Namun, konsep ini sering dikacaukan dengan beberapa konsep dan kurang operasional, yaitu pengangguran terselubung (*disguised unemployment*) dan pengangguran yang dihitung dari pekerja penuh (*full-time employment equivalent*) (Kompas, 1999b).

Kriteria yang dapat dipakai sangat banyak, tetapi semakin banyak indikator yang dipakai angka yang dihasilkan akan semakin sulit dipahami sebab hal tersebut akan menghasilkan angka yang tidak stabil dan tidak dapat secara konsisten dibandingkan antarwaktu. Oleh karena itu, BPS hanya menggunakan empat indikator tersebut di atas untuk menjelaskan kondisi ketenagakerjaan Indonesia.

Krisis Ekonomi dan Pergeseran Pemanfaatan Angkatan Kerja Perempuan: Kerangka Teoretis

Tulisan ini mendasarkan kajian kepada pendekatan strukturalis. Salah satu teori strukturalis yang penulis anggap relevan untuk menjelaskan krisis ekonomi dan keterlibatan perempuan di pasar kerja adalah menggunakan pendekatan ketergantungan. Pendekatan ketergantungan muncul pada akhir tahun 1940-an, dimulai ketika Gunder Frank mengkritik modernisasi sebagai strategi membangun negara-negara dunia ketiga. Andre Gunder Frank (dalam Saptari dan Holzer, 1997) berpendapat bahwa kelemahan utama pendekatan modernisasi terletak pada anggapan bahwa keterbelakangan negara-negara Dunia Ketiga berasal dari faktor-faktor intern negara-negara itu. Atas dasar kelemahan ini Frank mengajukan penjelasan tentang negara Dunia Ketiga yang menekankan faktor eksternal. Menurutnya, keterbelakangan Dunia Ketiga tidak dijelaskan dengan istilah tradisionalisme atau feodalisme melainkan dengan kolonialisme. Terlepas dari kelemahan teori ketergantungan ini, pandangan Frank membuka cakrawala baru bagi perdebatan dalam teori

pembangunan dan mempertanyakan struktur ekonomi internasional yang timpang.

Dalam studi perempuan, teori ketergantungan juga memberikan kontribusi yang cukup jelas. Heleith Saffoni (dalam Saptari dan Holzer, 1997) misalnya menunjukkan bahwa apabila rumah tangga dilihat sebagai salah satu setelit yang berada di peringkat bawah, tampak bahwa keberadaan tenaga kerja perempuan dalam kesatuan ini sebenarnya memungkinkan terjadinya penumpukan modal karena mereka berfungsi sebagai angkatan kerja cadangan. Hal ini berarti bahwa tenaga kerja perempuan sewaktu-waktu dapat dipakai pada saat dibutuhkan dan pada saat lain, sewaktu tidak dibutuhkan, disisihkan tanpa banyak persoalan.

Gambaran tersebut dapat dilihat pada saat terjadi krisis, angka pengangguran perempuan meningkat lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki (Stichter, 1990). Hal ini dapat dibuktikan pada saat terjadi resesi pada tahun 1976-1986, 13 negara dari 21 negara dari data ILO yang ada, angka pengangguran perempuan tercatat lebih tinggi dibandingkan dengan total pengangguran. Untuk kasus Haiti, Venezuela, dan Jamaica pada akhir tahun 1970-an, ketika sektor manufaktur sulit untuk berkembang karena adanya tekanan internasional, perempuan merupakan korban pertama untuk menganggur. Kasus ini terjadi juga di Sri Lanka dan Taiwan (Stichter, 1990).

Keadaan ini diperkuat dengan adanya kenyataan bahwa tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan sangat sensitif terhadap perubahan sosial-ekonomi (Tukiran, dkk, 1998). Krisis ekonomi tidak mempengaruhi penurunan partisipasi angkatan kerja perempuan karena kemiskinan membuat mereka sulit untuk menarik diri dari angkatan kerja bersama, meskipun tidak menutup kemungkinan meningkatnya pengangguran, atau mengubah mereka dari pekerjaan *full time* ke pekerjaan sementara, pekerjaan di sektor informal, sub-kontrak atau timbulnya pekerjaan upahan yang dilakukan di rumah (Stichter, 1990). Tukiran, dkk (1998) melihat bahwa upaya untuk melibatkan perempuan dalam pasar kerja sebagai strategi untuk kelangsungan hidup membawa mereka akan

memasuki sektor informal secara lebih cepat dibandingkan dengan mereka masuk sektor formal. Selain persoalan keterampilan dan pendidikan, tampaknya perbedaan gender membawa konsekuensi lebih sulit bagi perempuan untuk memasuki lapangan kerja formal yang tersedia.

Studi yang dilakukan oleh Bakir dan Bukit (1984) menunjukkan pergeseran secara signifikan terhadap TPAK. Pada periode 1971-1980, di daerah perkotaan TPAK perempuan meningkat, sedangkan di daerah perdesaan malah menurun. Penurunan ini akibat adanya mekanisasi sektor pertanian, terutama di perdesaan di Jawa yang telah menghilangkan lapangan kerja bagi ratusan ribu buruh tani perempuan (Suratiah dan Hardyastuti, 1998).

Pergeseran pemanfaatan angkatan kerja perempuan juga dapat dilihat dari penyerapan angkatan kerja secara sektoral. Studi yang dilakukan oleh Singarimbun (1999) menunjukkan adanya pergeseran pemanfaatan angkatan kerja secara sektoral seiring dengan perubahan pembangunan ekonomi. Lebih dari lima puluh persen total angkatan kerja perempuan di Hongkong dan Bangkok bekerja di sektor manufaktur. Kecenderungan proporsi angkatan kerja yang bekerja di jasa juga meningkat seiring dengan peningkatan kebutuhan pelayanan di bidang jasa keuangan dan bisnis.

Bukti-bukti dari negara-negara Amerika Latin juga menunjukkan bahwa seiring dengan perkembangan ekonomi, persentase perempuan yang bekerja pada pekerjaan “kerah putih” juga meningkat khususnya pada pekerjaan-pekerjaan administratif (Singarimbun, 1999). Boserup (1970) menyebutkan bahwa terdapat hubungan positif antara tahapan pembangunan dengan persentase perempuan di sektor administratif.

Pergeseran pemanfaatan angkatan kerja ini dapat dibuktikan juga oleh Chotim (1994) yang meneliti industri batik di Pekalongan. Chotim mengungkapkan bahwa introduksi teknologi atas desain batik cenderung menggeser pekerja perempuan dari sektor-sektor yang rumenatif ke pekerjaan yang tidak menguntungkan. Lebih lanjut Chotim mencatat bahwa perempuan yang tidak memiliki akses ke pekerjaan industri, secara

tradisional terlempar dalam sektor perdagangan dan jasa. Hal ini sesuai dengan prespektif Oey (LIPI, 1987) yang menyatakan bahwa sektor perdagangan merupakan penampung terakhir bagi mereka yang memerlukan kesempatan mencari sesuap nasi sebab sektor ini mudah dimasuki, tidak banyak memerlukan modal, keterampilan, dan pendidikan.

Dengan demikian, fakta adanya peningkatan angkatan kerja perempuan tidak selalu mencerminkan perbaikan posisi di pasar kerja. Dikemukakan oleh Ware (1981) bahwa terdapat dua alasan yang melatarbelakangi perempuan bekerja, yakni: (1) perempuan yang bekerja karena harus bekerja dan (2) perempuan bekerja karena memang memilih untuk bekerja. Mereka yang tergolong memilih alasan pertama umumnya disebabkan oleh kemiskinan. Mereka yang tergolong memilih alasan kedua cenderung lebih dilatarbelakangi oleh kondisi sosial ekonomi yang lebih baik dan ditunjang dengan pendidikan tinggi. Maka dari itu, dapat dipahami bahwa meningkatnya partisipasi perempuan dalam angkatan kerja pada situasi krisis lebih menggambarkan kondisi kemiskinan. Dengan perkataan lain, sebenarnya peningkatan tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan juga merupakan gambaran keadaan anggota keluarga perempuan masih miskin. Dengan demikian, suatu keluarga yang dihipit kemiskinan, memaksa anggota keluarga termasuk perempuan untuk mencari pekerjaan apa saja, dan yang penting dapat pekerjaan.

DKI Jakarta: Gambaran Umum

Mendiskusikan Provinsi DKI Jakarta merupakan hal yang menarik sebab provinsi ini menyanggah banyak fungsi, baik sosial ekonomi maupun politik. Akibatnya, setiap perubahan yang terjadi di Indonesia tidak lepas dari apa yang terjadi di Jakarta. Kota yang sudah berdiri sejak tahun 1927 lebih dari beberapa dekade, telah berkembang sebagai salah satu pusat kota metropolitan terbesar di dunia. Dengan pertumbuhan ekonominya yang dramatis, sekarang, wilayah DKI Jakarta dipenuhi oleh gedung-gedung bertingkat (Jakarta Online, 2000). Kekayaan dan

dinamika kebudayaan yang dimilikinya memberikan sumbangan yang signifikan bagi pertumbuhan Jakarta sebagai ibukota negara (Bali Online, 2000).

Melihat kondisi tersebut, tidak mengherankan apabila Jakarta telah menjadi kota tempat tujuan utama di Indonesia, baik sebagai tujuan mencari kerja, pendidikan maupun aktivitas lainnya. Kemudahan sarana transportasi yang ada baik darat, udara maupun laut memudahkan orang untuk keluar masuk ke provinsi ini. Keadaan tersebut dapat dibuktikan dengan tingginya migrasi yang terjadi di provinsi ini (Mantra, 1995).

Pembangunan Provinsi DKI Jakarta lebih diarahkan kepada pertumbuhan ekonomi dengan harapan memberikan manfaat bagi masyarakat. Manfaat ini ditujukan bagi kepentingan manusia, peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan pengembangan pribadi warga DKI Jakarta (Sunaji, 1997).

Dengan menggunakan indikator PDRB, terlihat bahwa pertumbuhan ekonomi DKI Jakarta per tahun dalam kurun waktu sebelum krisis ekonomi (1993-1997) berada di atas laju pertumbuhan ekonomi nasional (Tabel 2). DKI Jakarta memiliki pertumbuhan ekonomi sebesar 8,005 persen per tahun pada periode tersebut jauh di atas pertumbuhan ekonomi nasional yaitu sebesar 7,060 persen. Dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Jawa, PDRB Provinsi DKI Jakarta terlihat jauh lebih besar, terutama dengan Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. PDRB Provinsi DKI Jakarta meningkat dari Rp 51.106.459 juta pada tahun 1993 menjadi Rp 69.543.445 juta pada tahun 1997 (BPS, 1997 dan 1999b).

Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia yang dimulai pertengahan tahun 1997 membuat gambaran tersebut menjadi berubah drastis. Krisis ekonomi menyebabkan pertumbuhan ekonomi menjadi negatif, turun dengan tajam di bawah 0 persen per tahun. Implikasi krisis ini paling parah dialami oleh DKI Jakarta dan Jawa Barat (Tabel 2). Kenyataan ini dapat dipahami karena krisis ekonomi yang terjadi sebagian besar menyerang sektor manufaktur —dan jasa formal— yang merupakan

andalan terbesar bagi PDRB untuk provinsi ini (Gambar 1). Terjadi penurunan yang signifikan sumbangan sektor ini terhadap total PDRB DKI Jakarta, baik secara absolut maupun relatif.

Tabel 2
Rata-Rata Laju Pertumbuhan PDRB per Tahun di Beberapa Provinsi
Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993 (Tahun 1993-1998)

Provinsi	Pertumbuhan (5/tahun)		
	1993-1997	1997-1998	1993-1998
DKI Jakarta	8,005	-17,631	2,308
Jawa Barat	7,733	-17,775	1,757
Jawa Tengah	6,143	-12,373	2,151
Daerah Istimewa Yogyakarta	6,834	-11,361	2,918
Jawa Timur	7,165	-16,222	2,016
Indonesia	7,060	-13,201	2,661

Sumber: Dihitung dari BPS, 1997 dan 1999b

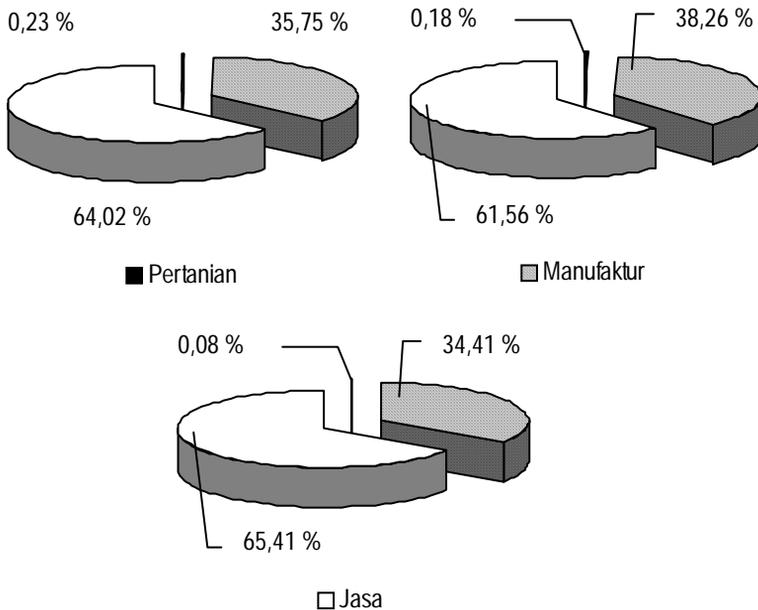
Terjadinya depreciasi nilai rupiah telah menyebabkan industri manufaktur, bank dan jasa keuangan, konstruksi serta bisnis properti menjadi bangkrut. Tabel 1 memperlihatkan bagaimana krisis ekonomi menyebabkan sektor manufaktur mengalami kebangkrutan sepanjang tahun 1997-1998. Hal ini paling tidak diindikasikan dengan pertumbuhannya yang menurun tajam selama krisis berlangsung, padahal sebelum krisis pertumbuhan di sektor ini sangat fantastis yakni 9,866 persen per tahun.

Berbeda dengan Daerah Istimewa Yogyakarta misalnya, krisis ekonomi memberikan implikasi yang tidak separah dibandingkan dengan Provinsi DKI Jakarta. Bahkan, jika dihitung pertumbuhan ekonominya per tahun pada periode 1993-1998, provinsi ini mengalami pertumbuhan ekonomi jauh dari provinsi lain yakni 2,9 persen (Tabel 3). Hal ini tentu berkaitan

Pergeseran Pemanfaatan Angkatan Kerja Perempuan

erat dengan karakteristik daerah ini dalam aspek ekonominya. Walaupun demikian, membaca angka ini perlu hati-hati karena harus diperhatikan implikasi krisis ekonomi yang terjadi.

Gambar 1
Kontribusi menurut Sektor terhadap Total PDRB Provinsi DKI Jakarta 1993-1998, berdasarkan Harga Konstan 1993



Sumber: BPS, 1997 dan 1999b

Gambaran makro tersebut memperlihatkan bahwa DKI Jakarta merupakan provinsi yang tergolong memiliki pertumbuhan ekonomi sangat baik dibandingkan dengan provinsi lain, terutama di Jawa sebelum krisis. Sebaliknya, selama krisis ekonomi berlangsung provinsi ini memiliki pertumbuhan ekonomi yang sangat buruk. Kondisi ini sekaligus merupakan bukti bahwa sustainabilitas kinerja pembangunan ekonomi yang baik dengan sokongan utama diperoleh dari industri skala besar

masih dipertanyakan. Krisis ekonomi yang telah menghancurkan industri skala besar sekaligus merupakan bagian penting yang ikut mempengaruhi menurunnya kinerja ekonomi makro.

Tabel 3
Laju Pertumbuhan Pendapatan menurut Sektor Provinsi DKI Jakarta 1993-1998
berdasarkan Harga Konstan 1993

Sektor	Pertumbuhan (%/tahun)		
	1993-1997	1997-1998	1993-1998
Pertanian	-3,84	-15,33	-6,25
Manufaktur	9,87	-25,90	1,55
Jasa	6,97	-12,50	2,76
Total	8,01	-17,63	2,31

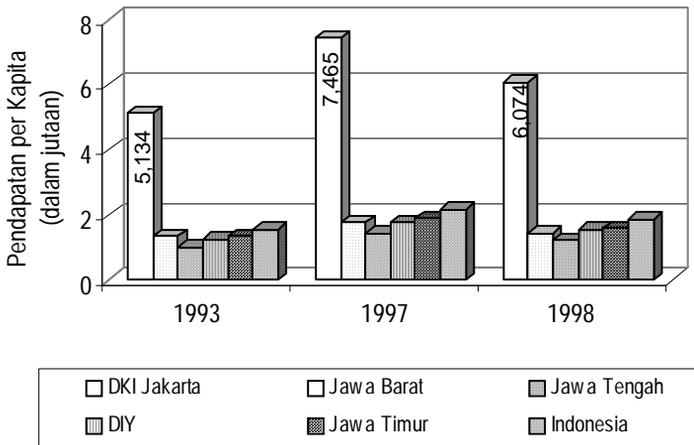
Sumber: Dihitung dari BPS, 1997 dan 1999b

Gambar 2 memperlihatkan PDRB per kapita untuk provinsi ini jauh sangat tinggi dibandingkan dengan provinsi lain, baik sebelum maupun selama krisis berlangsung. Jika secara nasional pendapatan per kapita penduduknya di bawah 2 juta per tahun, pendapatan per kapita penduduk DKI adalah jauh di atas 5 juta per tahun. Meskipun posisinya sebagai provinsi yang memiliki pendapatan per kapita tidak tergoyahkan selama krisis berlangsung. Akan tetapi, terlihat dengan jelas bahwa krisis ekonomi menyebabkan pendapatan per kapita menurun dengan tajam, khususnya jika dibandingkan dengan tahun 1997.

Secara umum semua penjelasan tersebut menunjukkan bahwa DKI Jakarta adalah provinsi yang telah mengalami kemajuan ekonomi jauh lebih cepat dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia, terutama sebelum krisis berlangsung. Kenyataan ini tidak terlepas dari posisi DKI Jakarta sebagai pusat segala aktivitas sosial, ekonomi, dan politik nasional. Seperti telah disebut sebelumnya, hal ini kemungkinan besar berkaitan dengan perkembangan provinsi ini sebagai kawasan industri dan jasa.

Hal itu tampak jelas ketika dilihat sumbangan sektor manufaktur dan jasa terhadap total PDRB. Pada waktu awal-awal Pembangunan Jangka Panjang I, penanaman modal pembangunan industri terpusat di DKI Jakarta (Urip dalam Mantra, 1996). Hal ini menyebabkan perkembangan ekonomi DKI Jakarta jauh lebih pesat dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain. Begitu pesatnya pembangunan ekonomi di DKI Jakarta, akhirnya aktivitas tersebut meluber ke daerah-daerah di luar DKI Jakarta terutama Bogor, Tangerang, dan Bekasi (Botabek) di wilayah Jawa Barat.

Gambar 2
Rata-rata Pendapatan Per Kapita di Beberapa Provinsi dan Nasional Atas Harga Konstan 1993 (Tahun 1993-1998)



Sumber: BPS, 1996a dan 1999a

Berdasarkan uraian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa DKI Jakarta merupakan provinsi dengan kinerja pembangunan ekonomi yang lebih baik dibandingkan dengan provinsi lain. Hal ini benar jika disepakati bahwa indikator kinerja ekonomi dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi sebab tidak mustahil bahwa dengan menambahkan satu indikator yaitu pemerataan pembangunan, kondisi tersebut akan berubah. Di samping

itu, dapat pula dilihat bahwa kinerja ekonomi tersebut berubah secara drastis ketika krisis ekonomi menghantam Indonesia. Pertumbuhan ekonomi yang mencapai di atas 8 persen pada periode 1993-1997 menurun menjadi minus 12 persen pada periode 1997-1998. Hal ini menarik untuk dikaitkan dengan pemanfaatan angkatan kerja perempuan, terutama dikaitkan dengan pernyataan Illich yang menyebutkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi telah memarginalisasikan peranan perempuan dalam pasar kerja.

Pergeseran Partisipasi Angkatan Kerja Perempuan

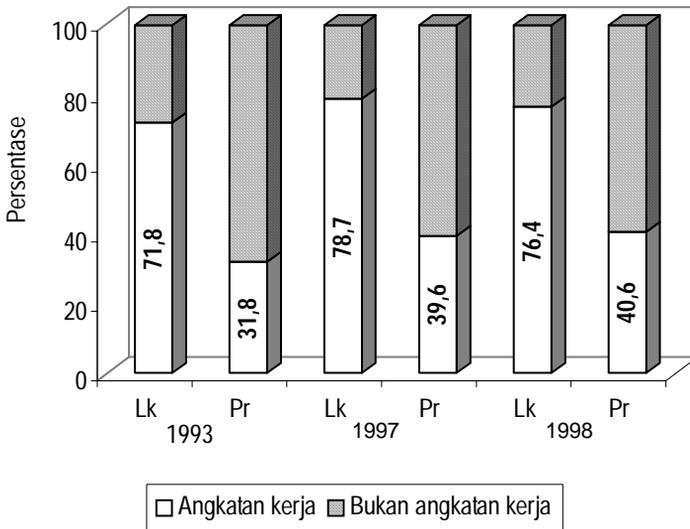
Untuk memperoleh gambaran secara lengkap mengenai peranan wanita dalam pasar kerja, penting untuk melihat dua aspek, yaitu partisipasi dan pemanfaatannya. Partisipasi angkatan kerja perempuan lebih banyak berupa seberapa besar perempuan telah masuk ke dalam pasar kerja. Sementara itu pemanfaatan angkatan kerja perempuan lebih menekankan pada bagaimana perempuan yang telah masuk pasar kerja tersebut dimanfaatkan. Jelas di sini bahwa kedua hal tersebut saling melengkapi dalam memahami peranan wanita dalam pasar kerja.

Seperti telah diduga sejak awal bahwa krisis ekonomi tidak akan menurunkan partisipasi perempuan dalam pasar kerja, bahkan dapat terjadi hal yang sebaliknya. Gambar 3 paling tidak dapat membuktikan akan hal itu. Terlihat tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan meningkat dari 31,8 persen pada tahun 1993 menjadi 39,6 pada tahun 1997 dan meningkat menjadi 40,6 persen pada tahun 1998.

Gambaran tersebut menjadi semakin jelas kalau dilihat tingkat pertumbuhan angkatan kerja perempuan. Tingkat pertumbuhan angkatan kerja perempuan di Provinsi DKI Jakarta cukup besar yakni lebih dari dua kali dari pertumbuhan angkatan kerja laki-laki. Jika rata-rata pertumbuhan angkatan kerja laki-laki pada periode tersebut tercatat 3,9 persen per tahun, rata-rata pertumbuhan angkatan kerja perempuan pada

periode yang sama mencapai 8,6 persen (dihitung dari Sakernas 1993 dan 1998).

Gambar 3.
Proporsi Angkatan Kerja dan Bukan Angkatan Kerja
menurut Jenis Kelamin di Provinsi DKI Jakarta Tahun 1993, 1997, dan 1998



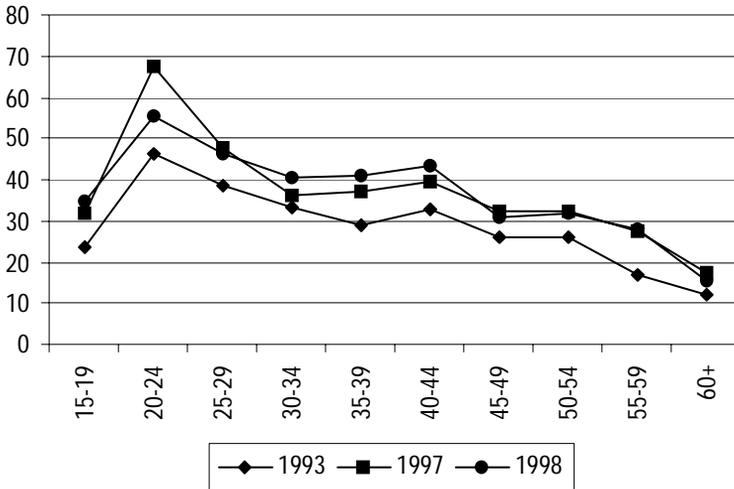
Sumber: Diolah Dari Sakernas 1993, 1997, dan 1998

Fakta ini paling tidak mengindikasikan dua kemungkinan: perempuan yang masuk ke pasar kerja memang karena ingin berpartisipasi atau perempuan terpaksa masuk ke pasar kerja karena alasan ekonomi. Dengan demikian, menjadi penting untuk melihat tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan menurut karakteristiknya.

Berdasarkan karakteristik umur, terlihat terjadi peningkatan TPAK perempuan di semua kelompok umur (Gambar 4). Fakta ini dalam beberapa hal menunjukkan bahwa perempuan dalam periode 1993–1998 tidak banyak yang menarik diri dari pasar kerja, bahkan terjadi hal yang sebaliknya. Kecenderungan yang terjadi selama ini, perempuan yang telah

masuk ke pasar kerja kemudian menarik diri dari pasar kerja karena alasan perkawinan dan mengurus rumah tangga.

Gambar 4
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja Perempuan menurut Umur
Provinsi DKI Jakarta, Tahun 1993, 1997, dan 1998



Sumber: Diolah dari data Sakernas 1993, 1997, dan 1998

Hal tersebut dapat dibuktikan dengan menurunnya jumlah angkatan kerja perempuan secara drastis pada kelompok umur 30 tahun ke atas pada tahun 1993. Namun, kenyataan ini berbeda setelah terjadi krisis ekonomi, kelompok umur 30 tahun ke atas, terutama umur 30-54 tahun yang menarik diri dari pasar kerja relatif sedikit (Gambar 4).

Pembahasan di atas menjadi semakin jelas kalau dilihat tingkat pertumbuhan angkatan kerja perempuan. Tabel 4 memperlihatkan terjadinya peningkatan angkatan kerja perempuan baru pada tahun 1997 - 1998. Namun, jika dibandingkan dengan periode 1993-1998, pertumbuhan pada periode 1997-1998 ini relatif lebih kecil. Adanya peningkatan angkatan kerja baru ini terjadi hampir di semua kelompok

Pergeseran Pemanfaatan Angkatan Kerja Perempuan

umur. Pertumbuhan ini lebih mencolok, terutama pada kelompok umur 15-19, 35-39 dan 55 +. Namun, apabila dibandingkan dengan kondisi sebelum dan selama krisis ekonomi ini berlangsung terdapat beberapa perbedaan. Setelah krisis ekonomi terjadi, pertumbuhan angkatan kerja perempuan meningkat terutama pada kelompok umur 15-19 tahun dan 45-49 tahun.

Tabel 4
Pertumbuhan Angkatan Kerja Perempuan menurut Kelompok Umur
di Provinsi DKI Jakarta, Tahun 1993 - 1998

Umur	Pertumbuhan AK Perempuan (%/tahun)		
	1993-1997	1997-1998	1993-1998
15-19	8,3	13,9	9,4
20-24	9,9	3,6	8,6
25-29	9,9	4,7	8,8
30-34	5,1	2,9	4,6
35-39	12,5	15,8	10,8
40-44	9,8	-0,6	7,6
45-49	7,9	15,4	9,5
50-54	8,4	3,5	8,1
55 +	14,5	10,9	13,9
Total	9,3	6,8	8,6

Sumber: Diolah dari Data Sakernas 1993, 1997, dan 1998

Hal lain yang menarik dari Gambar 4 adalah pola tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan setelah umur 30 tahun mengalami penurunan kemudian mengalami kenaikan kembali untuk kelompok 35-39. Hal tersebut juga terjadi setelah krisis ekonomi.

Gambaran tersebut mengindikasikan beberapa hal*. Pertama, perempuan merupakan angkatan kerja cadangan yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan karena alasan kemiskinan. Kedua, banyaknya perempuan berusia 15-19 tahun yang masuk ke pasar kerja menunjukkan bahwa mereka banyak yang tidak melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan SLTA ke atas.

Ketiga, dengan banyaknya perempuan yang berusia 30 tahun ke atas yang masuk ke angkatan kerja merupakan indikasi adanya perubahan di dalam rumah tangga. Boleh jadi perempuan mendapatkan beban baru dalam rumah tangganya. Kemungkinannya adalah selain harus mengurus rumah tangga, mereka juga harus mencari pendapatan tambahan bagi keluarganya. Keempat, dengan adanya peningkatan kembali TPAK perempuan pada kelompok umur 40-44 tahun menunjukkan bahwa perempuan pada dasarnya ingin masuk ke pasar kerja dan atau karena persoalan ekonomi yang mendorong mereka harus masuk pasar kerja. Namun, karena harus mengurus persoalan anak dan rumah tangga yang selama ini dianggap sebagai kewajibannya, mereka keluar dari pasar kerja. Setelah masalah tersebut dianggap sudah tertangani, maka mereka masuk kembali ke pasar kerja.

Pergeseran Pemanfaatan Angkatan Kerja Perempuan

Gambaran yang diperlihatkan di bagian sebelumnya menunjukkan bahwa terjadi pertumbuhan angkatan kerja perempuan yang tinggi. Adanya pertumbuhan angkatan kerja perempuan ini juga diiringi oleh peningkatan proporsi angkatan kerja perempuan yang berpendidikan tinggi. Konsekuensi yang ditimbulkan dari hal ini tentu saja menarik dikaji, terutama jika dikaitkan dengan situasi krisis ekonomi yang terjadi. Kecenderungan selama ini adalah bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan semakin besar tingkat pengangguran.

* Hal ini dilakukan dengan mengabaikan faktor migrasi

Pergeseran Pemanfaatan Angkatan Kerja Perempuan

Tingginya pertumbuhan angkatan kerja perempuan tersebut juga akan berpengaruh pada jumlah angkatan kerja yang mencari pekerjaan. Karena terbatasnya kesempatan kerja yang tersedia —terlebih dalam situasi krisis seperti sekarang ini—, maka tidak semua angkatan kerja yang mencari pekerjaan mendapatkan pekerjaan, sehingga hal ini mengakibatkan bertambahnya pengangguran.

Perbedaan yang dapat dilihat sebelum dan sesudah krisis ekonomi adalah bahwa terjadi peningkatan proporsi angkatan kerja laki-laki dan perempuan yang kurang dimanfaatkan (setengah pengangguran) dan tidak dimanfaatkan (pengangguran terbuka) di DKI Jakarta. Dibandingkan dengan angkatan kerja laki-laki, angkatan kerja perempuan yang kurang dimanfaatkan dan tidak dimanfaatkan jauh lebih tinggi (Tabel 5).

Tabel 5
Pemanfaatan Angkatan Kerja menurut Jenis Kelamin
Provinsi DKI Jakarta, Tahun 1993 dan 1998

Pemanfaatan Angkatan Kerja	1993 (%)			1998 (%)		
	Lk	Pr	Total	Lk	Pr	Total
Dimanfaatkan Penuh	89,1	82,4	87,1	79,9	71,0	76,7
Kurang Dimanfaatkan (Setengah Pengangguran)	5,6	11,3	7,3	8,4	16,5	11,0
Tidak Dimanfaatkan (Pengangguran Terbuka)	5,3	6,3	5,6	11,7	13,5	12,3
Total (%)	100	100	100	100	100	100
N (000)	2.154	954	3.108	2.609	1.443	4.052

Sumber: Diolah dari Data Sakernas 1993 dan 1998

Tingginya angka tersebut sudah dapat diduga sejak awal. Tingginya angka pengangguran terbuka terutama untuk tahun 1998 baik untuk laki-laki maupun perempuan menjadi persoalan yang harus segera diatasi. Dengan ditambah banyaknya angkatan kerja yang kurang dimanfaatkan

yakni sebesar 16,5 persen untuk perempuan dan 8,4 persen untuk laki-laki, persoalan ini akan menjadi bertambah kompleks.

Angka pengangguran terbuka sebesar itu jauh di atas angka pengangguran terbuka nasional. Dalam beberapa tahun sebelum krisis ekonomi, tingkat pengangguran terbuka nasional berkisar sekitar empat persen (dari jumlah angkatan kerja). Tahun 1997, angka ini meningkat menjadi 4,68 persen dan tahun 1998 menjadi 5,46 persen (*Kompas*, 1999b).

Banyak orang berpendapat bahwa banyaknya pengangguran terbuka menjadi masalah penting bagi Indonesia, tetapi yang menjadi masalah besar adalah setengah pengangguran (angkatan kerja yang kurang dimanfaatkan). Selama ini, setengah pengangguran diukur dengan jumlah jam kerja seminggu yang kurang dari 35 jam. Akibat krisis ekonomi selama periode 1993 dan 1998, persentasenya meningkat terutama untuk angkatan kerja perempuan (Tabel 5). Namun, dalam kasus DKI Jakarta angka pengangguran terbuka ternyata lebih tinggi dibandingkan dengan angkatan kerja yang kurang dimanfaatkan terutama pada tahun 1998. Dilihat dari gender, terlihat angka setengah pengangguran perempuan lebih tinggi dibandingkan dengan pengangguran terbuka. Berbeda dengan laki-laki, angka setengah pengangguran lebih tinggi dibandingkan dengan pengangguran terbuka, terutama selama krisis ekonomi berlangsung.

Adanya peningkatan angkatan kerja yang kurang dimanfaatkan merupakan indikasi dari beberapa hal. Pertama, terjadi penurunan jam kerja para pekerja. Diduga bahwa penurunan jam kerja ini disebabkan mereka yang kehilangan pekerjaan bersedia melakukan pekerjaan seadanya dengan jam kerja rendah. Kedua, masuknya angkatan kerja baru yang terpaksa bekerja karena harus mendukung perekonomian keluarga. Dengan demikian, banyak anggota keluarga yang dikerahkan untuk masuk pasar kerja guna mendukung perekonomian keluarga.

Dengan demikian, hal ini mengindikasikan bahwa sumber daya manusia yang ada tidak digunakan secara optimal atau terjadi inefisiensi.

Namun, bukan hanya itu saja, mereka yang masuk kategori kurang dimanfaatkan ini pada umumnya adalah mereka yang tergeser dari sektor formal menyusul terjadinya krisis ekonomi. Mereka merupakan tumpuan harapan keluarga, pencari nafkah utama yang terpaksa tidak dapat memenuhi kebutuhan keluarga seperti semula. Mereka yang termasuk pengangguran terbuka, sebagian bukan merupakan pencari nafkah utama karena sebagian merupakan pendatang baru yang masih mendapat dukungan dari keluarga. Pemanfaatan angkatan kerja yang tidak efisien juga tampak pada tingginya persentase pada kelompok setengah pengangguran. Tingginya jumlah setengah pengangguran sukarela, mengindikasikan bahwa mereka tidak ingin dimanfaatkan sebagai pekerja penuh. Jumlah kelompok ini hampir empat kali lipat dibandingkan dengan jumlah pengangguran terbuka itu sendiri.

Kesimpulan

Hasil analisis menunjukkan bahwa walaupun krisis ekonomi tidak menurunkan partisipasi angkatan kerja perempuan di Provinsi DKI Jakarta, kalau dikaji lebih mendalam krisis ekonomi menyebabkan meningkatnya angka setengah pengangguran dalam berbagai bentuk dan pengangguran terbuka. Bahkan, angka partisipasi yang tidak menurun disertai dengan meningkatnya angka setengah pengangguran dapat diinterpretasikan sebagai keterpaksaan penduduk untuk masuk ke pasar kerja karena kondisi ekonomi memburuk seperti tampak pada jumlah setengah pengangguran terpaksa. Mereka harus tetap bekerja walaupun pekerjaan yang dilakukan tidak dapat dijadikan andalan ekonomi rumah tangga.

Temuan lain adalah adanya kecenderungan bahwa perempuan tampaknya menjadi angkatan kerja cadangan yang sewaktu-waktu dapat digunakan dan di waktu lain disisihkan tanpa banyak persoalan. Dalam kasus DKI Jakarta, temuan ini memperkuat pendekatan ketergantungan (dan strukturalis pada umumnya) dalam melihat posisi perempuan dalam pembangunan sekaligus menggugurkan argumentasi Illich (1998) yang

menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang negatif akan menyebabkan berkurangnya diskriminasi dan ketidakadilan gender. Hal ini disebabkan pertumbuhan ekonomi yang negatif dalam waktu yang bersamaan menggambarkan terpuruknya kondisi ekonomi secara keseluruhan. Banyak aspek yang diharapkan mampu menjadi poros penting untuk menghambat marginalisasi perempuan dari sisi ekonomi, tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Referensi

- Bali Online. 2000. "Jakarta On Line". <http://www.indo.com/jakarta/index.html>.
- Battistella, Graziano and Maruja M. B. Asis. 1999. *The Crisis and Migration in Asia*. Quezon City: Scalabrini Migration Center.
- Biro Pusat Statistik. 1994. *Statistik Indonesia 1993*. Jakarta.
- . 1996a. "Jakarta Special Capital Region". <http://www.bps.go.id>.
- . 1996b. *Penduduk DKI Jakarta Hasil Supas 1995 Seri S2.10*. Jakarta
- . 1996c. *Penduduk Indonesia Hasil Supas 1995 Seri S2.10*. Jakarta.
- . 1997. *Produk Domestik Regional Bruto Provinsi-provinsi di Indonesia menurut Lapangan Pekerjaan Utama 1993-1996*. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 1998a. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia*. Jakarta
- . 1998b. *Sakernas 1998: Pedoman Pencacah*. Jakarta.
- . 1999a. *Produk Domestik Regional Bruto Provinsi-provinsi di Indonesia Menurut Lapangan Pekerjaan Utama 195-1998*. Jakarta.
- . 1999b. *Statistik Indonesia 1998*. Jakarta.
- . 2000. *Pengembangan Metode Perhitungan Pengangguran, Pengangguran Terbuka dan Setengah Pengangguran di Indonesia 1997-1999*. Jakarta.
- Boserup, E. 1970. *Women's Role in Economic Development*. London: G Allen and Unwim.

Pergeseran Pemanfaatan Angkatan Kerja Perempuan

- Bukit, Dollar dan Zainab Bakir. 1984. "Partisipasi angkatan kerja Indonesia hasil sensus 1971 dan 1980", dalam *Zainab Bakir dan Chris Manning (eds.), Angkatan Kerja di Indonesia Partisipasi, Kesempatan dan Pengangguran*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 29-78.
- Castles, Lance. 1991. "Jakarta: the growing centre" in *Hal Hill (ed.), Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia Since 1970*. Oxford: Oxford University Press, pp. 231-254.
- Chotim, Ernawati. 1994. *Subkontrak dan Implikasinya terhadap Pekerja Perempuan: Kasus Industri Batik Pekalongan*. Bandung: Akatiga Foundation.
- Illich, Ivan. 1998. *Matinya Gender*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- International Labour Review. 1998. *Employment Challenges of the Indonesian Economic Crisis*. Jakarta.
- Ismawan, Indra. 1999. "Daya hidup masyarakat pedesaan", *Berita Nasional* 9 Maret, hlm. 4.
- Jakarta Online. 2000. "Jakarta On Line". <http://www.jakarta.go.id>.
- Junadi, Purnawan. 1995. *Pengantar Analisis Data*. Bandung: Reneka Cipta.
- Kompas. 1998. "Statistik pengangguran membingungkan". <http://www.kompas.com/9804/21/ekonomi/stat02.htm>
- . 1999a. "Program JPS bisa menciptakan bencana", 10 Februari, hlm. 13.
- . 1999b. "Tahun 1999, penganggur 6,2 juta orang". <http://www.kompas.com.kompas-cetak/0002/23/utama/jum1101.htm>.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. 1987. *Tenaga Kerja Wanita di Daerah Industri (Kasus Kecamatan Pasar Rebo Jakarta Timur)*. Jakarta.
- Mubyarto. 2000. *Krisis Ekonomi Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan Sakerti 2000*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada.
- Saptari, Ratna dan Brigitte Holzner. 1997. *Perempuan, Kerja dan Perubahan Sosial: Sebuah Pengantar Studi Perempuan*. Jakarta: Grafiti.
- Sajogyo dan Ekawati Sri Wahyuni. 1992. "An Introduction to the economy and people of West Java" in Grinjs et al., *Gender Marginalisation and Rural Industries*. Bandung: Institute of Sosial Studies Haque bekerjasama dengan Akatiga Foundation, pp. 29-48. Proyek Research Report Series No RB-6 Proyek Penelitian Sektor Non-Pertanian Pedesaan Jawa Barat

- Singarimbun, Nima Sulina. 1999. *Changing Female Labour Force Participation and Work Patterns in Jakarta*. Ph.D. thesis, The Australian National University, Canberra Australia. Unpublished.
- Stichter, Sharon. 1990. "Women, employment and the family: current debates" in Sharon Stichter dan Jane L. Parpart, *Women, Employment and the Family in the International Division of Labour*, Philadelphia, Temple University Press, pp. 11-71.
- Sunaji. 1997. *Pengangguran Terbuka dan Setengah Pengangguran di DKI Jakarta: (Analisis Data Kor Susenas 1995)*. Skripsi Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Tidak diterbitkan.
- Suratiyah, Ken dan Suhatmini Hardyastuti. 1988. *Keadaan Buruh Wanita: (Kasus di PT. Perusahaan Perkebunan, Perindustrian dan Perdagangan Pagilaran, Batang)*. Yogyakarta: Jurusan Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada. Tidak diterbitkan.
- Tiano, Susan. 1987. "Gender, work and world capitalism third world women role in development" in B.Hess Beth and Mira Marx Ferra (eds.), *Analyzing Gender: a Handbook of Social Science Research*. London: Sage Publication, pp. 216-243.
- Tukiran, Sukamdi dan Endang Ediasuti. 1998. *Penyusunan Program Aksi Penanggulangan Pengangguran Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Kerja Sama Kantor Wilayah Departemen Tenaga Kerja DIY dan Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada.
- United Nations Population Fund and Australian National University. 1999. "Southeast Asian population in crisis: challenges to the implementation of the UNPF programme of action (Draft Final Report 21.10.98)", *One Day Seminar on Review and Appraisal of the Implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development*, Jakarta, The State Ministry of Population In Collaboration with United Nations Population Fund, 12 Januari.
- Ware, Helen. 1981. *Women, Demography, and Development*. Canberra: Australian National University. Development Studies Centre. Series Demography Teaching Notes
- Wilopo, Siswanto Agus and Sri Moertiningsih Adioetomo. 1999. "The Impact of crisis on population and reproductive health in Indonesia", *One Day Seminar on Review and Appraisal of the Implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development*, Jakarta, The State Ministry of Population In Collaboration with United Nations Population Fund, 12 Januari.

REALITAS KEKERASAN PEKERJA PEREMPUAN DAN KONSEKUENSI PERLINDUNGAN HUKUM*

*Ida Bagoes Mantra, Kasto, Abdul Haris***

Abstract

This study deals with Indonesian female workers migration especially on the case of workers security and workers violence. The study is carried out at Cilacap Regency with the research samples in Donan, Jojog and Kuta Waru Vilage in the area of Central Cilacap sub-district. This study is design to explore the phenomena of international female workers migration regarding the security and violence issues in the whole of migration process. The value of this research is desired to be raw material, which is, can be a positive requirement in formulating the role of international migration policy. The facts shows that the program of international labor sending since 1980s was lacked of security that can be protecting migrant workers, especially female migrants. This condition causes that Indonesian (female) migrants tend to be marginal workers in destination countries.

Pendahuluan

Mobilitas penduduk merupakan semua gerakan penduduk yang melintasi batas wilayah dalam periode waktu dan maksud tertentu (Mantra, 1985). Pengertian ini mengandung dua dimensi, yaitu mobilitas permanen, ditandai dengan adanya niatan untuk menetap di daerah tujuan, dan mobilitas penduduk nonpermanen. Mobilitas penduduk

* Disarikan dari hasil penelitian “Mobilitas Pekerja Perempuan Indonesia ke Arab Saudi; Masalah Kekerasan dan Perlindungan Hukum (Studi Kasus di Kabupaten Cilacap) yang dibiayai melalui Hibah Bersaing No. 035/P221PT/III/2001.

** Prof. Dr. Ida Bagoes Mantra dan Prof. Drs. Kasto, M.A. Guru Besar Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Drs. Abdul Haris, M.Si. staf peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

nonpermanen dicirikan oleh tidak adanya niatan bagi pelaku mobilitas untuk menetap di daerah tujuan. Mobilitas penduduk nonpermanen dapat pula dibagi dua, yaitu mobilitas ulang alik/nglaju (*commuting*) dan mobilitas sirkulasi (mondok/menginap) di daerah tujuan.

Seseorang melakukan mobilitas disebabkan oleh adanya motivasi tertentu. Ketimpangan perkembangan ekonomi antardaerah, secara rasional akan mendorong penduduk untuk melakukan mobilitas, dengan harapan di daerah baru mereka akan memperoleh pekerjaan dan pendapatan yang lebih baik. Sampai saat ini, motif ekonomi dipandang sebagai faktor pendorong utama bagi seseorang untuk melakukan mobilitas (Lewis, 1954; Ranis & Fei, 1961; Todaro, 1979; Titus, 1985; Lee, 2000). Variabel yang sering digunakan sebagai indikator ekonomi adalah kesempatan kerja dan pendapatan. Perpindahan penduduk terjadi akibat kuatnya kekuatan sentrifugal dari daerah asal, seperti penghasilan rendah, kurangnya pemilikan lahan, kurangnya kesempatan kerja, dan rendahnya standar upah (Mitchell, 1961; Mantra, 1985). Lebih lanjut Mitchell (1961) menambahkan bahwa berlangsungnya kekuatan sentrifugal tersebut terkait dengan aspek aksesibilitas daerah. Pada perkembangan berikutnya, perbaikan transportasi, keterbukaan wilayah, dan infrastruktur yang baik cenderung memperkuat keputusan seseorang untuk meninggalkan daerah asal (Findley, 1987).

Mabogunje (1970) mengungkapkan bahwa terjadinya mobilitas penduduk sangat didukung oleh informasi positif dari migran yang kembali serta adanya migran terdahulu di daerah tujuan. Pada proses adaptasi dan penyesuaian diri, migran terdahulu memberikan peranan yang penting, seperti dukungan tempat tinggal, makan minum, kebutuhan keuangan, bahkan mencarikan pekerjaan. Beberapa bukti empiris lainnya juga menunjukkan bahwa keberadaan teman dan sanak saudara di daerah tujuan sangat menguntungkan migran baru dalam mendapatkan penginapan, mencarikan pekerjaan, dan menanggung biaya hidup untuk sementara waktu (Mantra & Mollo, 1986; Costello, et.al., 1987). Dijelaskan bahwa keputusan penduduk untuk melakukan mobilitas merupakan

bagian dari rangkaian sistem yang kompleks, seperti sistem kontrol di desa, mekanisme penyesuaian di desa, sistem kontrol di kota, mekanisme penyesuaian di kota, jenis informasi yang dibawa oleh migran kembali, mobilitas penduduk berantai dan faktor pendorong khusus seperti kepadatan penduduk dan degradasi lingkungan di daerah asal (Mabogunje, 1970). Adanya mobilitas penduduk berantai, ini sering digunakan sebagai argumentasi adanya kesamaan jenis pekerjaan tertentu oleh migran yang berasal dari daerah yang sama.

De Jong (1981) mengembangkan teori psikologi berupa aspek internal (mikro) dari individu dalam pengambilan keputusan berpindah atau tidak. Model ini didasarkan pada subjektif *expected utility* yang dibobot secara rasional oleh pelaku mobilitas. Untuk memutuskan pindah atau tidak, seseorang akan memilih alternatif yang diharapkan dapat memberikan manfaat terbesar. Keputusan berpindah sangat ditentukan oleh pertimbangan kognitif sehingga penilaian terhadap berbagai faktor yang berpengaruh cenderung bersifat subjektif. Akibat variabel yang berpengaruh dinilai secara subjektif, nilai harapan rasional yang digunakan sebagai indikator berpindah atau tidak cenderung kualitatif, tergantung dari penilaian tiap-tiap individu. Walaupun demikian, harapan yang rasional untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik di daerah baru, baik dari segi sosial, ekonomi, budaya, dan politik merupakan faktor yang penting terhadap keputusan individu untuk melakukan mobilitas.

Pendekatan sistem keterbukaan yang dinamis (*dynamic open systems*) merupakan kerangka konseptual yang sering digunakan untuk menjelaskan mobilitas penduduk antardaerah (Nogle, 1994: 329). Telah sejak lama pendekatan sistem yang dikemukakan Mabogunje (1970) digunakan untuk menjelaskan terjadinya mobilitas penduduk dari desa ke kota. Namun, teori sistem dari Mabogunje (1970) ini mendapat kritik oleh Hania Zlotnik (1992) karena belum mampu menjelaskan keterkaitan secara makro mengenai sistem ekonomi, politik, psikologi, dan sejarah yang bagaimana yang menyebabkan terjadi aliran mobilitas penduduk antarwilayah. Zlotnik (1992) mengemukakan beberapa aspek metodologis

yang harus dipertimbangkan sebagai acuan apabila pendekatan sistem akan digunakan untuk menganalisis mobilitas penduduk. *Pertama*, penjelasan tentang sistem yang berkaitan dengan mobilitas penduduk harus memperhatikan keterkaitan antara daerah asal dengan daerah tujuan sebagai suatu interaksi yang melibatkan banyak komponen, baik berupa komponen ekonomi dan ketenagakerjaan, sosial, politik, maupun institusi terkait. *Kedua*, sistem migrasi harus memperhatikan pengaruh dari beberapa variabel makro, mencakup kesamaan perspektif pembangunan, geografi, dan budaya. *Ketiga*, sistem migrasi harus memperhatikan interaksi tingkat mikro berupa kebijakan tiap-tiap daerah.

Berdasarkan beberapa teori tersebut, secara makro dapat diungkapkan bahwa pendekatan yang digunakan untuk mengkaji mobilitas penduduk antardaerah setidaknya-tidaknya dibagi menjadi dua perspektif utama, yakni *historis strukturalis* (Lee, 2000; Standing, 1985; Mabogunje, 1972; Appleyard, 1989). Perspektif historis strukturalis ini merupakan sintesis dari dua perspektif, yakni *perspektif neoklasik* dan *perspektif strukturalis*. Perspektif neoklasik mengungkapkan bahwa terjadinya mobilitas penduduk disebabkan oleh ketidakseimbangan potensi wilayah sehingga mobilitas penduduk keluar dalam jumlah besar akan membantu perbaikan ekonomi di daerah asal, misalnya melalui remitan dan ide-ide pembangunan yang dibawa ke daerah asal. Perspektif strukturalis mengungkapkan bahwa mobilitas penduduk terjadi karena adanya bentuk-bentuk produksi dan arus investasi yang tidak sama. Maka dari itu, untuk membangun suatu wilayah harus dimanfaatkan sumber-sumber daya melalui investasi yang tinggi dan selalu memasukkan intervensi pemerintah. Dalam hal ini mobilitas penduduk ke luar justru akan menghambat pembangunan wilayah di daerah asal karena berakibat berkurangnya investasi, baik berupa modal maupun tenaga kerja. Perspektif yang kedua adalah *perspektif fungsionalis*, yaitu pengembangan dari teori neoklasik, yang lebih menekankan pada kapitalistik dan modernisasi. Mobilitas penduduk terjadi dari daerah surplus tenaga kerja ke daerah yang mengalami transformasi pertanian (agraris) ke sektor

industri (modern), daerah dengan tingkat upah lebih tinggi, begitu pula dalam hal pertumbuhan ekonomi dan modernisasi.

Program Pengiriman TKI ke Luar Negeri

Secara umum pengiriman dan penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar secara resmi sudah berlangsung cukup lama. Pengiriman dan penempatan tenaga kerja tersebut termasuk di dalam satu paket kebijakan pengurangan kemiskinan dan pengangguran. Berdasarkan catatan yang ada, aktivitas pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, terutama ke Timur Tengah, sudah berlangsung secara resmi sejak tahun 1980-an seiring dengan terjadinya *oil boom* yang melambungkan negara-negara di kawasan tersebut sebagai kawasan petrodolar.

Perubahan-perubahan besar yang terjadi dalam konteks hubungan antarnegara dan antarkawasan sebagai akibat terjadinya perubahan geopolitik dan ekonomi kawasan yang ditandai dengan pecahnya konflik-konflik terbuka telah pula mengubah orientasi pasar kerja kawasan. Timur Tengah yang semula menjadi salah satu tujuan utama migran dari kawasan Asia Tenggara dan Asia Selatan beralih ke kawasan sekitarnya, terutama ke beberapa negara Asia dan Pasifik. Kenyataan ini meningkatkan persaingan pasar tenaga kerja, terutama di kawasan bersangkutan.

Indonesia sebagai salah satu negara pengirim tenaga kerja terbesar di kawasan Asia Tenggara termasuk negara yang masih tetap mengirimkan tenaga kerjanya, khususnya tenaga kerja wanita ke Timur Tengah. Secara formal berdasarkan keputusan pemerintah yang dikeluarkan pada awal tahun 2000 kebijakan tentang pengiriman tenaga kerja wanita ke Timur Tengah, khususnya ke Arab Saudi, telah ditinjau ulang. Akan tetapi, ironisnya hingga pertengahan 2001 berdasarkan data yang ada pemerintah masih mengirimkan tenaga kerja ke kawasan Timur Tengah dalam jumlah yang cukup besar. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah secara formal politis masih memiliki sikap yang ambivalen berkaitan

dengan pengiriman tenaga kerja ke Arab Saudi dan Timur Tengah pada umumnya.

Data yang ada menunjukkan bahwa meskipun secara kuantitas angka migrasi tenaga kerja ke negara-negara Timur Tengah menunjukkan penurunan (Tabel 1), hal ini tidaklah berarti bahwa aktivitas pengiriman berhenti atau tidak dilakukan. Realitas bahwa aktivitas migrasi ke kawasan tersebut secara politis justru menunjukkan ketidakmampuan pihak pemerintah untuk melakukan pengawasan dalam kerangka pengiriman tenaga kerja ke luar berdasarkan kesepakatan dan aturan-aturan yang ditetapkan sendiri. Kondisi ini mengandung risiko-risiko yang secara hukum sulit dikontrol oleh pemerintah karena aktivitas pengiriman dan penempatan pun tidak berada pada jalur pengawasan pemerintah.

Tabel 1
Penempatan Tenaga Kerja Indonesia
menurut Negara/Kawasan Tujuan 1999-2001*

Kawasan	1999	2000	2001	Total	
					%
Timur Tengah	154.328	128.992	50.782	334.102	34,50
ASEAN	204.006	221.777	30.833	456.616	47,16
Asia Pasifik	63.762	82.429	23.490	169.681	17,55
Eropa & Amerika	5.215	1.868	257	7.340	0,76
Lainnya	308	173	60	541	0,06
Jumlah	427.619	435.239	105.422	968.280	100,00

* Data sampai Juni 2001

Sumber: Ditjen PPTKLN (Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri)

Ketidakmampuan pemerintah dalam melindungi tenaga kerjanya di kawasan Timur Tengah di satu sisi berhadapan dengan kesulitan-kesulitan ekonomi di dalam negeri, terutama yang berkaitan dengan berkembangnya ketimpangan *supply-demand* di pasar kerja nasional, telah memaksa pemerintah mengambil kebijakan yang tidak transparan. Kenyataan lain sekaligus menunjukkan bahwa secara hukum dan politis pemerintah belum memiliki perangkat memadai yang mampu melindungi

kepentingan pekerja migran dalam melakukan aktivitas ekonomi di negara-negara Timur Tengah pada khususnya.

Realitas Kekerasan Pekerja

Realitas kekerasan yang dihadapi migran perempuan Cilacap pada dasarnya dapat diidentifikasi ke dalam beberapa kategori yang mengandung tingkatan-tingkatan pelanggaran berdasarkan konvensi-konvensi yang berlaku, baik secara nasional maupun internasional. Berdasarkan keadaan yang terjadi dan dialami oleh migran, jenis dan tingkat pelanggaran yang ada dapat diidentifikasi sebagai pelanggaran yang berupa kekerasan fisik dan pelanggaran-pelanggaran yang bersifat nonfisik.

Dalam kaitannya dengan pelanggaran-pelanggaran yang bersifat kekerasan fisik, ciri-ciri yang nyata dapat dilihat secara visual pada bagian-bagian tubuh korban. Namun, patut pula disadari bahwa setiap bentuk kekerasan yang dialami korban (pekerja) berdasarkan temuan-temuan di lapangan tidak seluruhnya dapat diselesaikan melalui jalur hukum. Hal ini mengingat bahwa persoalan kekerasan yang dialami pekerja migran perempuan pada umumnya sering dianggap sebagai sebuah risiko yang harus dihadapi. Hal ini merupakan sebuah ironi, yang sesungguhnya berangkat dari anggapan salah tentang risiko yang terjadi sebagai buah pahit dari pilihan-pilihan yang diambil oleh perempuan. Di samping itu, kenyataan tersebut juga hampir tidak terpikir untuk memasukkan sebuah klausul perlindungan yang jelas dalam setiap perjanjian kontrak kerja yang melibatkan pengguna jasa, pemilik jasa, dan pemerintah negara terkait.

Fakta kualitatif yang ditemukan di lapangan menunjukkan bahwa intensitas kekerasan fisik yang dialami pekerja perempuan internasional sebenarnya cukup tinggi. Akan tetapi, realitas pengawasan, kontrol atau perhatian pihak-pihak terkait (terutama pihak pemerintah Indonesia), baik di negara asal maupun di negara tujuan yang relatif rendah

menyebabkan rekaman kekerasan dan pelanggaran klausul perjanjian kerja dan kasus-kasus hukum lainnya menjadi tidak dapat diungkap ke permukaan. Serangkaian wawancara yang dilakukan terhadap informan menunjukkan bahwa sesungguhnya apa yang terjadi dan dialami oleh migran perempuan jauh dari apa yang digambarkan pemerintah selama ini. Apa yang dikatakan pemerintah bahwa pekerja (perempuan) Indonesia yang dikirim ke luar negeri sebagai sumber devisa sesungguhnya merupakan hal yang sangat memalukan. Hal ini mengingat bahwa keringat pekerja yang disumbangkan kepada negara tidak sebanding dengan apa yang telah diberikan pemerintah sebagai kontra prestasi yang seharusnya diterima pekerja.

Kenyataan bahwa berbagai bentuk kekerasan yang teridentifikasi selama proses penelitian menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat, tetapi kurang mendapat perhatian yang memadai dari berbagai pihak-pihak terkait. Kesulitan melakukan terobosan hukum ke negara-negara tujuan migrasi khususnya ke Arab Saudi merupakan alasan klasik yang tidak bisa “dipertanggungjawabkan” untuk menghindari kewajiban menanggung resiko politis. Dalam konteks yang lebih luas, pemerintah Indonesia mencoba melakukan manuver “lempar batu sembunyi tangan” dalam menangani kasus-kasus hukum yang dialami oleh pekerja perempuan Indonesia yang melakukan aktivitas ekonomi di negara-negara Arab pada umumnya.

Ketidakberdayaan pemerintah, baik melalui perwakilan-perwakilannya di negara tujuan maupun melalui lembaga-lembaga yang bertanggungjawab terhadap pengiriman tenaga kerja pada gilirannya menjadi salah satu faktor yang menyebabkan pekerja perempuan kita terpuruk diantara pilihan-pilihan pahit. Di dalam negeri, pemerintah tidak mampu memberikan jaminan ekonomi yang memadai karena kesempatan kerja yang tersedia tidak mampu menampung jumlah angkatan kerja yang sangat besar. Di lain pihak program pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dan ke negara-negara Arab pada umumnya tidak disertai dengan perangkat hukum yang mampu menjamin keselamatan dan kenyamanan

pekerja dalam melakukan aktivitasnya, seperti yang tercantum pada Bab III pasal 9 pada konvensi ILO, *“The right to life of migrant workers and members of their families shall be protected by law”*.

Untuk negara pengirim maupun penerima sebenarnya telah cukup kuat dasar hukum yang digunakan untuk melindungi pekerja dari berbagai tindakan kekerasan yang mungkin dialami selama proses migrasi berlangsung. Namun demikian, kesepakatan internasional yang mencakup kewajiban negara penerima dan pengirim untuk melindungi pekerja secara hukum maupun politis tidak dapat mengabaikan aspek-aspek sosial-kultural masyarakat setempat. Hal inilah yang merupakan tugas berat bagi negara pengirim khususnya untuk mencoba menerobos nilai-nilai kultural yang seringkali memiliki interpretasi yang tidak mudah disosialisasikan dalam hubungan-hubungan hukum dan politis.

Arab Saudi misalnya, merupakan kasus yang paling unik dalam konteks migrasi pekerja. Pemanfaatan pekerja asing sebagai buruh kontrakan paling kurang menghadapi dua kendala dalam upaya perlindungan tenaga kerja. Pertama, kendala kultural yang menempatkan tenaga kerja sebagai budak yang pengertiannya sudah menjadi konsepsi dasar dalam sebagian besar masyarakat Arab. Konsep ini menguat manakala kontrak kerja, terutama yang ditandatangani oleh pekerja dan majikan di sektor domestik, dilakukan berdasarkan pesanan individu atau keluarga. Akibatnya, klausul perjanjian kerja yang telah ditandatangani oleh pekerja perempuan Indonesia, khususnya, menjadi batal secara kultural mengingat pelunasan harga per tenaga kerja telah dilakukan di depan melalui agen-agen pengirim tenaga kerja di negara asal. Kedua, secara hukum dan politis negara-negara Arab, sebagaimana Indonesia, belum sepenuhnya merativikasi perjanjian perburuhan internasional maupun konvensi-konvensi yang disepakati secara internasional. Hal ini menyebabkan pelanggaran-pelanggaran hukum yang terjadi terhadap sebagian besar pekerja sulit teridentifikasi dan bahkan tidak dapat diangkat sebagai persoalan hukum internasional.

Sebagai negara yang sangat kuat menerapkan syariat Islam, maka sebuah pelanggaran yang dilakukan pada tingkat terberat sekalipun harus dibuktikan dengan pengakuan terdakwa. Saksi korban tidak dapat memberikan pengakuan sebagai bukti kecuali kesaksiannya dibenarkan oleh pelaku. Hal ini pula yang menjadi salah satu kendala untuk membuktikan pelanggaran hukum atau delik-delik hukum yang dialami oleh migran di negara tujuan. Sebuah kasus, pembunuhan atau perkosaan misalnya, pembuktiannya dilakukan berdasarkan pengakuan korban dan pelaku. Kondisi ini seperti diungkapkan oleh informan kunci M.A (mantan atase perburuhan di Arab Saudi) sebagai bentuk hukum *Qalbu*, yaitu suatu bentuk pembuktian kebenaran yang didasarkan atas pengakuan dari saksi pelaku atas saksi korban.

Fakta yang ditemukan sepanjang penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar peristiwa kekerasan dan pelecehan yang dialami pekerja perempuan Indonesia di Arab Saudi bersumber pada kesenjangan pengetahuan tentang nilai-nilai kultural dan sosial masyarakat tempat mereka tinggal. Hal tersebut terutama berkaitan dengan pemberian nilai kepada pembantu yang didasarkan pada sistem nilai yang konservatif yang dalam masyarakat Arab pada umumnya tidak dikenal istilah pembantu. Dengan demikian, seorang tenaga pembantu rumah tangga yang telah “dibeli” dengan harga tertentu dari negara pengirim dianggap sebagai bagian dari hak milik majikan yang dapat diperlakukan menurut kebutuhan rumah tangganya. Hal inilah yang seringkali menyebabkan tidak adanya ketentuan yang berkaitan dengan hak dan kewajiban pekerja dan berapa jam seharusnya pekerja beraktivitas menurut kesepakatan tertulis.

Hal yang menarik adalah bahwa tidak satu pun pelanggaran, baik menyangkut kesepakatan jam kerja, kekerasan fisik, maupun pelanggaran hukum lain yang dilakukan majikan dapat diselesaikan melalui jalur hukum. Penyelesaian pelanggaran yang terjadi selalu diarahkan kepada penyelesaian kerja melalui jalur tri partit meskipun sesungguhnya kategori pelanggaran yang dilakukan majikan relatif berat. Kondisi ini

menyebabkan pihak pekerja, dalam hal ini pekerja perempuan, selalu berada pada posisi yang dirugikan secara hukum. Di samping itu, penyelesaian kasus-kasus yang menimpa para pekerja perempuan kemudian hampir tidak dapat dideteksi, bahkan cenderung “dipetieskan” baik di negara asal maupun negara tujuan. Pemerintah sebagai penanggung jawab pun bahkan hampir tidak pernah melakukan reinvestigasi terhadap laporan-laporan pelecehan, kekerasan, eksploitasi, dan delik pidana lain yang dialami oleh kelompok migran perempuan.

Berdasarkan kategori-kategori pelanggaran yang dialami oleh migran pekerja perempuan tersebut dapat dikatakan bahwa aktivitas migrasi yang dilakukan perempuan sudah selayaknya menjadi perhatian serius pemerintah. Dengan demikian, tuntutan yang ada pada pasal-pasal konvensi ILO tentang perlindungan hukum pekerja melalui penyusunan perangkat undang-undang harus menjadi suatu prioritas. Hal ini dapat menjadi *warning* bagi perbaikan prosedur pengiriman jasa tenaga kerja yang lebih adil dan bijaksana pada masa yang akan datang.

Kerangka Acuan Jaminan Perlindungan

Pada akhir masa pemerintahan Orde Baru, pemerintah telah meratifikasi beberapa pasal konvensi internasional perburuhan, yang terutama berkaitan dengan perlindungan dan jaminan bagi buruh migran yang melakukan aktivitas di luar negaranya. Namun, hingga dikeluarkannya Peraturan Perburuhan Nasional yang ditertibkan melalui Keputusan Menteri Nomor 204 Tahun 2000, tidak satu pun pasal-pasal perlindungan perburuhan seperti yang tertera dalam konvensi Geneva maupun konvensi ILO tertuang dalam butir-butir keputusan itu. Hal ini menjadi suatu ironi ketika kampanye perlindungan buruh migran Indonesia sedang gencar-gencarnya dilakukan.

Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia (Kopbumi) menengahi kerumitan yang dihadapi buruh migran dengan mengajukan Rancangan Undang-undang Perburuhan yang berpihak kepada kepentingan buruh

dan kepentingan nasional sekaligus. Rancangan undang-undang yang disusun tersebut disemangati oleh butir-butir konvensi yang ada pada konvensi internasional perburuhan yang dikeluarkan PBB. Konvensi ini memuat berbagai aspek yang menempatkan buruh atau pekerja migran pada posisi tawar yang lebih layak, baik secara ekonomi, politik, sosial, maupun hukum. Semangat ini seperti terlihat pada Pasal 1 ayat 1 dan 2 menyangkut hak untuk mendapatkan perlindungan bagi migran dan keluarganya selama proses migrasi dan setelah kembali.

art. 1 The present convention is applicable, except as otherwise provided hereafter, to all migrant workers and members of their families without distinction of any kind such as sex, race, color, language, religion or conviction, political or other opinion, national, ethnic or social origin, nationality age, economic position, property, birth or other status.

art.2. The present convention shall apply during the entire migration process of migrant workers and members of their families, which comprises preparation for migration, departure, transit and the entire period of stay and remunerated activity in the state of employment as well as return to the state of origin or state of habitual residence.

Semangat yang ada pada pasal pembukaan konvensi tersebut telah diratifikasi oleh sebagian besar anggota PBB yang ikut dalam penandatanganan. Indonesia termasuk dalam daftar negara yang ikut memberikan dukungan terhadap konvensi PBB (ILO) sehingga secara langsung seharusnya Indonesia memberikan peluang diterapkannya butir-butir konvensi yang termanifestasi dalam setiap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah perburuhan.

Akan tetapi, seperti terungkap dalam rangkaian studi mendalam yang dilakukan terhadap instansi terkait, bahwa ratifikasi pasal-pasal konvensi yang disepakati tersebut harus berpedoman pada konsepsi budaya dan politik nasional, sebuah aturan yang seharusnya berada pada kerangka kerja nasional yang menjadi ruh bagi setiap peraturan yang dilahirkan secara nasional. Dalam konteks ratifikasi pasal-pasal perlindungan adopsi

pasal-pasal tersebut sangat bersifat interpretatif. Artinya, sangat tergantung pada daya serap sosial budaya yang melatari kehidupan sosial politik nasional Indonesia. Dengan demikian, apa pun yang telah disepakati dalam konvensi tidak secara otomatis berlaku dan diadopsi dalam setiap peraturan yang dilahirkan.

Namun, jika dilihat dari sisi kepentingan perburuhan nasional, yang menempatkan buruh migran sebagai ujung tombak devisa dari sektor nonmigas, seharusnya ratifikasi pasal-pasal konvensi perburuhan internasional harus dilakukan secara universal. Hal ini ditempuh untuk memungkinkan hukum nasional mengambil peran yang jauh lebih ekspansif, dan mampu menekan hambatan politis di negara tujuan tempat aktivitas buruh migran Indonesia berlangsung.

Namun, apa pun terobosan yang dilakukan pemerintah untuk memaksakan bentuk perlindungan terhadap buruh migran, hal itu tidak akan banyak berarti tanpa disertai dengan suatu proses politik yang daya tawarnya jauh lebih besar. Upaya perlindungan yang dilakukan pemerintah harus mampu menyentuh substansi persoalan buruh, dan harus memiliki kekuatan hukum dan politik, seperti yang tertera pada pasal 2 buruh dalam konvensi perburuhan ILO.

Ps. 2 (h) The term “self employed worker” refer to migrant worker who is engaged in a remunerated activity otherwise than under a contract of employment and who earns his or her living through this activity normally working alone or together with members of his or her family , and to any other migrant worker recognized as self-employed by applicable legislation of the state of employment or bi-lateral or multilateral agreement.

Di sisi lain, kekuatan negosiasi yang dilakukan berdasarkan pasal-pasal konvensi tersebut pun masih banyak diragukan keefektifannya oleh banyak kalangan, termasuk oleh kalangan buruh dan penyalur. Hal ini pula yang menyebabkan efektivitas perlindungan yang diupayakan melalui terobosan internasional seringkali gagal dilakukan.

Paling kurang ada tiga hal yang sering menjadi kendala dalam meningkatkan kekuatan daya tawar konvensi tersebut untuk diberlakukan secara universal. Pertama, baik komponen buruh, penyalur, dan pengguna jasa masih sama-sama *underestimated* terhadap efektivitas konvensi tersebut. Kedua, tidak ada keinginan yang signifikan untuk menerapkan atau mengadopsi butir-butir atau nilai-nilai yang ada dalam konvensi tersebut oleh negara-negara penerima ataupun pengirim migran dalam setiap regulasi yang dihasilkan. Ketiga, tiap-tiap negara melakukan interpretasi yang bersifat simplistis dan enggan untuk memasukkan realitas substansial pasal-pasal yang ada dalam konvensi internasional yang ditawarkan (Niessen, 1991).

Namun, jika pemerintah negara-negara terkait memiliki komitmen kuat untuk melindungi kepentingan pekerjaannya di negara lain, Ps. 10 dari konvensi Jeneva tersebut yang berbunyi "*No migrant worker or member of his or her family shall be subjected to torture or to cruel, inhuman treatment or punishment*" cukup kuat untuk dijadikan sebagai dasar pijakan. Oleh karena itu, tidak ada pilihan lain bagi setiap negara, termasuk Indonesia yang memiliki sumber daya manusia terbesar di Asia Tenggara, untuk segera membuat perangkat aturan yang mampu berfungsi ganda. Di satu sisi berperan sebagai penekan untuk melakukan intervensi ke negara tujuan sehingga pekerja migran Indonesia yang melakukan aktivitas ekonomi untuk negaranya terlindungi dari berbagai tindakan pelanggaran dan eksploitasi, di lain pihak, aturan tersebut pun mampu meningkatkan daya tawar nasional di negara-negara tujuan migrasi yang memungkinkan terbukanya peluang melakukan negosiasi lebih terbuka, khususnya yang berkaitan dengan mekanisme perlindungan tenaga kerja.

Kesimpulan

Aktivitas migrasi internasional yang berlangsung dari Kabupaten Cilacap khususnya merupakan suatu respons positif yang terjadi sebagai konsekuensi tidak tercukupinya kesempatan kerja bagi banyak tenaga kerja potensial. Namun, besarnya volume migrasi yang berlangsung dari

daerah tersebut tidak diikuti oleh terjadinya peningkatan kualitas keterampilan pekerja meskipun secara ekonomi mereka memiliki pengaruh cukup signifikan dalam pembangunan ekonomi mikro. Oleh karena itu, harus diakui bahwa aktivitas migrasi internasional yang menghasilkan aliran remitan ke daerah tidak dapat dipandang sebagai ukuran-ukuran marginal di dalam melihat hasil-hasil pembangunan daerah bersangkutan secara komprehensif.

Akan tetapi, ironisnya aktivitas migrasi yang dilakukan, terutama oleh pekerja perempuan asal Cilacap, tersebut kurang mendapat pengawasan hukum secara memadai yang dapat melindungi pekerja dari berbagai tindakan yang merugikan secara umum. Kelemahan-kelemahan kontrol pemerintah ini dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang kurang bertanggung jawab (seperti oknum pemerintah sendiri, oknum pengerah jasa tenaga kerja, dan calo) untuk mendapatkan keuntungan-keuntungan pribadi.

Dalam konteks tersebut berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh sepanjang penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa pengiriman tenaga kerja yang dilakukan sejak program pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, khususnya ke Arab Saudi diluncurkan, pemerintah tidak melakukan upaya *back up* hukum terhadap tenaga kerja. Hal ini menyebabkan sebagian besar tenaga kerja yang mengalami pelanggaran hukum, termasuk tindakan eksploitasi di negara asal maupun di negara tujuan, tidak dapat memperoleh jaminan perlindungan secara memadai. Upaya hukum yang dilakukan oleh pekerja sebagai korban hampir tidak pernah ada yang selesai secara tuntas. Dalam arti bahwa pekerja sebagai korban selalu diposisikan pada situasi dilematis karena ketidaktahuan mereka tentang hak-hak hukum yang dimiliki.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan temuan-temuan yang dilakukan sepanjang penelitian, dapat diusulkan beberapa rekomendasi yang dapat digunakan untuk perbaikan-perbaikan kebijakan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri

pada umumnya dan kebijakan pengiriman tenaga kerja ke Arab Saudi pada khususnya. *Pertama*, perlunya pemerintah melakukan transparansi manajemen pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, khususnya ke Arab Saudi, baik menyangkut promosi tenaga kerja, kesempatan kerja, maupun aspek-aspek yang berkaitan dengan hak dan kewajiban pemerintah sebagai negara pengirim, hak dan kewajiban pekerja, dan hak dan kewajiban pengguna jasa dan negara penerima. *Kedua*, menyiapkan aturan-aturan hukum yang mampu memberikan perlindungan maksimal kepada tenaga kerja dalam seluruh proses mobilitas yang dilakukan, sejak proses awal hingga selesainya masa kontrak. *Ketiga*, perlu diciptakan mekanisme pemulangan tenaga kerja yang lebih transparan dan bertanggung jawab sampai ke daerah asal masing-masing migran. Hal ini penting untuk menghindari oknum-oknum atau kelompok-kelompok orang tertentu yang mencoba mengambil keuntungan dari ketidakberdayaan tenaga kerja. *Keempat*, memberikan peluang lebih besar kepada publik melalui lembaga-lembaga yang kompeten untuk melakukan pengawasan terhadap seluruh proses migrasi pekerja melalui aturan perundang-undangan yang jelas. Hal ini penting dilakukan untuk melindungi pekerja dari berbagai konflik kepentingan yang tidak diinginkan, terutama pada saat pemulangan pekerja, dari proses penjemputan hingga pengembalian pekerja ke daerah asalnya.

Ucapan Terima Kasih

Dengan penuh rasa hormat, atas nama Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, kami Tim peneliti mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada berbagai pihak yang telah ikut membantu pelaksanaan penelitian ini, dan khususnya kepada Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional yang telah memberikan dukungan dana melalui proyek Penelitian Hibah Bersaing sehingga seluruh rangkaian penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik.

Referensi

- Appleyard, Reginald. 1989. "International migration and developing countries", in Reginald Appleyard (ed.), *The Impact of International Migration on Developing Countries*. Paris: OECD, pp. 19-36.
- Arnold, F and N.M. Shah. 1984. "Asian labor migration to Middle East", *International Migration Review* 18(2): 294-318.
- Arnold, Fred. 1992. "The Contribution of remittances to economic and social development", in Mary M. Kritz, Lin Lean Lim, Hania Zlotnik, (eds.), *International Migration Systems: a Global Approach*. Oxford: Clarendon Press, pp. 205-220.
- Costello, M.A. , T.R. Leinbach and Ulack R. 1987. *Mobility and Employment in Urban Southeast Asia*. Boulder: CO Westview Press.
- De Jong, Gordon F. 1981. *International and Internal Migration Decision Making: a Value-Expectancy Based Analytical Frame Work of Intentions to Move From a Rural Phillippine Province*. Pennsylvania : Population Issues Research Center, The Pennsylvania State University.
- International Labour Organization. 1975. *Record of Proceedings of the Sixth Session of the International Labour Conference*. Geneva
- Lee, Everett S. 2000. *Teori Migrasi*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada. Diterjemahkan oleh Hans Daeng dan ditinjau kembali oleh Ida Bagoes Mantra.
- Lewis, W.A. 1954. "Economic development with unlimited supplies of labour", *Manchester School of Economic Social Studies* 22:139-191, May.
- Lonnroth, Juhani. 1991. " The Convention on rights of all migrant workers and members of their families in the context of international migration policies: an analysis of ten years of negotiation", *International Migration Review* 25(4):698-1009.
- Mabogunje, A.L. 1970. "System approach to a theory of rural urban migration", *Geographical Analysis* 2: 1-8.
- Mantra, Ida Bagoes. 1985. *Pengantar Studi Demografi*. Yogyakarta: Nur Cahaya.
- Mantra, Ida Bagoes dan Marcelinus Mollo. 1986. *Studi Mobilitas Sirkuler Penduduk Keenam Kota Besar di Indonesia*. Yogyakarta: Kerjasama Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup dengan Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada.

- Mantra, Ida Bagoes dan Tim. 1992. *Studi Perpindahan Penduduk ke Kota Kecil dan Menengah: Studi Kasus Kota Wonosobo dan Cilacap*. Yogyakarta: Pusat Antar Universitas, Universitas Gadjah Mada. Laporan Akhir
- McGee, T.G. 1971. *The Urbanization Process in the Third World: Explorations in Search of a Theory*. London: G.Bell and Sons, Ltd.
- Mitchell, J. Clyde. 1961. *The Causes of Labour Migration in Migrant Labour in Africa South of The Sahara*. Abidjan: C.C.T.A.
- Nogle, June Marie. 1994. "The Systems approach to international migration an application of network analysis methods", *International Migration Review* 32(2): 329-342.
- Ranis, G. and J.C.H. Fei. 1961. "A Theory of economic development", *American Economic Review* 51: 533-565.
- Reissman, Leonard. 1964. *The Urban Process, Cities in Industrial Societes*. Glencoe: Illinois.
- Singgih, Yunantoro. 1999. *Pemanfaatan Data Penginderaan Jauh dan Sistem Informasi Geografis untuk Evaluasi Kemampuan Lahan Pesisir antara Sungai Donan dan Sungai Serayu di Kabupaten Cilacap Jawa Tengah*. Skripsi. Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Tidak diterbitkan.
- Smith, D. Drakakis. 1988. *Urbanization in the Developing World*. New York: Routledge.
- Todaro, M.P 1979. *Economic for a Developing World: Introductions to a Principles, Problem, and Policies*. Hongkong: Longman.

BIAS GENDER DALAM PENANGANAN KASUS KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN SECARA LITIGATIF

*Irwan Abdullah, Siti Ruhaini Dzuhayatin, dan Dyah Pitaloka**

The norms of freedom, equality and reciprocity have stopped at the household door (*Benhabib, 1992: 12*).

Abstract

The ongoing raise of violence against women shows that the issue refers to the problem of gender in its various dimensions. This is due to beliefs that -the differences between men and women are laws of nature- have long been socially propagated. Aside from that, a strong culture of patriarchy has also been put women on powerless positions, as reflected in the handling of violence's cases through legal processes. This article is intended to analyse the problem through three major aspects. First, the law has a strong bias towards women as victims, in particular men as perpetrators of detrimental acts towards women. Second, bias in legal procedures which should be administered in the whole processes of litigation which occurs in a lot of violence's cases. Third, the attitude of law enforcements which stand opposed women both as the real victims and culturally as the subordinated classes.

The article has showed that the performance of law-enforcement officials in dealing with violence against women has remained remarkably low. The main cause of such violence, may be due to the classic gender bias in the perspective of our legal system which has been reflected in the forms of the patriarchal order of society.

Pendahuluan

Perempuan, yang secara langsung menunjuk kepada salah satu dari dua jenis kelamin, dalam kehidupan sosial selalu dinilai sebagai *the other sex* yang sangat menentukan mode representasi sosial yang tampak dari

* Dr. Irwan Abdullah staf pengajar Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Dra. Siti Ruhaini Dzuhayatin, M.A. staf pengajar Fakultas Ekonomi, Universitas Islam Indonesia, dan Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri, Yogyakarta.

Dyah Pitaloka, S.Ant., asisten peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

pengaturan status dan peran perempuan. Subordinasi, diskriminasi, atau marginalisasi perempuan yang muncul kemudian menunjukkan bahwa perempuan menjadi *the second sex* seperti juga sering disebut sebagai “warga kelas dua” yang keberadaannya tidak begitu diperhitungkan. Dikotomi *nature* dan *culture*, misalnya telah digunakan untuk menunjukkan pemisahan dan stratifikasi di antara dua jenis kelamin ini (Abdullah, 1997: 1), yang menyebabkan perempuan menjadi objek. Pemisahan itu telah menyebabkan pengingkaran-pengingkaran terhadap hak perempuan dalam berbagai bidang kehidupan sosial. Pengingkaran ini pun kemudian telah menjadi ciri dasar dalam konstruksi laki-laki dan perempuan dalam berbagai bentuk.

Perbedaan sifat laki-laki dan perempuan yang diyakini sebagai suatu hal yang alamiah (kodrat) terus-menerus disosialisasikan, bahkan melalui proses legitimasi simbolik, baik oleh pusat-pusat sosio-kultural maupun oleh negara. Laki-laki dan perempuan sebagai perbedaan biologis mengalami proses pemaknaan yang sarat dengan nilai-nilai sehingga laki-laki dan perempuan menjadi perbedaan gender. Oleh karena itu, perbedaan gender dapat menimbulkan ketidakadilan, seperti subordinasi, dominasi, marginalisasi, stereotipe, beban kerja, dan kekerasan terhadap perempuan (Fakih, 1997). Selain itu, adanya budaya patriarki yang kuat telah mendudukkan perempuan pada posisi yang lemah. Hal ini mengakibatkan perempuan rentan terhadap tindak kekerasan, tidak hanya secara seksual dan nonseksual, tetapi juga fisik maupun nonfisik.

Kekerasan terhadap perempuan merupakan refleksi dari kekuasaan laki-laki atau perwujudan kerentanan perempuan di hadapan laki-laki, bahkan merupakan gambaran dari ketidakadilan terhadap perempuan (Suharman, 1997: 38). Baswardono (1995: 58) mengatakan bahwa kekuasaan telah merajalela di segala bidang, baik dalam keluarga, pekerjaan, maupun hubungan sosial lainnya. Perempuan dapat mengalami berbagai macam bentuk kekerasan, dan kekerasan bisa terjadi di mana saja: di rumah, di tempat kerja, bahkan di tempat umum. Dalam media massa, misalnya, baik audio maupun visual, perempuan selalu

Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Secara Litigatif

ditempatkan sebagai objek. Wajah perempuan yang ditampilkan dalam film menunjukkan dominannya sudut pandang laki-laki. Hal ini menunjukkan dominasi laki-laki masih terjadi di segala sektor kehidupan. Cara pandang laki-laki dalam menokohkan perempuan dalam film telah membantu mempertahankan susunan masyarakat yang berpihak kepada salah satu gender (Arkeman, 1998: 76-77). Perspektif laki-laki telah merasuki berbagai aspek kehidupan yang memperlihatkan bias-bias dalam pola organisasi sosial (Firestone, 1972).

Dalam kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan (KTP) perempuan masih diposisikan sebagai *conditio sine qua non* bagi terjadinya kasus-kasus pidana, dalam arti bahwa perempuanlah yang menstimulasi terjadinya tindak pidana tersebut. Von Buri (dalam Hamzah, 1991: 146) mengatakan bahwa semua faktor, yaitu semua syarat yang turut serta menyebabkan suatu akibat dan yang tidak dapat *weggedacht* (dihilangkan) dari rangkaian faktor-faktor yang bersangkutan harus dianggap *causa* (sebab) akibat itu. Posisi “stimulatif” yang dilekatkan pada perempuan dapat ditelusuri dalam proses penanganan litigatif. Dalam kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan atau lazim disebut kasus-kasus kesusilaan, perempuan sebagai korban akan mendapatkan pertanyaan-pertanyaan yang menjurus pada suatu anggapan bahwa perempuan turut andil dalam kasus tersebut. Pertanyaan stereotipe seperti “pakaian kamu seperti apa?, mini ya?”, “mungkin senyummu atau jalanmu menggoda pelaku?”, dan pertanyaan sejenis menunjukkan bias yang mengakar dalam kehidupan sosial. Akibat sistem sosial yang mengikat perempuan di ranah privat dan domestik, perempuan menjadi tidak memiliki wajah yang jelas dalam dunia pengadilan. Kaum perempuan bersifat *invisible* dalam praktik hukum akibat teori-teori hukum dan peradilan yang tidak mendefinisikan keberadaan perempuan.

Jalur hukum secara ideal merupakan jalan yang memungkinkan hamba hukum memperoleh keadilan dalam suatu konflik sosial. Namun, berbagai fakta empiris menunjukkan kegagalan lembaga hukum dalam menangani berbagai kasus yang menimpa kelompok perempuan dalam kasus-kasus

kekerasan terhadap perempuan (KTP) yang semakin meningkat intensitasnya dari waktu ke waktu. Mengapa penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan (KTP) secara litigatif dinilai tidak berhasil? Bagaimana ketidakberhasilan ini dapat dipahami dan bentuk-bentuk kebijakan apa yang mungkin dirumuskan untuk meningkatkan kinerja lembaga litigasi? Pertanyaan-pertanyaan tersebut mengindikasikan adanya permasalahan krusial yang dihadapi dalam penanganan kasus KTP di Indonesia. Secara kuantitatif, jumlah kasus yang ditangani yang terkait dengan kekerasan terhadap perempuan sangat terbatas,* gambaran ini mengindikasikan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga hukum. Kecenderungan ini bertolak belakang dengan fakta empiris yang memperlihatkan cakupan kekerasan yang luas yang terjadi dalam berbagai bentuknya (Yuarsi, 2001). Secara kualitatif penanganan kasus KTP dirasakan kurang memadai karena keputusan hukum cenderung tidak sesuai dengan tuntutan pihak korban. Usaha korban untuk mendapat keadilan seringkali kandas di tengah jalan karena korban terpaksa menarik pengaduan atau akhirnya gagal mendapatkan keadilan akibat putusan hukuman yang dianggap terlalu ringan.

Tulisan yang didasarkan pada data wawancara terhadap aparat hukum yang terlibat dalam penanganan KTP secara litigatif ini,** memperlihatkan bias gender dalam tiga aspek litigatif dalam penanganan kasus KTP. Pertama, bias dalam teks hukum dalam menempatkan perempuan sebagai korban, laki-laki sebagai pelaku suatu tindakan yang merugikan pihak perempuan. Kedua, bias dalam prosedur hukum yang ditempuh dan keseluruhan proses litigatif yang terjadi dalam berbagai kasus. Hal ini

* Dari kasus-kasus yang ditangani pun secara umum sulit untuk dilacak dengan tepat jumlahnya karena sistem administrasi yang tidak teratur dan kurangnya keterbukaan lembaga litigatif terhadap data yang dimiliki lembaga.

** Penelitian Kekerasan Terhadap Perempuan (KTP) di Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) telah dimulai sejak tahun 1999-2000 dengan membandingkan desa dan kota di empat provinsi, yakni Sumatera Utara, Daerah Istimewa Yogyakarta, Sulawesi Selatan, dan Irian Jaya. Untuk laporan awal dari penelitian ini lihat Susi Eja Yuarsi (2001).

menunjukkan bagaimana aspek prosedural masih sarat dengan nilai-nilai patriarkis yang menyubordinasi perempuan. Ketiga, pada sikap para pelaku hukum yang belum sepenuhnya berpihak pada perempuan sebagai korban dan sebagai pihak yang tersubordinasi secara kultural. Mereka masih terperangkap dalam keyakinan lama dan tradisi tempat mereka menjadi bagian. Lembaga penanganan litigasi dalam hal ini belum berfungsi secara maksimal dalam menyiapkan aparatnya untuk menjadi pelaku hukum yang memenuhi syarat *fit* dan *proper* untuk menjadi pengayom masyarakat. Ketiga bidang penjelasan itu dibahas satu persatu pada bagian-bagian berikut ini.

Perempuan dan Kekerasan Perempuan di Mata Hukum

Penanganan litigasi pada KTP menempuh prosedur-prosedur yuridis yang ditetapkan oleh undang-undang yang berlaku di Indonesia. Penanganan secara litigatif dibedakan menjadi dua jenis: hukum pidana dan hukum perdata. Hukum pidana merupakan hukum yang mengatur pelanggaran dan kejahatan terhadap kepentingan umum dan diancam dengan hukuman yang merupakan penderitaan atau penyiksaan. Kepentingan umum yang dimaksud adalah negara dan perangkat penyelenggaraan negara. Sebaliknya, kepentingan hukum perseorangan meliputi: jiwa, raga/tubuh, kemerdekaan, kehormatan, dan hak milik. Oleh sebab itu, hukum pidana seringkali disebut dengan hukum publik (Kansil, 1989: 257). Hukum perdata, sebaliknya, adalah rangkaian hukum yang mengatur hubungan hukum perseorangan, kekeluargaan, dan harta kekayaan yang sanksi hukumnya berbentuk ganti rugi. Hukum perdata seringkali disebut hukum privat (Kansil, 1989: 214).

Selain penanganan secara litigatif dalam kasus kekerasan terhadap perempuan (KTP), terdapat juga bentuk penanganan lain seperti penanganan secara medis, psikologis, maupun advokatif yang dikategorikan sebagai penanganan atau pendampingan nonlitigatif. Sebagian kasus ditangani sendiri oleh keluarga dan komunitas dengan cara-cara kekeluargaan; sebagian yang lain melibatkan lembaga swadaya

masyarakat (LSM). Kalangan LSM mendekati dan menangani masalah KTP secara lebih komprehensif dengan menggunakan perspektif pelaku dan mengindahkan rasa keadilan masyarakat daripada rumusan hukum yang formal. Keberadaan LSM lebih merupakan reaksi kepedulian terhadap masalah kekerasan yang dihadapi perempuan dan sebagai reaksi terhadap keterbatasan penanganan litigatif yang dilakukan oleh lembaga pemerintah.

Proses penanganan kasus Kekerasan terhadap Perempuan (KTP) melalui jalur hukum atau secara litigatif ini dalam banyak kasus belum memenuhi aspirasi korban (perempuan), selain disebabkan oleh putusan hukum yang dikenakan terhadap pelaku dinilai terlalu rendah dan tidak sesuai dengan penderitaan yang dialami perempuan, juga disebabkan oleh posisi perempuan yang lemah dalam proses litigasi. Perempuan tidak ditempatkan sebagai subjek yang memiliki hak atas keadilan. Proses litigasi menjadi proses yang panjang dan berbelit-belit sehingga mengurangi motivasi korban untuk mencari keadilan melalui jalur hukum. Tulisan ini menunjukkan bahwa rendahnya kinerja lembaga hukum dalam penanganan kasus KTP lebih disebabkan oleh masih adanya bias gender dalam perspektif aparat dan struktur lembaga penegak hukum. Sebagaimana lembaga-lembaga lainnya, lembaga penanganan litigatif dari kepolisian sampai pengadilan masih merefleksikan suatu tatanan yang patriarkhis yang belum memosisikan diri secara emansipatif untuk mengembalikan harkat dan martabat perempuan sebagai subjek hukum.

Di bidang hukum, nasib perempuan tidak banyak berbeda. Banyak perempuan menjadi korban kekerasan dan tidak sepenuhnya mendapatkan perlindungan hukum. Hasil survei yang dilakukan oleh tim peneliti kekerasan terhadap perempuan tahap I di DIY menunjukkan bahwa berbagai bentuk dan jenis kekerasan terhadap perempuan bisa terjadi, baik di kota maupun di desa (Tabel 1). Kekerasan seksual merupakan jenis yang dominan yang diakui korban.

Jenis tindak kekerasan seksual ini pun bervariasi, baik dari segi jenis maupun intensitasnya. Menurut Yuarsi et al. (2001: 58), walaupun 5,9

Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Secara Litigatif

Tabel 1
Frekuensi Tindak Kekerasan yang Dialami Perempuan

Jenis Kekerasan	Lokasi							
	Desa				Kota			
	1-2	3-4	>5	N	1-2	3-4	>5	N
Seksual								
• Ditatap penuh nafsu	49,7	10,6	39,7	151	46,4	11,4	42,2	166
• Disenyumi nakal	39,4	11,4	49,2	132	43,9	9,4	46,8	139
• Disiuli	26	12,4	61,6	177	27	12,9	60,1	233
• Diajak berbicara cabul	53,1	21,9	25	64	60,8	8,8	30,4	102
• Ditelepon seks	100			2	60	24	16	25
• Diintip dengan maksud seksual	65,9	9,8	24,4	41	85,1	6	9	67
• Dicolek, dicubit	57,6	8	34,4	125	67,6	9,5	22,9	179
• Diraba bagian tubuh	76,9	15,4	7,7	26	80,6	6	13,4	67
• Dipaksa memegang bagian tubuh pelaku	57,1	14,3	28,6	7	88,2	0,0	11,8	17
• Dicuri cium/peluk	64,7	8,8	26,5	34	82,4	7,8	9,8	51
• Dipertontonkan alat kelamin	92,9	7,1	0,0	14	76,6	12,4	10,9	137
• Dipertontonkan foto/benda porno	72,7	18,2	9,1	22	76,1	11,9	11,9	67
• Diserang untuk diperkosa	92,9	7,1	0,0	14	100	0,0	0,0	9
• Diperkosa	100	0,0	0,0	1	0,0	0,0	100	1
NonSeksual								
• Diremehkan, dicemooh, disindir, dibentak	44,9	19,9	35,2	196	59,7	11,2	29,1	196
• Ditipu	71,6	8,6	19,8	116	79,1	14,2	6,8	148
• Difitnah/dicemarkan nama baik	84,1	5,3	10,6	113	88,1	3,4	8,5	118
• Diancam/dirampas	93,3		6,7	15	88,9		11,1	18
• Dieksploitasi dalam pekerjaan	18,8	12,5	68,8	16	45,5	4,5	50	22
• Diabaikan hak/diskriminasi di tempat kerja	35,7	14,3	50	14	68,8	6,3	25	16
• Diabaikan haknya sebagai anggota masyarakat	72	8	20	25	64,3	7,1	28,6	28
• Diperdagangkan untuk pekerjaan seks	0,0	0,0	0,0	0,0	100	0,0	0,0	1
• Dianiaya secara fisik	100	0,0	0,0	2	100	0,0	0,0	5
• Dipaksa menyerahkan barang, ditodong, dirampok, dijambret, dicopet	97,1	2,9	0,0	68	100	0,0	0,0	87

Sumber: Yuarsi et al. (2001: 70).

N = Total responden yang mengalami kekerasan

persen responden tidak pernah mengalaminya sama sekali, ada juga yang mengalami berbagai bentuk tindak kekerasan ataupun pelecehan seksual hingga sebanyak 12 macam. Tindak kekerasan dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu kategori ringan (terdiri dari ditatap penuh nafsu, disenyumi nakal, diisiuli atau dikomentari kata yang berbau seks, diajak berbicara cabul, dan ditelepon seks); kategori sedang (terdiri dari diintip dengan maksud seksual, dicolek, diraba atau digerayangi, dipaksa memegang organ tubuh pelaku, dicuri cium, dipertontonkan alat kelamin, dan dipertontonkan benda atau foto porno); dan kategori berat (terdiri dari usaha perkosaan dan perkosaan). Berdasarkan analisis *multiple response*, ditemukan bahwa dari 542 responden, sebanyak 4,6 persen pernah mengalami kekerasan seksual yang cukup berat, 75,1 persen pernah mengalami kekerasan tingkat sedang, dan 91,7 persen pernah mengalami kekerasan tingkat ringan. Dari persentase tersebut terdapat responden yang mengalami beberapa bentuk kekerasan dengan berbagai tingkatan sekaligus. Oleh karena itu, persentase total perempuan yang mengalami ketiga tingkatan kekerasan tersebut lebih dari 100 persen. Hal itu disebabkan seorang perempuan bisa mengalami beberapa tingkat kekerasan sekaligus, yaitu ringan dan sedang, sedang dan berat, atau bahkan mengalami ketiganya. Selama ini hanya kasus-kasus kekerasan seksual yang dalam kategori berat seperti perkosaan dan diserang untuk diperkosa (*sexual assault*) yang ditangani secara litigatif.

Dari penanganan secara litigatif itu, berbagai keterbatasan tampak yang diakibatkan oleh sifat netral dari hukum itu sendiri, seperti tampak pada pasal-pasal dalam KUHP. Hal ini dapat dilihat, misalnya, pada kasus seorang perempuan yang bernama Ny. Udy (66 tahun) yang dihukum penjara enam bulan dengan masa percobaan satu tahun karena melakukan penganiayaan terhadap Ny. Stm. Hukuman serupa juga akan diberlakukan pada laki-laki. Persoalan gender justru muncul dalam aplikasinya. Misalnya dalam kasus Ny. Udy, gender menjadi unsur yang memberatkan hukuman. Dalam keputusan pengadilan secara tegas dikatakan bahwa hal-hal yang memberatkan: “Terdakwa sebagai perempuan/Ibu rumah

Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Secara Litigatif

tingga main hakim sendiri” (*Salinan Keputusan Pengadilan Negeri Kulon Progo No. 5/Pid.B/PN.Wt*). Dalam putusan pengadilan tindak Pidana Pencurian dengan kekerasan yang dilakukan oleh dua orang laki-laki Tky (27 tahun) dan Tmn (43 tahun) dengan korban Ny. Pny, gender bukan menjadi unsur yang memberatkan. Justru peran mereka sebagai “kepala rumah tangga” dijadikan unsur yang meringankan: “Para terdakwa mempunyai istri dan anak yang menjadi tanggungan”. (*Salinan Keputusan pengadilan Negeri Kulon Progo No. 7/Pid.B/1998/PN.Wt*). Laki-laki yang menjadi pelaku tindakan kekerasan dalam banyak hal mendapatkan keringanan-keringanan yang secara tidak langsung merugikan perempuan.

Persoalan gender menjadi sangat signifikan dalam delik-delik kejahatan seksual dan sering menimbulkan perdebatan di kalangan pemerhati masalah-masalah perempuan. Sejalan dengan makin meningkatnya kesadaran di kalangan perempuan terhadap hak-haknya, penetapan sanksi kejahatan kesusilaan dipandang belum memenuhi rasa keadilan kaum perempuan. Menurut Prasetyo dan Marzuki (1997: xii), delik kesusilaan yang diatur dalam KUHP masih mengesampingkan perlindungan hukum terhadap perempuan karena dalam kasus penyerangan kehormatan/kesusilaan/kesopanan dapat diberi sanksi apabila dilakukan secara terbuka (di muka umum). Demikian halnya pasal-pasal yang berkenaan dengan kejahatan seksual seperti pasal 285 sampai dengan pasal 288 dan pasal 296 dan 297 KUHP yang cenderung menyempitkan objektifikasi sosok perempuan dan dilokalisasi sebatas pada alat genitalnya. Kecenderungan ini dapat dilihat pada isi pasal 285 KUHP yang berbunyi:

“Barangsiapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa seorang wanita bersetubuh dengan dia di luar perkawinan diancam karena melakukan perkosaan dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun.”

Status hukum perempuan menjadi lebih sulit dengan adanya persyaratan keberadaan unsur-unsur hukum yang bersifat kumulatif,

yaitu: (1) pelaku, lelaki yang dapat melakukan persetubuhan; (2) korban, perempuan yang bukan istrinya; (3) adanya kekerasan atau ancaman kekerasan; (4) terjadi persetubuhan (Suryani W. dan Wurdani, 1997: 188). Tidak terpenuhinya unsur-unsur hukum ini seringkali menyebabkan tidak maksimalnya hukuman yang dikenakan terhadap pelaku. Dalam kasus perkosaan, misalnya, titik berat penanganan kasus perkosaan pada unsur keempat (terjadi persetubuhan) juga dipandang memberatkan korban dan, sebaliknya, memperingan pelaku. Secara forensik medis, persetubuhan didefinisikan sebagai suatu kejadian, dalam kejadian itu terjadi penetrasi penis ke dalam vagina, penetrasi tersebut dapat lengkap atau tidak lengkap dan dengan atau tanpa disertai ejakulasi (Suryani W. dan Wurdani, 1997: 189).

Meskipun rumusan di atas telah menjelaskan intensitas penetrasi yang dimungkinkan adanya penetrasi tidak lengkap dan tidak harus terjadi ejakulasi, dalam banyak kasus, interpretasi terjadinya tindakan perkosaan tetap tergantung pada terjadi tidaknya perobekan secara anatomis pada selaput dara (*hymen*) korban atau adanya sisa sperma dari proses ejakulasi. Ketiadaan kedua hal tersebut menyebabkan terjadinya degradasi intensitas delik tersebut sehingga berubah menjadi “percobaan perkosaan”. Interpretasi semacam ini tentu saja mengandung bias kultural dalam bias kultural itu selaput dara selalu digunakan untuk menandai “kesucian” seorang perempuan dan robeknya selaput dara selalu diasumsikan dengan telah terjadinya persetubuhan. Sulitnya menggunakan sperma sebagai bukti disebabkan oleh pemeriksaan yang harus dilakukan paling lambat 2 hari setelah peristiwa untuk menentukan ada tidaknya sperma dalam tubuh korban. Bahkan, untuk mengetahui apakah sperma masih bergerak atau tidak, diperlukan waktu 4 sampai 5 jam setelah kejadian (Marzuki, 1997: 101). Masalah waktu pelaporan dalam hal ini menjadi salah satu materi hukum yang penting untuk pembuatan putusan yang menentukan mungkin tidaknya suatu hukuman diberikan. Pada saat publik tidak memahami kondisi semacam ini maka banyak bukti tidak dapat diajukan

yang menyebabkan, selain terjadi degradasi intensitas delik juga berakibat pada ringannya hukuman terhadap pelaku.

Menggunakan kesucian sebagai ukuran juga cenderung menafikan penetrasi yang tidak sampai merobek selaput dara karena adanya perlawanan dari korban atau adanya faktor-faktor lain yang menghentikan persetubuhan tersebut. Ada atau tidaknya robekan selaput dara sesungguhnya tidak secara signifikan membedakan penderitaan korban, baik secara fisik, psikologis, maupun sosial. Trauma pascaperkosaan menunjukkan kecenderungan yang sama antara mereka yang mengalami penetrasi lengkap atau tidak lengkap. Fakta ini tidak direspons oleh lembaga hukum dalam penanganan kasus perkosaan. Perspektif hukum yang digunakan cenderung kurang terbuka sehingga aspek-aspek nonyuridis tidak terakomodasi dengan cukup dalam mempertimbangkan pembuatan keputusan hukum. Hukum dalam hal ini bersifat kaku dan tidak terbuka terhadap pandangan-pandangan di luar hukum dalam memahami persoalan kekerasan.

Dalam kasus ketika tidak terjadi robekan pada selaput dara, sperma yang tertinggal di liang vagina digunakan sebagai bukti. Namun, hal ini menjadi persoalan apabila tidak terjadi penetrasi lengkap dan tidak terjadi ejakulasi. Dalam kasus semacam ini pihak kejaksaan akan membuat tuntutan berlapis dengan mengajukan tuntutan primer dan sekunder. Tuntutan primer adalah tindak pidana perkosaan dan tuntutan sekunder tindak pidana pencabulan. Karena bias kultural terhadap “kesucian” perempuan yang terletak pada keutuhan selaput daranya, hakim cenderung memutuskan tuntutan sekundernya, yaitu pencabulan karena tidak terpenuhinya unsur tindak pidana perkosaan. Akibatnya, putusan pidana yang dijatuhkan menjadi lebih ringan (Suryani W. dan Wurdani, 1997: 190). Kasus penurunan tuntutan dari perkosaan ke tuntutan pencabulan merupakan proses hukum yang sangat umum terjadi di DIY (Yuarsi, 2001). Dalam hal ini hak-hak keadilan hukum tidak didapatkan oleh perempuan.

Sejauh ini, kekerasan terhadap perempuan secara seksual yang tercakup dalam KUHP hanya “perkosaan” dan “pencabulan” yang dikategorikan sebagai kejahatan /penyerangan seksual (*sexual assault*). Tindakan-tindakan pelecehan seksual yang meliputi bersiul, melontarkan kata-kata, atau memandangi korban dengan konotasi seksual, mencolek, mencubit, atau meraba bagian-bagian tertentu, serta ajakan untuk melakukan hubungan seksual, dan hal-hal yang membuat korban merasa tidak nyaman belum tercakup dalam KUHP. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Supanto (1999), tindakan-tindakan pelecehan sebagaimana tersebut di atas dapat dimasukkan dalam pelanggaran kesopanan tentang pasal 532-535 KUHP. Namun, untuk memenuhi syarat pelanggaran, tindakan tersebut harus dilakukan secara terbuka atau di depan umum. Jika perbuatan tersebut dilakukan di ruang tertutup, misalnya, di tempat kerja atau kamar kerja yang tertutup sulit dikenakan pasal ini karena diperlukan kesaksian orang lain (Supanto, 1999: 34-35). Dengan demikian, pelecehan yang justru sering terjadi di tempat kerja yang melibatkan, misalnya, seorang manajer dengan seorang sekretaris atau bawahan lain tidak dapat diproses menurut hukum pidana Indonesia. Selain karena tindak pelecehan yang tidak dilaporkan, juga karena tidak terdapat pasal khusus yang mengatur sanksi terhadap pelecehan seksual dalam KUHP. Ketiadaan pasal tersebut membuat perempuan korban pelecehan seksual enggan melaporkan pada aparat penegak hukum, alih-alih mereka justru dilecehkan oleh oknum kepolisian yang masih didominasi kaum laki-laki.

Konstitusi hukum atas realitas sosial memperlihatkan bias yang cukup besar dalam menempatkan perempuan. Jika produk hukum diartikan sebagai manifestasi dari realitas sosial, bias yang ada pada tataran teks hukum, seperti KUHP, tidak lain merupakan reproduksi dari apa yang terjadi dalam masyarakat. Namun, sejauh mana perubahan konteks masyarakat mempengaruhi doktrin (hukum) dan apakah teks hukum yang bertumpu pada masyarakat hukum yang telah lampau mampu menjawab

tantangan masa kini, masih merupakan masalah yang perlu dipertanyakan.

Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan Secara Litigatif

Sebagaimana tindak pidana lainnya, prosedur penanganan litigasi terhadap KTP yang masuk dalam kategori tindak kejahatan kesusilaan diatur dalam Kitab Undang-Undang Acara Pidana (KUHAP). Hukum Acara Pidana adalah rangkaian peraturan hukum yang mengatur tata-cara pengajuan kasus ke pengadilan dan mekanisme menetapkan hukuman oleh hakim (Kansil, 1989: 330). Pelaksanaan acara pidana terdiri dari tiga tingkatan.

1. Pemeriksaan pendahuluan, yang merupakan tindakan pengusutan dan penyidikan tentang apakah suatu sangkaan itu mempunyai dasar-dasar yang dapat dibuktikan kebenarannya atau tidak. Dalam pemeriksaan pendahuluan ini ditetapkan delik apa yang disangkakan, ditetapkan pelakunya, dan saksi-saksinya.
2. Pemeriksaan dalam persidangan, suatu tahap yang bertujuan untuk meneliti apakah delik yang didakwakan telah sesuai dengan pasal-pasal yang dirujuk. Pada tahap ini juga diperiksa apakah barang bukti yang diajukan sah atau tidak. Pemeriksaan di pengadilan bersifat terbuka untuk umum, kecuali peraturan menentukan lain, seperti pemeriksaan kejahatan kesusilaan di mana persidangan dilakukan secara tertutup.
3. Pelaksanaan hukuman, yang merupakan tahap pembuatan keputusan oleh hakim yang telah memiliki kepastian hukum yang mengikat dan keputusan ini dilaksanakan oleh jaksa apabila menyangkut hukuman denda atau penyitaan, sedangkan hukuman yang lain, seperti hukuman kurungan, dilaksanakan atas perintah jaksa (Kansil, 1989: 334-336).

Dalam pelaksanaan hukum acara pidana, negara telah menetapkan lembaga-lembaga yang diberi wewenang untuk melaksanakan tugas-tugas

di atas atau lazim disebut lembaga penegak hukum yang meliputi kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Baik polisi, jaksa, maupun hakim tidak boleh menjalankan acara pidana tanpa dasar, tetapi harus berdasarkan pada ketentuan undang-undang, yaitu KUHP (Undang-Undang Hukum Acara Pidana) dan perundang-undangan di luar KUHP yang mengandung ketentuan acara pidana yang menyimpang (Hamzah, 1996: 1-2). Sejalan dengan ini Wirjono Prodjodikoro mengatakan bahwa hukum acara pidana berhubungan erat dengan adanya hukum pidana, yang itu merupakan suatu rangkaian peraturan yang memuat cara bagaimana badan-badan pemerintah yang berkuasa, yaitu kepolisian, kejaksaan dan pengadilan, harus bertindak guna mencapai tujuan negara dengan mengadakan hukum pidana (Hamzah, 1996: 7). Berikut ini dipaparkan tugas dan fungsi tiap-tiap badan pemerintah tersebut.

a. Tugas/Fungsi Polisi dalam Penanganan KTP

Kepolisian memiliki wewenang untuk melakukan pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan pendahuluan merupakan tindakan pengusutan dan penyelidikan untuk mencari fakta-fakta yang dapat dijadikan dasar terjadinya tindak pidana, termasuk mencari pelaku dan saksi-saksi. Kekuasaan dan wewenang polisi sebagai penyidik sangat penting karena polisi harus membuat pertimbangan mengenai tindakan apa yang akan diambil pada saat yang sangat singkat, yaitu pada saat pertama kali harus menangani suatu delik. Cara bertanya pada saat penyidikan akan sangat berpengaruh pada jawaban yang dilontarkan oleh korban. Apabila penyidik mengajukan pertanyaan dengan cara yang cenderung memojokkan korban, korban tidak akan bisa mengungkapkan kejadian yang sebenarnya kepada penyidik karena korban merasa tertekan. Dalam banyak kasus, hal ini menyebabkan korban mencabut kembali laporan atau pengaduannya. Seperti yang terjadi pada beberapa korban kekerasan yang didampingi oleh Rifka Annisa. Kasus pencabutan pengaduan oleh korban kekerasan, terutama kekerasan terhadap istri (KTI), terjadi karena oknum-oknum penyidik secara persuasif menganjurkan korban untuk

Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Secara Litigatif

menyelesaikan kasus secara kekeluargaan atas pertimbangan demi kebaikan anak-anak. Seorang polisi, misalnya, mengatakan, “Apakah Ibu tidak kasihan sama anak-anak kalau nanti diejek oleh teman dan tetangga sebagai anak narapidana?”. Hal serupa terjadi juga pada kasus-kasus kekerasan dalam pacaran (KDP) yang mengakibatkan kehamilan.

Biasanya oknum-oknum di kepolisian akan menganjurkan penyelesaian secara kekeluargaan. Secara sekilas, penyelesaian kasus-kasus perkosaan dengan cara ini tampak dapat meminimalisasi dampak sosial dengan tidak terpublikasinya aib keluarga. Namun, tidak demikian halnya dengan pihak perempuan sebagai korban karena ia tetap mengalami kekerasan karena dipaksa menikah dengan pelaku. Besar kemungkinan ia akan mengalami kekerasan-kekerasan dalam rumah tangga.

Tugas polisi dalam pemeriksaan pendahuluan sangat terkait dengan jenis kasus yang ditangani, apakah kasus itu merupakan “delik biasa” atau “delik aduan”. Pada delik biasa digunakan istilah pelaporan yang merupakan “pemberitahuan yang disampaikan oleh seseorang karena hak dan kewajibannya berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah, sedang, atau diduga akan terjadi peristiwa pidana” (Kansil, 1989: 354). Pada “delik biasa” pihak kepolisian harus segera melakukan penyidikan setelah mendapatkan “laporan” dari seseorang atau masyarakat. Pada “delik aduan” digunakan istilah “pengaduan” yaitu “pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak yang berkepentingan kepada pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seseorang yang telah melakukan tindak pidana aduan yang merugikan” (Kansil, 1989: 354). Dalam hal ini polisi harus mendengarkan dahulu keterangan langsung dari korban sebelum melakukan penyidikan. Namun, dalam praktiknya pihak kepolisian cenderung memandang semua kejahatan kesusilaan sebagai “delik aduan” sehingga penyidikan hanya dapat dilakukan apabila korban sendiri yang mengadukan kasusnya.

Faktor kedekatan antara pelaku dan korban seringkali mempengaruhi penetapan hukum. Banyak kasus perkosaan yang kemudian diturunkan statusnya menjadi kasus pencabulan disebabkan pelaku adalah orang yang

dikenal atau berstatus pacar atau kawan sebagaimana dituturkan oleh seorang staf kepolisian di Yogyakarta:

“Beberapa saat lalu anak buah saya menangani laporan pemerkosaan, tetapi nampaknya tidak ada unsur-unsur yang menunjukkan perkosaan. *Kalau perkosaan kan dipaksa, itu tidak dipaksa, tetapi suka sama suka.* Lha... berhubung hamil maka dilaporkan, mungkin kalau tidak hamil ya.. tidak dilaporkan. Karena sudah hamil enam bulan dia takut pacarnya tidak bertanggung jawab. Malah ...dalam waktu yang bersamaan laki-laki itu menghamili dua orang. Nah salah satunya kan harus dikorbankan. Kemudian disepakati di serse... bahwa si perempuan yang kedua minta ganti rugi Rp500.000,00 untuk ongkos melahirkan. Jadi, tidak menuntut untuk dinikahi karena cowoknya juga menghamili yang lain yang menuntut dinikahi....“

Dalam kasus di atas, polisi mengubah kasus perkosaan yang dilaporkan oleh korban menjadi delik perbuatan cabul karena antara korban dan pelaku memiliki hubungan sebagai pacar. Terjadinya kehamilan juga diasumsikan bahwa hubungan seksual tersebut didasarkan pada rasa suka sama suka dan dilakukan berulang kali. Anggapan suka sama suka tersebut didasarkan pada tidak adanya unsur kekerasan atau paksaan sehingga dianggap ada kesepakatan dari kedua belah pihak. Kasus perkosaan semacam ini selain diturunkan statusnya menjadi kategori perbuatan cabul, seringpula dimasukkan ke dalam kategori “perbuatan yang tidak menyenangkan” (pasal 335) yang sudah tentu hukumannya jauh lebih ringan daripada pasal perkosaan. Kepolisian dalam hal ini tidak memiliki kesadaran dan kepedulian untuk melihat kasus kekerasan dari perspektif si korban, tetapi menggunakan kerangka kultural yang bersifat normatif yang telah menjadi kesepakatan umum dan berlaku dalam sistem sosial.

Selain alat bukti yang lain, dalam melakukan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, polisi juga selalu meminta bukti *visum et repertum* dari dokter atau rumah sakit yang menyatakan bahwa telah terjadi tindak kekerasan. Polisi memberikan surat pengantar kepada dokter atau rumah sakit tertentu untuk melakukan visum terhadap korban. Dokter atau rumah sakit yang bisa memberikan hasil pemeriksaan visum

adalah dokter atau rumah sakit yang mempunyai lisensi khusus untuk memberikan surat keterangan visum. Dokter umum biasa sebenarnya bisa melakukan pemeriksaan, tetapi tidak mempunyai kewenangan memberikan surat keterangan visum. Kondisi semacam ini tentu saja menyulitkan korban karena banyak kasus kekerasan yang terjadi tidak dilaporkan pada saat itu juga sehingga bukti kekerasan yang ada sudah hilang pada saat pemeriksaan visum oleh dokter.

b. Tugas/Fungsi Jaksa dalam Penanganan KTP

Tugas kejaksaan merupakan kelanjutan dari tugas kepolisian. Menurut pasal 14 KUHP, kejaksaan adalah perangkat pemerintah yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim. Selaku penuntut umum dalam kasus pidana tugas jaksa adalah bertindak untuk mempertahankan kepentingan umum (Kansil, 1989: 338). Hal ini berbeda dengan tata acara perdata yang penggugat dapat menunjuk seorang pengacara untuk melakukan tuntutan atas namanya. Penuntutan didasarkan pada Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang dikirim oleh pihak kepolisian. Pada lembaga kejaksaan inilah jenis kasus ditetapkan dalam bentuk surat dakwaan berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dari penyidik.

Dalam proses penyidikan pihak kepolisian harus sudah dapat memperkirakan delik apa yang terjadi dan menetapkan pasal-pasal yang sesuai dalam KUHP. Namun demikian, pihak penuntut umum dapat pula mengubah pasal-pasal perundang-undangan yang dicantumkan oleh penyidik karena status alat bukti atau hal-hal lain yang tidak memungkinkan terpenuhinya delik tersebut (Hamzah, 1996: 78). Perubahan delik juga dapat dilakukan di tingkat kejaksaan bilamana jaksa sebagai penuntut umum memandang bahwa bukti-bukti yang diajukan penyidik tidak memenuhi ketentuan pasal yang dirujuk. Kasus perkosaan yang dilakukan oleh seorang dukun pada seorang pasiennya di Bantul diubah menjadi kasus tindak pencabulan sebagaimana terungkap dalam wawancara dengan seorang jaksa dibawah ini.

“Dalam kasus perkosaan yang terjadi di Bantul yang pelakunya adalah seorang dukun yang sering didatangi korban, kan sulit disebut perkosaan. Kalau hanya sekali dan... brek (terjadi persetubuhan) ha... itu bisa dikatakan perkosaan, tetapi apa bisa dikatakan perkosaan kalau dilakukan berulang kali... perkosaan macam apa kok dilakukan *pendak dino* (tiap hari) Terus kalau ada anak perempuan yang mau diajak jalan-jalan pacarnya atau teman laki-lakinya... dan pergi ke Kaliurang, masuk ke penginapan... apa bisa dikategorikan perkosaan? Jelas tidak, karena perempuannya mau kok! Jadi ya... delik perbuatan cabul.”

Perubahan delik tersebut lebih didasarkan pada asumsi jaksa bahwa perkosaan tidak mungkin terjadi apabila pelaku adalah orang yang dikenal atau berkaitan dengan suatu imbalan jasa sebagaimana terdapat dalam kedua kasus di atas. Persoalan semacam ini tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain. Banyak kasus “kekerasan dalam pacaran” (*dating violence*), termasuk perkosaan yang tidak dapat diajukan sebagai kasus perkosaan hanya karena diasumsikan bahwa mereka saling suka. Penegak hukum seringkali mengabaikan faktor “keterpaksaan” atau “perlawanan” dari korban. Marry Koss (1991) menegaskan bahwa “persetujuan” (*consent*) harus dilihat sebagai faktor yang sangat menentukan untuk membedakan antara perkosaan dan hubungan seksual yang dikehendaki, terutama bila pelaku dan korban saling mengenal seperti pacar. Khusus dalam kasus perkosaan yang pelaku dan korban saling mengenal, sangat sulit, bila tidak bisa dikatakan mustahil, pasal 285 tentang perkosaan dapat digunakan. Hal tersebut disebabkan oleh adanya asumsi yang sepihak di mana hubungan seksual dianggap sebagai bagian “berkencan” yang lazim dilakukan dengan bepergian bersama, makan, dan nonton bersama. Persetujuan harus dilihat secara spesifik sebagai suatu reaksi psikologis dan fisiologis yang mandiri dan tidak berlaku “tanggung renteng” (*multiple consent*). Secara umum diasumsikan bahwa persetujuan seorang perempuan untuk berkencan dan makan malam secara implisit dianggap sebagai persetujuan berhubungan seksual. Kalangan pejuang hak-hak perempuan menolak asumsi ini dan menegaskan bahwa “persetujuan” (*consent*) harus bersifat

saling terpisah, eksplisit, dan verbal. Pengabaian substansi persetujuan menyebabkan penafsiran yang tidak proporsional terhadap status perempuan dalam suatu kasus kekerasan (Kazan, 1998: 27).

Asumsi umum yang demikian inilah yang seringkali membuat perempuan tidak mendapatkan perlindungan hukum secara maksimal menghadapi kekerasan yang dialaminya. Suatu perbuatan yang melecehkan atau mengandung unsur kekerasan seksual seringkali tidak mendapatkan hukuman yang setara dengan penderitaan korban hanya karena perempuan “diasumsikan” memiliki andil atau mengabaikan persetujuan dalam kasus tersebut, seperti dikatakan oleh seorang hakim berikut ini.

“Ya andilnya tadi, mungkin pakai pakaian mini, sudah tahu malam hari kok jalan sendiri... padahal secara normal seharusnya dihindari. Nah... kalau wanita penjaja seks, malam seperti itu tidak takut, tetapi malah seneng... tetapi kalau ia normal, mestinya hati-hati...”

Ungkapan di atas menegaskan asumsi umum bahwa perempuan cenderung mengalami kekerasan karena kesalahannya sendiri “berada di tempat yang salah, berpakaian salah, dan berperilaku salah” (French, 1998: 2) . Hal senada juga terungkap dalam wawancara dengan seorang hakim di bawah ini mengenai kasus perkosaan yang kemudian diturunkan statusnya sebagai percobaan tindak pencabulan.

“Ada anak pacaran, kemudian diajak ke losmen depan terminal bus... tadinya hanya *petting* dan tidak menduga kalau akan sejauh itu, bersetubuh... ternyata kemudian lampunya dimatikan dan mengunci pintu.... Terjadi usaha perkosaan. Anak perempuannya rupanya sadar dan menolak... terjadi kegaduhan dan pemilik losmennya menggedor pintu... belum terjadi perkosaan, tetapi bagaimanapun anak perempuan ini memberi kesempatan terjadinya, tho?”

Kesalahan pihak perempuan dalam pernyataan ini adalah karena ia berada di tempat yang salah yang menurut asumsi umum hanya pantas didatangi oleh mereka yang mencari pemuasan seksual secara komersial dan saling

suka. Pernyataan yang diajukan oleh aparat hukum menegaskan keberlanjutan bias gender yang ada dalam masyarakat. Aparat sesungguhnya memiliki posisi strategis dalam peningkatan kesadaran gender, tetapi dalam studi ini justru memperlihatkan perspektif yang bias dan tidak sensitif.

Tabel 2
Perempuan tersebut Pantas Mengalami Percobaan Perkosaan
karena Pergi Malam Sendiri dan Berpakaian Seksi

Penyebab Terjadinya Percobaan Perkosaan	Setuju	Tdk setuju	Tdk berpendapat
Karena pergi malam sendiri	40,3	49,6	10,1
Karena berpakaian seksi	45,0	43,4	11,6

Sumber: Data Primer: 2001

Adanya asumsi umum bahwa perempuan cenderung mengalami kekerasan karena kesalahannya sendiri juga ditunjukkan oleh para tokoh DIY yang diminta pendapatnya mengenai sebuah kasus percobaan perkosaan. Di dalam kasus tersebut disebutkan bahwa seorang perempuan pada pukul 23.00 malam berangkat sendirian dari sebuah terminal di Jawa Timur menuju ke Yogyakarta. Ia mengenakan celana jin ketat dengan T-shirt yang ketat sehingga memperlihatkan lekuk tubuhnya. Ia memang terbiasa bepergian pada malam hari. Setiba di terminal Umbulharjo, pada jam 2.00 pagi ia ditarik oleh seorang pria yang kemudian berusaha untuk memperkosanya. Untung perempuan tersebut dapat meloloskan diri. Dari survei yang dilakukan terlihat bahwa lebih banyak tokoh masyarakat yang cenderung menyalahkan penampilan perempuan karena perempuan tersebut pergi sendiri pada malam hari (40,3 persen) dan berpakaian seksi (45 persen) sehingga pantas mengalami percobaan perkosaan.

c. Tugas/Fungsi Hakim dalam Penanganan KTP

Bias gender yang serupa dapat pula ditemukan di kalangan hakim. Tugas hakim adalah melaksanakan persidangan di pengadilan sebagai tahap terakhir dari proses penanganan kasus pidana. Persidangan di pengadilan bertujuan meneliti dan menguji kembali apakah delik yang didakwakan sudah tepat. Apakah bukti-bukti yang diajukan sudah sah (Kansil, 1989: 335). Dalam hal ini, hakim mendasarkan pemeriksaannya pada materi tuntutan atau dakwaan dari penuntut umum. Jadi, sidang pengadilan merupakan tahap terakhir pemeriksaan materi tuntutan sebelum kasus tersebut diputuskan dan memiliki kekuatan hukum. Putusan hakim dalam hal ini ditentukan oleh materi tuntutan dan dakwaan.

Berbeda dengan penyusunan materi penuntutan yang dilakukan oleh jaksa, yang korban dan saksi-saksi itu tidak perlu dihadirkan, pada sidang pengadilan korban, saksi-saksi dan barang bukti lainnya harus dihadirkan di muka persidangan. Pada umumnya dalam sidang pengadilan dilakukan secara terbuka untuk umum kecuali ada peraturan yang menetapkan lain, misalnya, kasus-kasus kejahatan kesusilaan dilakukan secara tertutup. Langkah ini diambil, menurut seorang jaksa, guna menjaga nama baik korban dari stigma sosial karena selama ini perkosaan selalu dianggap aib. Namun, sifat kerahasiaan kasus perkosaan ini tidak selalu dapat melindungi korban karena sejak awal penyidikan kasus tersebut sudah menjadi pemberitaan media massa. Demikian pula hal ini terjadi pada saat penetapan putusan hakim yang dibuka untuk umum yang wartawan media cetak dan elektronika dapat dengan leluasa mendapatkan informasi tentang diri korban, terutama bila kasus perkosaan tersebut sangat menghebohkan.

Dalam persidangan kasus-kasus kejahatan kesusilaan, korban hanya diharuskan hadir untuk memberikan kesaksian. Apabila dirasakan bahwa informasi yang diberikan sudah cukup pada kehadiran pertama, korban tidak diharuskan hadir pada sidang-sidang berikutnya. Secara psikologis hal ini dapat meringankan penderitaan batin dari si korban karena ia

tidak harus berkali-kali menceritakan peristiwa yang traumatis tersebut di hadapan orang lain yang mungkin asing bagi dirinya. Meskipun demikian, ada harapan dari para pembela hak-hak perempuan agar sidang pengadilan tidak harus dihadiri oleh korban. Pemeriksaan pengadilan cukup meneliti pengakuan tertulis yang telah diberikan korban kepada pihak kepolisian sebagai penyidik.

Hal tersebut dilakukan untuk menghindari keterangan korban yang berubah-ubah dalam persidangan yang oleh hakim sering divonis sebagai sikap yang “tidak konsisten” dari korban. Vonis tersebut tentu saja menafikan berbagai kondisi psikologis yang dihadapi korban antara rasa takut, khawatir, malu, dan tertekan. Hakim seringkali bersifat tidak empatik terhadap kondisi psikologis korban, seperti tampak dari tanggapan seorang hakim terhadap korban:

“Sampai kemarin korban kita marahi karena memberikan keterangan yang berbalik-balik (tidak konsisten). Sampai kita khawatir wah... jangan-jangan ada yang merekayasa karena pada awalnya A kemudian jadi B. Oleh sebab itu, keterangan korban kita hubungkan dengan keterangan saksi yang lain karena keterangan korban berubah-ubah. Malah pada sidang terakhir korban akan mencabut keterangannya.”

Selain itu, ada persoalan yang diabaikan oleh proses penanganan litigasi ini yaitu persoalan psikologis, baik di tingkat penyidikan, penuntutan maupun pemeriksaan di pengadilan. Visum medis yang dilakukan sebagai barang bukti hanya semata-mata merekam bukti-bukti yang bersifat fisiologis seperti robekan selaput dara (*hymen*), luka-luka fisik yang diderita korban atau koyakan pakaian yang dikenakan korban sebagai bukti adanya kekerasan dan paksaan. Trauma psikologis tidak pernah dimasukkan sebagai bagian dari visum medis.

Memasukkan trauma psikologis ini sangat penting dalam proses penyidikan, terutama dalam kasus “perkosaan dalam pacaran” (*dating violence*) yang selama ini acapkali dinafikan dan dikategorikan sebagai tindakan seksual suka-sama-suka. Perlakuan semacam ini sangat tidak

tepat jika melihat fakta dari lembaga nonlitigatif. Penanganan nonlitigatif yang dilakukan Rifka Annisa, misalnya, membuktikan bahwa hampir semua korban *dating violence* mengatakan bahwa pihak perempuan melakukan hubungan seksual karena “terpaksa” dengan indikasi bahwa mereka mengalami kesakitan secara fisiologis, sama sekali tidak menikmatinya, dan mengalami tekanan psikologis yang mengarah pada depresi. Dalam kasus ini, pengakuan korban belum mampu diakomodasikan dalam penanganan secara litigatif dan bahkan belum diakui sebagai materi hukum yang signifikan dalam usaha perempuan mencari keadilan hukum atas tindakan yang dialaminya.

Sensitivitas dan Bias Gender dalam Proses Litigatif

Cara perempuan diposisikan dan diberikan peran dalam berbagai bentuk sangat ditentukan oleh sistem sosial yang mengatur hubungan antarorang dan kelompok melalui serangkaian nilai dan norma. Perspektif individual dari para penegak hukum dalam hal ini merupakan pencerminan bangunan kesadaran masyarakat tentang konstruksi gender pada umumnya. Seperti yang dikatakan oleh Nursyahbani Katjasungkana, “Pencitraan perempuan sebagai objek seks laki-laki membawa implikasi yang sangat jauh pada kehidupan perempuan sehingga ia terpaksa harus selalu menghadapi kekerasan, pemaksaan, dan penyiksaan fisik dan psikis” (1997: 177). Lebih dari itu, persoalan kejahatan seksual yang merupakan *gender specific violence* harus juga diletakkan dalam kerangka besar pola relasi kekuasaan dalam masyarakat. Perkosaan karenanya tidak semata-mata merupakan persoalan seksual, tetapi menyangkut persoalan kekuasaan dominatif laki-laki terhadap perempuan dalam segala aspek kehidupan (Abdullah, 2001). Oleh sebab itu, keberpihakan terhadap perempuan korban kejahatan seksual sangat bergantung pada upaya-upaya yang dilakukan secara integratif dan sinergis untuk menggeser bias-bias yang selama ini menyudutkan perempuan. Lembaga litigatif tidak memiliki kapasitas yang cukup memadai untuk memenuhi kebutuhan tersebut, khususnya karena bias yang melekat pada lembaga litigatif.

Bias itu terlihat jelas dalam kasus-kasus kekerasan seksual, yang posisi perempuan itu “selalu berada pada pihak yang dilematis” (Alkostar, 1997: 166). Seandainya jalur hukum pidana akan ditempuh, selain harus melalui proses yang berbelit-belit, korban juga akan merasa malu karena akan terpublikasi sehingga akan diketahui oleh tetangga dan masyarakat. Alkostar menambahkan bahwa sistem pemidanaan dalam KUHP Indonesia tidak memberikan pidana ganti rugi bagi korban perkosaan. Oleh sebab itu, sistem hukum pidana Indonesia dalam kasus kekerasan seksual atau kesuluan masih belum menguntungkan kaum perempuan. Tumpuhnya rasa keadilan dan tidak sensitifnya para penegak hukum terhadap korban perkosaan dan kekerasan yang lain akan memperberat beban penderitaan batin perempuan korban perkosaan (Alkostar, 1997: 168).

Tidak sensitifnya para penegak hukum terhadap hak perempuan korban kejahatan seksual dapat dilihat dari berbagai persepsi dan sikap penegak hukum terhadap korban. Anggapan bahwa perempuan yang mengalami kekerasan adalah “perempuan yang tidak baik” atau pendapat “perempuan memiliki andil” dalam kekerasan tersebut masih sangat mendominasi perspektif para penegak hukum. Salah seorang penegak hukum, misalnya, secara terbuka menyalahkan korban atas terjadinya perkosaan yang dia anggap disebabkan oleh penampilan perempuan.

“Pakai sepan atau yang lagi ngetren... top tank... misalnya, otomatis orang ya.. kayak iklan AXE itu... menggoda siapa pun.... Misalnya, orang itu dandanannya seronok, pakaiannya bahenol... tentu akan mengundang gitu (perkosaan), Nah... itu kan faktor perilaku. Yang saya katakan internal dari si korban....”

Pendapat semacam ini bukan merupakan pendapat individu yang berdiri sendiri, tetapi menggambarkan keseluruhan sistem pengetahuan dan sikap para penegak hukum dalam batas-batas tertentu. Sikap menyalahkan korban dalam kasus pencabulan dan perkosaan merupakan hal yang umum terjadi dalam proses peradilan.

Dalam KUHP tidak diperhatikan status gender yang dapat membedakan aturan hukum kepada perempuan dan laki-laki. KUHP yang

Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Secara Litigatif

bersifat general ini menyebabkan kasus-kasus yang melibatkan laki-laki sebagai pelaku dan perempuan sebagai korban berakibat pada kerugian di pihak perempuan. Hal ini memperlihatkan tidak adanya pemihakan hukum terhadap kaum perempuan, walaupun peran pelaku hukum khususnya hakim akan sangat menentukan. Pemihakan hakim, misalnya, akan menyebabkan putusan hukum bersifat emansipatoris bagi kaum perempuan. Namun, hal ini hanya dapat dicapai jika hakim memiliki sensitifitas gender.

Upaya-upaya untuk membangun keberpihakan terhadap perempuan tampaknya sudah dimulai meski masih sangat dini bila dibandingkan dengan upaya-upaya serupa di negara lain. Kerja sama yang dilakukan oleh berbagai LSM yang memperhatikan persoalan perempuan seperti Rifka Annisa sudah menampakkan pengaruhnya. Keberadaan Ruang Pemeriksaan Khusus (RPK) untuk korban KTP di jajaran Poltabes Yogyakarta dan Polres Kulonprogo telah memungkinkan korban untuk mendapat perlindungan pertama. Namun, tidak adanya struktur di Mabes untuk menangani kasus khusus mengenai kekerasan terhadap perempuan mengakibatkan kurang adanya justifikasi struktural dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, seperti tidak adanya ruangan khusus di kepolisian untuk melakukan interogasi bagi korban kekerasan.

RPK dibentuk berdasarkan asumsi kejahatan khas gender (*gender specific violence*) yang bagi sebagian pihak dianggap hanya dapat dihayati oleh pihak yang memiliki gender yang sama (Debruin, 1998: 108). Oleh sebab itu, penyidikan kasus-kasus kejahatan seksual sesuai dengan pendapat ini sebaiknya dilakukan oleh polisi perempuan (polwan). Keberadaan RPK telah dirasakan manfaatnya oleh para korban sehingga ia dapat dengan leluasa memaparkan kasusnya. Namun demikian, keterbatasan penyidik perempuan di lingkungan kepolisian juga masih menjadi kendala dalam usaha peningkatan kualitas pelayanan pada korban kekerasan terhadap perempuan.

Keterbatasan penyidik perempuan ini pun tidak terlepas dari adanya bias gender dalam lembaga kepolisian yang asumsinya ialah bahwa penyidik perempuan akan banyak menemui kendala dalam tugas. Seorang petugas RPK di Poltabes Yogyakarta menjelaskan kendala seorang perempuan untuk menjadi penyidik, “Jika harus melakukan penyidikan malam hari akan dianggap kurang pantas bagi perempuan, terlalu banyak cuti, seperti saat haid, melahirkan, dan belum lagi kalau kebetulan ada anak sakit”. Tugas domestik dinilai menjadi kendala utama keterlibatan perempuan dalam penyidikan. Dari sekian penyidik perempuan yang ada, belum tentu ada yang memiliki sensitivitas gender atau yang memihak pada perempuan. Keberpihakan tersebut tidak didapatkan secara alami hanya karena mereka perempuan, tetapi harus diadakan program penyadaran melalui pelatihan yang berkesinambungan. Kerja sama yang dilakukan bersama Rifka Annisa masih sangat terbatas dibandingkan dengan kebutuhan di lapangan.

Keberpihakan terhadap korban sudah mulai tampak dalam kebijakan penunjukan hakim di pengadilan Kulon Progo DIY yang dalam persidangan tindak kejahatan kesusilaan yang melibatkan perempuan dan anak-anak sebagai korban diupayakan tim majelis hakim perempuan atau salah satu hakim anggota adalah perempuan. Seorang hakim perempuan di Pengadilan Negeri Kulon Progo menjelaskan bahwa kebijakan tersebut diambil untuk lebih memberikan keberpihakan terhadap korban.

“Memang pernah ya, kita menangani kasus perkosaan dan ada hakim laki-lakinya. Kalau laki-laki kan jiwanya cenderung mewakili kaumnya (laki-laki) jadi dia menyalahkan perempuan. Setidaknya dia tidak akan menyalahkan kaumnya seratus persen. Dia membela kaumnya. Jadi kalau ada hakim laki-laki dan hakim perempuan kan seimbang. Kita sering berbeda pendapat kalau menangani perkara perkosaan.”

Secara kelembagaan kebijakan tersebut merupakan suatu kemajuan meskipun belum menjadi kebijakan nasional. Keberpihakan hakim perempuan terhadap korban dalam kasus KTP masih harus dikritisi.

Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Secara Litigatif

Bagaimana hakim-hakim perempuan mencitrakan perempuan korban KTP, apakah hakim perempuan mencitrakan korban dengan cara yang sama dengan hakim laki-laki yang menganggap korban “bukan sebagai perempuan baik-baik dan normal”. Idealnya, seorang hakim perempuan memiliki empati yang lebih dalam dibandingkan dengan hakim laki-laki terhadap korban KTP. Namun, dari suatu wawancara tampak masih kurangnya empati hakim perempuan terhadap korban. Dia mengatakan, misalnya, sebagai berikut.

“Korban kita marahi karena memberikan keterangan yang bolak-balik (tidak konsisten)... reaksi korban itu plin-plan karena mungkin dia mau menyembunyikan apa yang diperbuat karena sesungguhnya dia melakukannya mau sama mau gitu lho. Lha, karena takut sama orang tuanya yang waktu itu kita hadirkan dalam sidang, dia ngakunya tidak sadar, teler karena pengaruh obat waktu di rumah terdakwa.”

Meski belum seperti yang diharapkan, majelis hakim yang terdiri dari hakim perempuan ini mengabulkan semua tuntutan jaksa dengan menjatuhkan hukuman enam tahun. Menurut majelis hakim, hukuman enam tahun ini dirasakan sudah lebih baik daripada sebelumnya yang hukuman perkosaan itu berkisar pada dua sampai tiga tahun. Hukuman pidana tertinggi dalam kasus perkosaan adalah sembilan tahun untuk kasus perkosaan di Wonosari. Hukuman tersebut belum seperti yang diharapkan oleh Rifka Annisa sebagai tim pendamping korban. Seharusnya, perkosaan yang dilakukan secara bersama antara seorang bapak dan dua orang anak laki-laki tergolong perbuatan keji sehingga si bapak harus mendapatkan hukuman yang maksimal, yaitu dua belas tahun. Rifka Annisa mengharapkan agar KUHP merumuskan hukuman pidana secara minimal sehingga lebih menampakkan keadilan: “Selama ini KUHP hanya menetapkan hukuman maksimal, yaitu dua belas tahun tanpa menyebutkan hukuman minimal. Itu perlu diusulkan di masa mendatang.”

Dalam rangka membangun rasa keberpihakan terhadap korban KTP diperlukan suatu intervensi struktural dengan cara mengarusutamakan

gender (*gender mainstreaming*) yang mencakup dua aspek mendasar: kesadaran aparat penegak hukum terhadap persoalan gender dan sensitivitas gender pada tingkat organisasi. Lembaga seperti Rifka Annisa yang selama ini cukup intensif membangun *network* dengan lembaga penegak hukum merupakan langkah awal dalam proses tersebut. Pengarusutamaan gender di kalangan penegak hukum harus dilakukan secara internal. Oleh sebab itu, diperlukan *social pressure* dari berbagai komponen masyarakat agar terjadi penambahan struktur dan perubahan kultur dalam lembaga litigatif.

Kesimpulan

Dari analisis peran lembaga litigasi dapat disimpulkan bahwa keterbatasan peran lembaga litigasi dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan bersumber pada sifat lembaga yang kurang responsif terhadap perubahan konteks masyarakat tempat berbagai masalah hukum terjadi. Pertama, keterbatasan itu tampak pada masih ada bias gender dalam undang-undang yang mengasumsikan perempuan sebagai pihak yang tidak pantas melanggar hukum. Oleh sebab itu, atribut kultural seperti ibu rumah tangga menjadi aspek yang memberatkan bila seorang perempuan melakukan tindak pidana. Sebaliknya, atribut kultural laki-laki sebagai kepala rumah tangga dianggap sebagai aspek yang meringankan. Selain itu, prinsip bahwa hukum adalah netral perlu ditinjau kembali pada delik-delik kesusilaan karena kekhasannya. Delik-delik tersebut bersifat *gender based violence* yang secara eksklusif menempatkan perempuan pada posisi korban. Dalam konteks ini, aspek sosio-psikologis dan biologis harus dipertimbangkan. Dalam delik-delik kesusilaan *gender-loaded approach* (pendekatan yang bermuatan gender) diperbolehkan. Pendekatan tersebut dimaksudkan untuk memberikan keadilan yang lebih seksama pada korban.

Kedua, rigiditas hukum yang tampak pada rumusan perundang-undangan yang bersifat kaku dan tidak fleksibel dalam merespons dinamika perubahan sosial. Hal tersebut juga berimbas pada fakta bahwa

hukum tidak mampu mengakomodasi bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan. Peningkatan kesadaran publik terhadap KTP seperti pelecehan seksual, kekerasan dalam rumah tangga tidak mampu direspons secara hukum. Hukum dalam hal ini harus mengalami proses kontekstualisasi untuk merespons persoalan kekerasan yang memiliki dimensi dan sifat-sifat yang lebih kompleks.

Ketiga, kelemahan lembaga litigasi yang disebabkan oleh bias gender di kalangan aparat hukum. Aparat hukum dalam hal ini merupakan bagian dari sistem sosial tempat mereka menjadi bagian. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa dalam banyak hal aparat hukum tidak memiliki kesadaran gender yang baik dan tingkat sensitivitas aparat rendah dalam menangani masalah kekerasan yang dialami kaum perempuan. Aparat hukum, misalnya, masih melihat kaum perempuan sebagai objek seks dan seringkali mencurigai perempuan sebagai pihak yang mengondisikan terjadi tindakan kekerasan yang dilakukan oleh laki-laki. Dengan cara yang sama, tanggung jawab terhadap berbagai kasus masih ditimpakan pada perempuan

Keempat, kurang terbukanya lembaga litigasi terhadap lembaga-lembaga nonlitigasi. Kecenderungan ini menyebabkan kurangnya masukan yang berupa aspek-aspek yang terkait dalam proses pembuatan keputusan. Keputusan hukum akhirnya hanya mengacu pada pertimbangan juridis formal yang kurang memperhatikan konteks dinamis masyarakat dan korban. Masukan yang berasal dari lembaga-lembaga nonpemerintah dan para ahli yang mendalami masalah KTP akan memberikan nuansa dan pengayaan dalam proses pembuatan keputusan sehingga putusan hukum relatif lebih dapat memuaskan tuntutan keadilan yang diharapkan korban.

Keempat catatan kesimpulan di atas menegaskan kembali apa yang dikatakan Benhabib, bahwa norma kebebasan dan keadilan berhenti hanya di depan pintu. Dunia hukum, yang merupakan konstruksi negara, tidak memberikan ruang bagi perempuan karena konstruksi hukum, baik pada tataran doktrin maupun kelembagaan, masih bersifat *invisible*

sehingga perempuan tidak hadir dalam doktrin hukum yang berakibat pada tidak adanya kepedulian hukum yang bersifat *gender specific*. Sementara itu, perempuan terus mengalami kekerasan dengan skala dan intensitas yang meningkat dan jalan keadilan masih terlalu jauh untuk ditempuh. Mereka pun, seperti ditunjukkan dalam penelitian ini, harus berhenti di depan pintu setiap kali mencoba mencari keadilan.

Referensi

- Abdullah, Irwan. 1997. *Sangkan Paran Gender*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- . 2001. *Seks, Gender dan Reproduksi Kekuasaan*. Yogyakarta: Tarawang.
- Alkostar, Artidjo. 1997. "Hukum, gender dan gugatan wanita terhadap undang-undang", dalam Eko Prasetyo dan Suparman Marzuki (eds.), *Perempuan dalam Wacana Perkosaan*. Yogyakarta: Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia, hlm. 144-169.
- Arkeman, Laora. 1998. "Perempuan dalam banyak wajah", *Jurnal Perempuan* 5:76-78.
- Benhabib, S. 1992. *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics*. Cambridge: Polity Press.
- Debruin, Debra A. 1998. "Identifying sexual harassment: the reasonable women standard", in Stanley G. French, Wanda Teays, Laura N. Purdy (eds.), *Violence Against Women: Philosophical Perspectives*. New York: Cornell University Press.
- Firestone, Shulamith. 1972. *The Dialectic of Sex*. New York: Bantam.
- French, Stanley G, Wanda Teays, Laura N. Purdy, (eds.). 1998. *Violence Against Women: Philosophical Perspectives*. New York: Cornell University Press.
- Hamzah, Andi. 1991. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta.
- . 1996. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Saptartha Jaya.
- . 1998. *KUHP dan KUHP*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kansil, C.S.T. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Secara Litigatif

- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil. 1997. *Pokok-pokok Etika Profesi Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Katjasungkana, Nursyahbani. 1997. "Pasal perkosaan dalam perspektif perempuan", dalam Eko Prasetyo dan Suparman Marzuki (eds.), *Perempuan dalam Wacana Perkosaan*. Yogyakarta: Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia.
- Kazan, Patricia. 1998. "Sexual assault and the problem of consent", in Stanley G. French, Wanda Teays, Laura N. Purdy (eds.), *Violence Against Women: Philosophical Perspectives*. New York: Cornell University Press.
- Prasetyo, Eko dan Suparman Marzuki. 1997. "Noktah perkosaan dalam menimbang rasa kepedulian", dalam Eko Prasetyo dan Suparman Marzuki (eds.), *Perempuan dalam Wacana Perkosaan*. Yogyakarta: Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia.
- Supanto. 1999. *Kebijakan Hukuman Pidana mengenai Pelecehan Seksual*. Yogyakarta: Kerjasama Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada dengan Ford Foundation.
- Suryani W., Lidya dan Sri Wurdani. 1997. "Perkosaan dan perlindungan hukum bagi korban", dalam Eko Prasetyo dan Suparman Marzuki (eds.), *Perempuan dalam Wacana Perkosaan*. Yogyakarta: Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia.
- Yuarsi, Susi Eja, et al. 2001. *Kekerasan Terhadap Perempuan: Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada. Draft laporan.

LAHIRNYA SATU MASYARAKAT BARU MIGRASI DAN PERUBAHAN SOSIAL DI KALIMANTAN TIMUR SEPANJANG ABAD KE-20

Dias Pradadimara¹

Abstract

The flow of large number of migrants into Province of East Kalimantan has created a region known broadly as the province established by newcomers. As a discourse of indigenous and native vis-a-vis outsiders comes forth, the local government has better autonomy and authority to deciding the fate of its own territory. Due to an enormous number of migrants who have long been settled down in the area, it is exceedingly hard to determine who are considered as natives of East Kalimantan and who are the indigenous real Kutai.

The ethnic Banjar in East Kalimantan has no longer continued practicing its specific traditional culture life. This, is similarly eventuated with the ethnic Java which has been separated from its native land is supposedly considered as "Javanese". This circumstance is currently transpired in East Kalimantan, a process of recreation of what is considered influential in the context of social and political domain of a new society.

Di Kalimantan Timur, ada hal unik yang muncul dari hasil sensus penduduk yang dilakukan di seantero Nusantara oleh pemerintah Hindia pada tahun 1930. Di Balikpapan, kota terbesar di Kalimantan Timur pada saat itu, dari 39 ribu penduduknya, tercatat hanya kurang dari 100 (seratus) orang yang dapat dikategorikan sebagai orang "Kutai/ Melayu"

* Staf Pengajar pada Jurusan Sejarah Universitas Hasanuddin dan Peneliti pada Pusat Kajian Indonesia Timur. Tulisan ini didasarkan pada hasil penelitian yang dibiayai oleh The Japan Foundation Asia Centre tahun 2000/ 2001. Penulis berterima kasih pada penyandang dana dan pada Bambang Sulistyono dan Haliadi Sadi yang bersama-sama penulis mengerjakan penelitian ini. Tanggung jawab dan kesalahan pada tulisan ini tentu saja berada pada penulis sendiri.

dan “Dayak.” Mereka yang dikategorikan sebagai orang “Banjar” yang berasal dari daerah-daerah di bagian selatan Pulau Kalimantan merupakan hampir seperlima dari jumlah total di atas. Namun, penduduk terbanyak kota Balikpapan adalah mereka yang bisa dipastikan sebagai pendatang dari daerah-daerah di luar Kalimantan, terutama dari Pulau Jawa (hampir seperempat dari total atau lebih dari 10 ribu). Hal yang sedikit berbeda dapat dilihat di Samarinda, kota terbesar kedua setelah Balikpapan. Lebih dari 11 ribu penduduk kota, hanya 1.226 orang yang bisa dikategorikan sebagai “Kutai/ Melayu,” sedang orang “Dayak” hanya 30 orang. Orang “Banjar” yang merupakan lebih dari 40 persen jumlah penduduk (atau 4.620 orang) mendominasi kota, jauh di atas orang “Jawa” yang berjumlah 1167 (Magenda, 1991). Hal ini berarti bahwa sudah sejak masa itu kedua pusat pertumbuhan di daerah Kalimantan Timur penduduknya didominasi oleh mereka yang datang dari luar daerah.

Tulisan ini menunjukkan bagaimana migrasi, terutama besarnya arus migrasi masuk ke Kalimantan Timur sepanjang abad ke-20, menjadi elemen penting dalam perubahan sosial dan perubahan politik lokal yang terjadi di provinsi ini. Banyak tulisan sudah ditujukan untuk melihat penyebab adanya arus migrasi yang besar ke Kalimantan Timur. Namun, belum ditemukan adanya kajian mengenai bagaimana migrasi menjadi elemen utama terbentuknya masyarakat ‘baru’ di daerah ini. Masalah migrasi dan migran menjadi semakin mengemuka ketika wacana mengenai ‘putera daerah’ dan ‘penduduk asli’ *vis-à-vis* ‘pendatang’ muncul ketika daerah memiliki otonomi dan otoritas yang lebih besar untuk menentukan nasibnya sendiri.

Kasus Kalimantan Timur dapat menjadi kasus yang menarik karena, seperti yang akan dijelaskan di bawah nanti, semua penduduknya adalah migran alias ‘pendatang.’ Provinsi Kalimantan Timur dapat menjadi sebuah kasus daerah frontier, seperti juga daerah-daerah lain, misalnya Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Kotabaru (di Kalimantan Selatan, atau Kabupaten Luwu (di Sulawesi Selatan). Banyaknya migran di daerah-daerah ini tidak berarti bahwa wacana mengenai ‘ke-asli-an’ tidak terjadi.

Apa yang baru terjadi di Kalimantan Tengah menunjukkan bahwa meskipun sebagian besar penduduknya adalah migran, tidak dengan sendirinya menutup kemungkinan akan adanya klaim-klaim ‘ke-asli-an.’ Indonesia tidak sendirian dalam hal ini. Pengalaman pahit belahan dunia yang lain, seperti yang terjadi di Rwanda dan di daerah bekas Yugoslavia, misalnya, tindak kekerasan yang paling brutal dan paling meluas terjadi di daerah yang memiliki kelompok etnis yang paling beragam (Hayden, 1996). Migrasi karenanya tidak dapat dipahami sebagai fenomena yang hanya berdampak sosial ataupun ekonomi, tetapi juga fenomena yang memiliki dampak sangat luas terhadap politik lokal dan regional.

Migrasi dan Pertumbuhan Penduduk

Belum didapat data Sensus Penduduk 1930 untuk kota Tenggarong—pusat kekuasaan Kesultanan Kutai, kesultanan yang terbesar dan terpenting di Kalimantan Timur pada masa itu— yang berjarak 36 km dari Samarinda, tetapi bisa ditebak bahwa penduduk kota tersebut jauh lebih kecil daripada penduduk kota Balikpapan atau bahkan Samarinda. Demikian pula, masih kabur data berapa jumlah orang “Dayak” pada masa itu (bahkan juga mengenai jumlahnya sekarang). Namun, masyarakat Kalimantan Timur pada masa itu sudah merupakan masyarakat “baru” yang bagian-bagiannya berasal dari pelbagai daerah di Hindia Belanda dan dari daerah seberang (Cina, Jepang, Arab, dan lainnya). Pemukim-pemukim awal di kota seperti kelompok “Kutai/Melayu” dan kelompok-kelompok masyarakat yang digolongkan sebagai “Dayak” seperti Benuaq, Kantuq, dan sebagainya sudah menjadi kelompok minoritas. Perlu diingat bahwa kelompok “Dayak” tidak pernah tinggal dalam satu pemukiman saja, melainkan tersebar di seluruh Kalimantan Timur (atau bahkan Kalimantan).

Besarnya proporsi jumlah migran baru dalam penduduk daerah Kalimantan Timur terjadi hingga sekarang. Angka statistik menunjukkan bahwa penduduk daerah ini tumbuh sangat cepat mulai dari tahun 1931 hingga sekarang. Pertumbuhan tertinggi dialami pada dekade tahun 1970-

an yaitu 5,73 persen setiap tahun (lihat Tabel 1). Angka ini dua kali lebih besar daripada angka pertumbuhan rata-rata Indonesia pada masa yang sama, lebih tinggi daripada angka pertumbuhan DKI Jakarta, dan sama tingginya dengan Lampung. Kalau pada tahun 1971 penduduk Kalimantan Timur berjumlah 733 ribu, pada tahun 1980 angka tersebut sudah menjadi 1,2 juta. Pada dekade berikutnya pertumbuhan penduduk sedikit menurun, tetapi tetap merupakan tingkat yang paling tinggi di Indonesia yaitu 4,42 persen (sedikit lebih tinggi daripada pertumbuhan penduduk Bengkulu dan Riau pada periode yang sama). Pada tahun 1990, jumlah penduduk daerah ini sudah bergerak menuju angka 2 juta.

Tabel 1
Pertumbuhan Penduduk Kalimantan Timur 1930--1995

Kabupaten	Jumlah Penduduk				
	1930-1961	1961-1971	1971-1980	1980-1990	1990-2000
Pasir	-	2,43	3,97	10,01	2,50
Kutai	-	1,31	4,33	5,32	2,79
Berau	-	1,19	4,06	3,11	6,77
Bulungan	-	2,24	4,44	2,77	3,19
Balikpapan	2,75	4,16	8,17	2,07	1,74
Samarinda	6,00	7,12	7,44	4,40	2,59
Jumlah	3,73	2,94	5,73	4,42	2,74

Sumber: BPS, 2000

Jika dilihat lebih jauh, daerah yang menyerap laju pertumbuhan yang sangat tinggi tersebut adalah kota-kota Samarinda dan Balikpapan. Samarinda mengalami tingkat pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi selama sekurangnya 50 tahun terakhir. Angka 6 persen per tahun (untuk pertumbuhan penduduk dari tahun 1931—1961), 7,12 persen (1961—1971), dan 7,44 persen (1971—80) adalah angka-angka fantastis. Artinya, hampir setiap sepuluh tahun penduduk Samarinda bertambah dua kali

lipat. Dari angka-angka ini saja bisa dibayangkan terjadinya proses 'meledaknya' Samarinda dan intensitas proses penciptaan masyarakat baru yang terjadi. Balikpapan juga mengalami proses urbanisasi yang hebat yang penduduknya tumbuh dengan cepat meskipun tidak sefantastis Samarinda. Pertumbuhan penduduk tertinggi dicapai pada dekade 1970-an yang mencapai angka 8,17 persen yang berarti lebih tinggi dari pertumbuhan Samarinda pada dekade yang sama. Namun, dekade tersebut hanya merupakan perkecualian karena pada dekade-dekade sebelum dan sesudahnya pertumbuhan penduduk kota itu tidak mencapai separo tingkat tersebut.

Daerah Kutai juga mengalami pertumbuhan penduduk yang relatif (untuk Indonesia pada umumnya) tinggi. Sejak tahun 1971 pertumbuhannya tidak pernah berada di bawah 4 persen setahun, yang artinya hampir dua kali tingkat pertumbuhan penduduk nasional Indonesia. Namun, akibat pertumbuhan ini tidak sedramatis yang terjadi di Samarinda dan Balikpapan karena luasnya daerah kabupaten ini (Kutai adalah kabupaten terluas di provinsi ini, lihat Tabel 2).

Tabel 2
Kepadatan Penduduk Kalimantan Timur Tahun 1995

Kabupaten	Penduduk	Luas km ²	Kepadatan (tiap km ²)
Pasir	270.600	15.150	17,86
Kutai	764.853	97.936	7,80
Berau	72.300	25.328	2,85
Bulungan	263.634	71.769	3,63
Balikpapan	412.581	620	665,45
Samarinda	530.215	637	832,36
Total	2.314.183	211.440	10,94

Sumber: BPS, *Kaltim Dalam Angka 1995*, hlm. 61.

Dari manakah angka-angka pertumbuhan itu berasal? Angka-angka tersebut jelas bukan hanya berasal dari pertumbuhan alami (yaitu angka kelahiran dikurangi angka kematian). Satu hasil perkiraan oleh Bappeda setempat untuk dekade 1970-an (dekade dengan pertumbuhan penduduk tertinggi) menunjukkan bahwa hanya 34 persen pertumbuhan penduduk disebabkan oleh pertumbuhan alami. Sebanyak 44 persen berasal dari adanya migrasi masuk secara spontan, dan 13 persen dari pertumbuhan alami kaum migran ini. Dengan demikian, migrasi spontan menyumbang lebih dari separo dari jumlah migran masuk ke Kalimantan Timur. Perlu dicatat bahwa dari total arus migrasi masuk, hanya 9 persen yang berasal dari jumlah transmigrasi yang dilakukan ke sana (Pangestu, 1991). Hal ini penting mengingat seringnya transmigrasi menjadi kambing hitam pelbagai permasalahan sosial di Indonesia saat ini.

Hasil Supas tahun 1985 menunjukkan bahwa lebih dari separo migran spontan yang masuk ke Kalimantan Timur berasal dari 2 provinsi yakni Jawa Timur dan Sulawesi Selatan (Tabel 3). Satu provinsi berikutnya yang menjadi asal migran adalah provinsi tetangga yaitu Kalimantan Selatan, yang kemudian disusul oleh Provinsi Jawa Tengah. Keempat provinsi ini saja sudah 'menyumbang' sekitar 80 persen migran masuk ke Kalimantan Timur. Dari data ini bisa dilihat adanya kontinuitas sumber asal migran masuk sejak awal abad ini. Seperti telah disebut di atas, migran dari daerah-daerah di Jawa, Sulawesi Selatan, dan Kalimantan Selatan sudah menjadi mayoritas penduduk kota-kota seperti Balikpapan dan Samarinda pada tahun 1930-an.

Bagi migran spontan, bisa diduga bahwa pergerakan mereka dari tempat kelahiran masing-masing menuju ke daerah baru tidak dilakukan dengan kepastian arah dan tujuannya. Meskipun belum ada kajian yang mendalam mengenai hal ini, satu hasil survai sederhana yang dilakukan pada awal tahun 1980-an terhadap para migran petani yang mayoritas lahir di Sulawesi Selatan, di antara jalur Balikpapan dan Samarinda, bisa memberikan gambaran mengenai perpindahan mereka. Dari 20 responden yang dipilih secara acak diketahui hanya kurang dari sepertiganya

langsung menuju tempat tinggalnya pada saat disurvei, sedang sisanya berpindah-pindah antara 2 hingga 6 kali sebelum menetap di tempat tersebut.

Tabel 3
Jumlah Persentase Migran Masuk ke Kalimantan Timur 1985

Propinsi	%
Jawa Timur	29,3
Sulawesi Selatan	24,6
Kalimantan Selatan	15,3
Jawa Tengah	9,5
Jawa Barat	3,0
DI Yogyakarta	2,8
Sulawesi Utara	2,3
DKI Jakarta	2,1
Sumatera Utara	2,0
Sulawesi Tenggara	1,2
Lain-Lain	7,9
Jumlah	100,0

Sumber: Anas, 1987/1988

Sebagai contoh: seorang responden lahir di Pare-Pare, Sulawesi Selatan, pada tahun 1944 pindah ke Riau pada umur 20 tahun, lalu ke Jambi 2 tahun kemudian untuk kembali lagi ke Riau setelah 2 tahun tinggal di Jambi. Pada tahun 1971 dia pindah ke Jakarta untuk kemudian pindah lagi ke Sulawesi Tengah sebelum akhirnya ke Kalimantan Timur. Seorang responden lain, lahir di Takalar, Sulawesi Selatan pada tahun 1948 dan setahun kemudian pindah ke Polewali Mamasa, masih di Sulawesi Selatan. Pada tahun 1955 dia pindah menyeberang Selat Makassar ke Muara Badak di Kalimantan Timur, lalu pindah ke Loa Duri pada tahun 1958 sebelum bermukim di lokasinya yang terakhir sejak tahun 1965 —itu pun tidak berarti bahwa perjalanannya akan berakhir di sana—(Jardjosoediro, 1982).

Mencari yang “Asli”

Pertanyaannya sekarang adalah dengan besarnya jumlah migran masuk ke Kalimantan Timur, siapakah yang dapat disebut penduduk asli Kalimantan Timur? Pertanyaannya ialah adakah penduduk asli Kalimantan Timur? Masih terdapat perdebatan mengenai siapakah orang Kutai dan apakah setiap warga atau petinggi Kutai adalah orang asli Kalimantan Timur. Bagaimana dengan keturunan Arab atau Bugis yang sudah terserap ke dalam birokrasi Kutai? Sejauh mana klaim ke-asli-an Kutai dapat dipertahankan? Mengikuti Y. Mallinckrodt, Coomans misalnya mengusulkan suatu pendapat bahwa masyarakat Kutai berasal dari campuran Kayan, Kenyah, Bahau, dan Ot-Danum. Argumen ini tampaknya didasarkan pada kesamaan bahasa yang sayangnya pemeriksaan yang mereka lakukan masih jauh dari tuntas. Berbeda dengan kesimpulan tersebut, tampaknya ada kecenderungan kuat untuk melihat orang Kutai sebagai bagian dari jaringan Melayu. Apabila dilihat mitologi politiknya, terdapat adanya paralel yang kuat antara mitos Kutai dalam *Salasilah Kutai* dengan, misalnya, *Hikayat Banjar* atau bahkan *Sejarah Melayu* (Ras, 1968 dan Humas Setwilda Tk II Kutai, 1999).

Kalau Kutai saja masih kabur batasannya, hal yang lebih rumit terjadi dengan Dayak atau kadang-kadang ditulis dengan Daya. Sebelumnya tidak dikenal satu kelompok pun yang menyebut diri mereka sebagai orang Dayak. Ada perkiraan bahwa sebutan tersebut digunakan oleh orang lain untuk mengidentifikasi mereka yang dianggap tidak beragama atau kafir atau yang lebih umum lagi. Sebaliknya, mereka yang dianggap sudah menyeberang ke kepercayaan lain (baca: Islam) disebut Halo, yang biasanya dikenakan kepada orang Kutai. Jelas bahwa kedua kata tersebut tidak digunakan sebagai identitas diri, melainkan sebagai alat kelompok lain untuk memberikan label yang konotasinya kurang baik. Pada masa lalu karenanya tidak banyak orang yang suka disebut sebagai orang Dayak ataupun Halo karena alasan-alasan di atas. Uniknyanya kemudian, mereka yang telah menganut agama Islam tidak lagi mau menyebut dirinya sebagai orang Dayak, tetapi Melayu (Coomans, 1987).

Berdirinya Persatuan Dayak sebagai sebuah organisasi politik yang mengikuti pemilihan umum pada tahun 1955 menunjukkan bahwa akhirnya nama dan identitas yang dipasang oleh orang lain tersebut diadopsi menjadi satu identitas kelompok karena tidak ada identitas lain yang dapat menggambarkan hubungan komunitas yang dibayangkan di antara kelompok tersebut. Penggunaan kata Dayak sebagai identitas kelompok di Kalimantan Timur menjadi sangat kuat, terutama sejak pertengahan tahun 1980-an dalam usaha mereka untuk menyatukan diri dan memperjuangkan hak-hak mereka di tengah gelombang masuknya migran-migran baru dan di tengah arus perubahan sosial yang luar biasa besarnya (Widjono AMZ, 1987). Berakhirnya rejim Orde Baru yang sentralistis dan diberlakukannya kebijakan pemberian kewenangan otonomi daerah yang lebih luas membuat identitas Dayak yang (ber-)satu tidak lagi dianggap tepat, dan karenanya identitas lama yang dianggap lebih spesifik, seperti “Kenyah,” “Lun Dayeh” ataupun lainnya, menjadi kembali populer. Karenanya, Dayak mungkin masih bermakna semantis, tetapi tidak lagi bermakna pragmatis* (Miles, 1976 dan Davidson, 2000).

Kalau identitas saja sudah menjadi masalah yang rumit, akan lebih rumit lagi masalah pencacahan masyarakat Dayak ini. Permukiman mereka tersebar di seluruh wilayah pedalaman Kalimantan, sebagian besar ada di tempat yang sulit dicapai, dan sebagian lagi tidak menetap di satu tempat, tetapi melakukan perpindahan yang rutin. Belum lagi mereka yang sudah menjadi Islam dan/ atau tinggal di kota-kota besar dan meninggalkan sebagian besar hubungan genealogis mereka dan mengadopsi hubungan teritorial dengan tempat mereka tinggal. Sudah jelas karenanya bahwa sedikit banyak masalah identitas dan enumerasi ini bersifat politis dan menjadi sesuatu objek persaingan dan pertentangan

* Hal ini bertolak belakang dengan apa yang terjadi di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah. Di Kalimantan Tengah di masa kerusuhan yang brutal di tahun 2000-2001, istilah “Dayak” berhasil digunakan sebagai identitas kelompok untuk memobilisasi massa untuk melakukan tindakan kekerasan. Dalam hal ini konteks historis yang spesifik membedakan kondisi di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat dengan Kalimantan Timur.

yang sensitif. Tidak mengherankan apabila di tengah-tengah berbagai kesulitan di atas hingga sekarang masih belum diketahui secara pasti berapa jumlah total kelompok ini.

Beberapa pengamat sudah mengklasifikasi masyarakat Dayak ke dalam kelompok-kelompok yang lebih kecil dan rinci. Malinckrodt, Stohr, Kennedy, ataupun tokoh Dayak sendiri, Tjilik Riwut, sudah mencoba melakukannya. Kategori yang mereka lakukan biasanya didasarkan pada adanya kesamaan hukum, upacara kematian, ataupun perkembangan dari keduanya. Namun, yang muncul kemudian adalah kategorisasi yang rumit dan tidak lagi membantu pemahaman kita tentang masyarakat Dayak. Kategorisasi yang baru-baru ini dilakukan oleh Bernard Sellato tampaknya dapat menjadi satu alternatif yang membantu sejauh kategori-kategori yang dipakai tidak dilihat sebagai sesuatu yang statis dan tidak (pernah) berubah.

Dengan melihat pada tempat permukiman mereka dan mengaitkannya dengan daerah aliran sungai tertentu, Sellato mengusulkan pembagian masyarakat di Kalimantan, termasuk di Kalimantan Timur, menjadi 8 kelompok. Untuk Kalimantan Timur, Sellato menunjuk kepada kelompok-kelompok Barito, Kayan-Kenyah, Timur Laut, Punan yang nomad, Tengah-Utara, dan Melayu sebagai enam kelompok yang ada di provinsi ini. Kelompok Barito seperti Ngaju dan Ot Danum sebagian besar berada di Kalimantan Selatan ataupun Tengah, tetapi dalam kategori ini termasuk pula kelompok Bentian, Benuaq, dan Tunjung yang berada di Kalimantan Timur. Seperti yang akan disinggung lagi nanti, kelompok Kayan dan Kenyah merupakan kelompok besar yang semula mendiami daerah Apo Kayan yang merupakan daerah hulu sungai-sungai utama di Kalimantan Timur. Kelompok Timur Laut sebagian besar tinggal di Sabah dan di Kesultanan Brunei, tetapi kelompok Tidung dan Bulungan yang sebagian besar berada di dekat pantai adalah bagian kelompok ini. Orang Punan merupakan kelompok nomad yang bergerak hampir di semua daerah di Pulau Kalimantan, sedang dalam kelompok Tengah-Utara yang berada di pegunungan perbatasan Kalimantan Timur dengan Sarawak terdapat

kelompok, di antaranya, Kelabit dan Lun Dayeh yang akan diuraikan di bawah ini (Sellato, 1989).

Seperti yang dapat dilihat, bahkan dari kategorisasi Sellato terdapat *overlap* antara kategori wilayah tempat tinggal dengan kategori identitas yang bersifat historis, seperti kategori Melayu. Demikian pula apabila diperiksa secara lebih mendalam, terdapat pergeseran permukiman yang cukup signifikan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok ini. Kelompok Kenyah dan Kayan yang kini menjadi mayoritas masyarakat Dayak di Kalimantan Timur tampaknya berasal dari daerah Sarawak di Malaysia Timur yang berpindah pada abad ke-17 atau sesudahnya. Kelompok Kayan bergerak terlebih dahulu ke daerah Apo Kayan yang merupakan daerah hulu Sungai Kayan. Setelah kelompok Kayan pergi meninggalkan daerah Apo Kayan (kecuali kelompok Kayan Uma Lekan), kelompok Kenyah memasuki daerah yang sudah hampir kosong ini. Kelompok Kayan yang kemudian mendiami daerah ini mengalami perpecahan di antara mereka dan memicu pergerakan penduduk lagi, kali ini mereka meninggalkan daerah Apo Kayan. Perlu dicatat bahwa pergerakan ini terus terjadi hingga sekarang (Lahang dan Njau, 1999 dan Eghenter, 1999).

Kelompok lain seperti Lun Dayeh yang berasal dari daerah di sekitar Brunei sekarang, juga bergerak ke selatan mengikuti sungai-sungai yang mengalir ke selatan dan timur. Gerakan melalui sungai Baram dan Limbang tampaknya terhambat oleh gerakan kelompok Kayan dan Kenyah yang bergerak juga, yang dimulai pada masa yang sama yaitu sekitar abad ke-17. Hingga abad ke-19, misalnya, kelompok Lun Dayeh terus terdorong ke arah timur, antara lain, karena serangan-serangan yang dilakukan oleh kelompok Kayan terhadap mereka. Namun, gerakan melalui Sungai Trusan tidak terhambat sehingga mereka dapat memasuki daerah Apo Kayan dan akhirnya terus menuju ke arah pantai timur. Melalui proses yang sangat lama dan sangat panjang ini kelompok Lun Dayeh sekarang tersebar di tiga negara, Brunei, Malaysia, dan Indonesia (Crain, 1978).

Interaksi dan Hierarki

Sudah jelas dari penggambaran singkat di atas bahwa kelompok-kelompok kecil di dalam masyarakat Dayak tidak terisolasi dan tidak terpisah dari proses interaksi yang dilakukan oleh kelompok lain. Kelompok-kelompok tersebut terlibat dalam proses interaksi yang cukup intens dengan kelompok-kelompok lain sejak beratus tahun yang lampau. Hal ini menekankan sekali lagi pentingnya melihat kategorisasi yang dilakukan oleh Sellato di atas secara historis untuk menyadari adanya perubahan yang besar di dalam dan di antara kelompok-kelompok ini. Seperti juga dalam proses interaksi yang terjadi selalu terbentuk hierarki yang jelas, dan hal ini berlaku juga untuk kelompok-kelompok ini, pada awalnya dengan orang Kutai, kemudian dengan kelompok migran lainnya.

Hingga abad ke-19 Kesultanan Kutai —seperti biasa dilakukan oleh penguasa-penguasa Melayu di mulut-mulut sungai— bertindak sebagai penghubung antara kelompok masyarakat yang berada di pedalaman dengan dunia luar, dan menjadi penarik pajak dari transaksi yang dilakukan. Kelompok masyarakat Dayak membawa hasil hutan yang merupakan matadagangan utama pantai timur Kalimantan sejak abad ke 17, dan ditukar dengan berbagai kebutuhan penting, terutama garam. Matadagangan tersebut kemudian dijual, kali ini secara tunai, kepada pedagang-pedagang Bugis. Selain dari keuntungan penjualan itu, pihak kesultanan Kutai juga kemudian mengutip pajak dari pertukaran antarbarang ataupun penjualan tunai di setiap titik pertukaran. Pedagang-pedagang Bugis yang bermigrasi dari Sulawesi Selatan ini nantinya juga ikut masuk jauh ke pedalaman untuk melakukan transaksi meskipun tetap terkena pajak. Hingga akhir abad ke-19 Kesultanan Kutai hidup terutama dari pajak yang diterapkan ini, sebelum nantinya memperoleh sumber pendapatan yang sangat besar dari pembayaran konsesi dari minyak dan penebangan hutan yang mulai dilakukan pada akhir abad ke-19 hingga pendudukan Jepang dimulai.

Orang Bugis juga menjadi prajurit-prajurit yang dibayar dan menjadi bagian utama dari pasukan yang dibentuk oleh para Sultan Kutai, terutama

untuk menghadapi para bajak laut dari daerah Sulu dan sekitarnya di Filipina selatan. Mereka pulalah yang menyarankan pemindahan pusat kesultanan ke Tenggarong, menjauhi muara sungai Mahakam dan lebih terlindung terhadap serangan dari laut bebas dan, sebaliknya, lebih dekat dengan sumber hasil hutan. Masyarakat Bugis lebih banyak menetap di Samarinda yang mereka dirikan. Masuknya gelombang migran Banjar dari selatan bersamaan dengan runtuhnya Kesultanan Banjarmasin pada akhir abad ke-19 sedikit mengubah keseimbangan antar kelompok di Kutai. Migran Banjar yang kemudian bermukim di sepanjang Sungai Mahakam lalu ikut bertindak sebagai perantara antara pihak kesultanan dengan masyarakat Dayak. Posisi ini kemudian menjadikan mereka bisa menjadi pedagang ataupun terserap ke dalam sistem pemerintahan Kutai. Mereka kemudian juga mendirikan satu permukiman besar di Samarinda di seberang permukiman Bugis yang sudah lama berdiri. Dalam waktu yang singkat kota itu dibanjiri dan didominasi migran Banjar (Magenda, 1991).

Secara perlahan-lahan dan sedikit demi sedikit, baik melalui jalur birokrasi ataupun jalur ketentaraan, orang Bugis dan Banjar (dan sedikit orang Melayu dan Arab) terserap ke dalam sistem pemerintahan Kutai meskipun tidak (atau belum) sebagai bangsawan tinggi. Tidak demikian halnya dengan orang Dayak. Mereka tidak pernah benar-benar masuk ke dalam lingkaran penguasa Kutai, dan hanya berada di luar dalam jarak yang dianggap aman —dan menguntungkan, tentu saja— bagi kedua pihak. Meskipun demikian, dalam jangka panjang kedudukan mereka tidak sebaik kelompok lain yang diserap menjadi bangsawan meskipun tingkat menengah ataupun rendah. Kelompok bangsawan tingkat inilah yang kelak paling memanfaatkan kesempatan memperoleh pendidikan tinggi pada masa akhir kolonialisme, dan karenanya dapat memainkan peranan sentral pada masa pascakolonialisme.

Kedekatan kelompok-kelompok Dayak dengan hutan terus dimanfaatkan oleh pedagang, ironisnya sebagian dimanfaatkan untuk perusakan hutan itu. Pada masa *boom* kayu pertama yang terjadi pada

tahun 1920-an, kelompok-kelompok Dayak (belum diketahui persis kelompok mana) menjadi buruh utama penebangan dan pemindahan kayu-kayu gelondongan. Sistem pada masa itu, dalam bentuk yang disederhanakan, adalah sebagai berikut: agen-agen kayu perusahaan seperti dari Usaha Dagang Kayu Jati dan Kayu Besi (*Indische Teak- en Hardhout Handel*) menyodorkan sejumlah uang muka untuk pembelian kayu kepada agen-agen perantara Cina ataupun Melayu. Agen perantara ini kemudian menghubungi kelompok-kelompok Dayak untuk menebang dan mengirimkan kayu tersebut. Setelah beberapa lama, dan setelah berjuang melawan kerasnya medan, kelompok Dayak kemudian dapat mengirimkannya ke tempat yang ditentukan. Karena lamanya waktu dan panjangnya rantai perdagangan, terjadi berbagai kekacauan dan salah pengertian yang berakhir dengan rendahnya kualitas kayu yang akhirnya sampai, dan rendahnya pendapatan yang diperoleh oleh kelompok Dayak.

Pada tahun 1934 Pemerintah Hindia mengeluarkan peraturan untuk mengendalikan sistem eksploitasi yang kacau balau tersebut. Di dalam sistem baru ini kelompok Dayak diperkenankan memotong kayu, tetapi hanya untuk keperluan sendiri dan tidak untuk menyuplai agen. Kewenangan penebangan hutan dilakukan dengan pemberian konsesi pada perusahaan yang kemudian mengorganisasikan penebangan dan pengiriman kayu, dan mempekerjakan kuli untuk melakukan kegiatan tersebut. Dalam sistem ini kelompok Dayak berubah statusnya dari sub (atau sub-sub-sub) kontraktor yang menerima pesanan kayu dan kemudian hanya menjadi kuli kayu. Sebuah perusahaan Jepang, *Nanyo Ringyo KK*, misalnya, sewaktu beroperasi di Bulungan mempekerjakan 1.200 kuli dari kelompok masyarakat Dayak. Kemudian dia dipindahkan dan lalu beroperasi di sekitar Sangkulirang (di utara Samarinda) dengan konsesi sekitar 50 ribu hektar. Pada akhir 1934, perusahaan tersebut mempekerjakan 60 orang pegawai Jepang, 80 orang pekerja Cina dan lokal, dan 2.700 kuli termasuk di antaranya kuli Dayak (Post, 1993).

Sistem perdagangan hingga tahun 1959 diperebutkan oleh pedagang Bugis, pedagang Banjar, dan pedagang Cina (yang ikut masuk ke

pedalaman bersamaan waktu dengan masuknya pedagang-pedagang Banjar), tetapi peranan kelompok Dayak sebagai pengumpul hasil hutan masih juga dilanjutkan hingga sekarang dan dengan posisi tawar (*bargaining position*) yang lemah. Pada akhir tahun 1970-an, Nancy Peluso melihat berlapis-lapisnya perdagangan rotan di Kalimantan Timur sebelum komoditas tersebut sampai pedagang di kota. Pengumpul rotan berhubungan dengan perantara di satu desa/ permukiman yang akan menghubungkan pengumpul dengan pedagang kecil di permukiman tersebut. Komoditas yang sudah dikumpulkan di warung akan diambil oleh perantara sungai yang bergerak dari muara ke hulu. Dia bekerja sama dengan pemilik kapal dan akan menjual komoditasnya kepada pedagang di kota. Sudah barang tentu kemampuan pengumpul rotan untuk mempertahankan harga hanya terbatas, dan karenanya keuntungan yang mereka peroleh juga terbatas (Peluso, 1983).

Hal yang sama terjadi dengan perdagangan kayu Gaharu yang sangat mahal harganya. Untuk komoditas ini para pedagang mengikat para pencari kayu dari kelompok Kenyah dengan memberikan pinjaman (disebut *bon*) yang biasanya berbentuk barang seperti minyak tanah, rokok, sepatu, minuman keras, dan sebagainya. Pedagang ini pulalah yang berurusan dengan aparat setempat, dari camat hingga polisi. Dalam sistem ini tercipta hubungan patron-klien antara pemberi *bon* dan penerimanya, dan karena jarang sekali pinjaman dapat dikembalikan sekaligus, pengumpul kayu gaharu berada dalam posisi tergantung secara terus-menerus. Kondisi ini memburuk bagi pengumpul ketika mulai berdatangan para pengumpul profesional yang bukan merupakan penduduk daerah setempat dan mulai mengambil kayu gaharu dengan metode dan caranya sendiri (Konradus, 1988 dalam Eghenter dan Sellato, 1999). Dari dua ilustrasi di atas dapat dilihat bahwa kemampuan kelompok Dayak untuk memahami lingkungan tempat mereka tinggal menjadi modal keahlian yang membantu mereka dalam menjadi bagian sebuah sistem dan jaringan ekonomi yang lebih luas. Namun, dalam jangka panjang, posisi mereka

semakin melemah dibandingkan dengan mereka yang datang dengan modal besar dan pengetahuan pasar yang tinggi.

Pedagang-pedagang Cina praktis menjadi pemain yang terkuat dalam jaringan perdagangan dengan daerah pedalaman di Kalimantan Timur. Sejak akhir abad ke-19 pedagang-pedagang Cina mendominasi jalur perdagangan antara pantai timur Kalimantan dengan Jawa dan terutama dengan Singapura (Lindblad, 1988). Pedagang-pedagang Cina ikut bersaing dalam jaringan perdagangan sungai bersama dengan pedagang-pedagang Bugis dan Banjar. Namun, keluarnya peraturan pemerintah pada tahun 1959 yang melarang tinggal dan beroperasinya pedagang Cina di pedesaan membendung dominasi mereka. Ketika beberapa tahun kemudian mereka diperbolehkan untuk kembali masuk (tetapi tidak tinggal), mereka mendapatkan jalur perdagangan tersebut sudah terlalu kuat dalam cengkeraman pedagang-pedagang Bugis. Meskipun demikian, nasib tampaknya berpihak pada mereka karena dengan dipaksanya berkumpul di kota besar, mereka pulalah yang paling beruntung dengan adanya *boom* kayu yang mulai terjadi pada akhir tahun 1960-an.

Dalam susunan masyarakat yang demikian dinamis, para migran Jawa yang jumlahnya besar tampak seolah-olah berada di luar itu semua. Pada masa sebelum kemerdekaan migran Jawa lebih banyak terserap menjadi kuli perusahaan minyak Batafiaasch Petroleum-Maatschappij (BPM). Perlu dicatat bahwa hingga sebelum datangnya balatentara Jepang, BPM yang mendominasi industri minyak di Kalimantan Timur adalah perusahaan yang memiliki jumlah buruh yang terbesar di sana. Kalau pada masa Perang Dunia Pertama buruhnya tercatat 3.500 orang, pada tahun 1929 jumlah buruhnya sudah berlipat menjadi 14 ribu orang. Sebagian besar buruhnya adalah kuli, dan sebagian besar kulinya adalah migran yang berasal dari Jawa (Lindblad, 1988).^{*} Posisi pekerjaan semacam ini menjadikan kaum migran Jawa berada sedikit di luar jangkauan

^{*} Sebenarnya setelah krisis ekonomi dunia di tahun 1930-an, jumlah pekerja BPM juga merosot. Namun tetap perusahaan itu merupakan *employer* terbesar di sana.

Kesultanan Kutai. Posisinya yang relatif bebas ini juga dapat menjelaskan tingkat militansi buruh minyak pada masa setelah proklamasi dikumandangkan.

Bersama dengan pekerja bagian administrasi (yang terdiri dari beragam kelompok migran, termasuk dari Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan), buruh minyak Kalimantan Timur merupakan pejuang anti-Belanda dan pendukung utama partai-partai nasionalis dan/atau revolusioner yang antiaristokrat. Pada masa Orde Lama, dilemahkannya Kesultanan Kutai membuat para migran ini mengendalikan panggung politik (Magenda, 1991). Namun, di bawah kendali Orde Baru, keJawaan tidak muncul sebagai ekspresi politik lokal, dan migran Jawa, seperti juga migran-migran lainnya adalah massa mengambang Golongan Karya. Meskipun demikian, penting untuk dicatat bahwa pada masa reformasi jejak-jejak identitas politik dari migran Jawa kembali muncul.*

“Masyarakat Baru Tanpa Penyakit Lama”**

Keunikan masyarakat Kalimantan Timur muncul karena perubahan sosial yang dialaminya terjadi dengan sangat mendasar. Bahkan, masyarakat Kalimantan Timur tidak (hanya) mengalami perubahan sosial yang mendasar, tetapi juga bahwa masyarakat tersebut menjadi baru secara terus-menerus. Masyarakatnya adalah masyarakat yang terus-

* Secara anekdotal sering dikatakan bahwa di daerah dimana banyak migran Jawa, maka PDI-P akan menang, sebaliknya di daerah dimana banyak migran asal Sulawesi Selatan maka Partai Golkar menang. Dalam Pemilu 1999, dominasi Golkar dalam DPRD Tingkat I dipatahkan dimana PDI-P meraup 13 dari 44 kursi, sedang Partai Golkar hanya menduduki 12 kursi.

** Istilah “Masyarakat Baru tanpa Penyakit Penyakit Lama” sebenarnya adalah judul atau tema dari konsepsi Soeharyo (atau “Haryo Kecil”) yang pada saat itu (1962) menjabat sebagai Panglima Kodam IX Mulawarman yang dikenal flamboyan, revolusioner, dan anti-aristokrat. Lihat *Himpunan Produk-Produk DPRD Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Timur Tahun 1957 s/d 1986. Buku II*. [Samarinda]: Sekwan DPRD Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Timur, hal 252.

menerus mendapat elemen baru yang tidak hanya menambah variasi di dalam masyarakatnya, tetapi menciptakan masyarakat baru.

Kebaruan masyarakat Kalimantan Timur juga terletak pada tercerabutnya kelompok-kelompok di daerah ini dari konteks ekonomi dan politik tempat para anggota kelompok ini lahir. Kelompok Banjar di Kalimantan Timur tidak lagi hidup di alam Banjar, kecuali di bawah bayang-bayangnya. Kelompok Jawa terpisah ratusan kilometer dari tanah yang menJawakannya. Demikian pula nasib kelompok Eropa (pada masa sebelum 1957) atau Cina. Yang terjadi adalah penciptaan ulang apa yang dianggap bagian terpenting dari konteks ekonomi politik tanah kelahiran yang mereka tinggalkan (kesenian, gaya hidup) meskipun penciptaan ini kalau perlu harus mengada-ada. Untuk meminjam istilah Eric Hobsbawm, proses *invention of tradition* lain juga terjadi dari hasil interaksi antarkelompok yang menghasilkan konteks baru. Seperti layaknya sebuah kota, Balikpapan dan Samarinda menjadi konteks-konteks baru bagi berbagai kelompok masyarakat, dan sebaliknya kedua kota tersebut muncul dari penciptaan-penciptaan itu.

Patut dipertimbangkan bahwa masuknya elemen baru dan berubahnya keseimbangan, baik itu keseimbangan ekonomis, gender, etnis maupun lainnya, tidak terjadi secara alamiah yang harmonis. Keseimbangan baru akan terbentuk tergantung dari kondisi-kondisi baik ekonomi maupun politik internasional, baik nasional maupun lokal yang menjadi konteksnya. Surutnya peranan kelompok Belanda ataupun Hindia adalah bagian dari berubahnya konstelasi politik global dengan runtuhnya sistem kolonialisme lama. Demikian pula berkurangnya peranan pedagang Cina di pedalaman adalah bagian dari ekonomi politik nasional, sementara naiknya mereka yang dianggap asli juga merupakan bagian *trail and error* dalam pencarian identitas nasional. Dinamika semacam itu mau tidak mau selalu menghasilkan kelompok yang menang dan yang kalah dalam

keseimbangan sosial baru meskipun belum tentu menang atau kalah dalam keseimbangan politik atau ekonomi dan sebagainya* (Kompas, 2001).

Menguatnya atau melemahnya peranan sosial satu kelompok akan dipengaruhi oleh pola hubungan ekonomi antara kelompok tersebut dengan kelompok yang lain. Peranan kelompok-kelompok Kenyah, misalnya, sebagai pengumpul hasil hutan, membuat posisinya tergantung pada kelompok-kelompok lain yang berperan sebagai perantara. Dalam hubungan patron klien yang terbentuk, karenanya pihak yang secara fisik paling dekat dengan sumber daya alam yang belum diolah, biasanya adalah pihak yang menjadi paling lemah. Singkatnya, hubungan sosial dalam masyarakat baru di Kalimantan Timur dijumpai dengan hubungan-hubungan yang bersifat ekonomis. Dalam hubungan-hubungan sosial semacam tersebut terjadi hierarki yang meletakkan pihak-pihak yang paling jauh dari teknologi, informasi, dan modal sebagai pihak yang paling lemah.

Kebaruan sebuah masyarakat, karenanya, tidaklah bebas nilai. Masyarakat baru berarti keseimbangan hierarkis yang baru (dan sementara) pula. Pergulatan untuk tidak berada di bagian dasar dari hierarki inilah yang mewarnai pembentukan identitas kelompok dan identitas masyarakat Kalimantan Timur. Pembentukan identitas — biasanya dengan embel-embel pelestarian budaya tertentu— adalah bagian dari pergulatan untuk menjadi kelompok sosial yang bebas, yang tidak berada di bawah. Sejauh mana kebangkitan kembali Kesultanan Kutai melahirkan juga penyakit lama dalam bentuk dihidupkannya simbol-simbol yang berbau feodalistis? Hal ini semua tergantung dari sejauh mana kelompok lain yang kurang diuntungkan dengan adanya pemapanan

* Kasus ‘dihidupkannya’ kembali Kerajaan Kutai (atau dalam istilah *Kompas* diperolehnya “rohnya kembali”) di bulan Juli 2002, dengan sepenuhnya dibiayai oleh Pemerintah Daerah Tingkat II Kutai adalah satu ilustrasi akan didorongnya satu identitas daerah yang ‘baru-tapi-lama’ meskipun sebagian besar masyarakat Kutai adalah masyarakat baru. Dalam hal ini pertanyaannya kemudian, kecuali dengan alasan pariwisata, dengan alasan politis lokal apakah dihidupkannya badan baru dengan roh lama ini?

kebangkitan Kutai melakukan resistensi. Oleh karenanya, jelas bahwa identitas kelompok dan pembentukan identitas kelompok adalah simbol dan bentuk interaksi sosial dalam masyarakat baru Kalimantan Timur, dan bagian utama dari interaksi politik lokal.

Referensi

- Coomans, Mikhail. 1987. *Manusia Dayak: Dahulu, Sekarang, Masa Depan*. Jakarta: Gramedia, hlm. 5
- Crain, Jay B. 1978. "The Lun Dayeh", in V.T. King, *Essays on Borneo Societies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 123-142.
- Davidson, Jamie. 2000. "Ethnic violence and electoral periphery: the case of West Kalimantan", *Seminar Internasional Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Yogyakarta, 3-7 Juli.
- Eghenter, Christina. 1999. "Sejarah dan pola perpindahan di kalangan orang Kayan dan Kenyah dari Apo Kayan", dalam Christina Eghenter dan Bernard Sellato (eds.), *Kebudayaan dan Pelestarian Alam. Penelitian Interdisipliner di Pedalaman Kalimantan*. Jakarta: WWF Indonesia, hlm. 360.
- Hardjosoediro, Soedarwono. 1982. "Peladangan di jalur Samarinda-Balikpapan", *Agro Ekonomika* 13(18):5-24.
- Hayden, Robert M. 1996. "Imagined communities and real victims: self determination and ethnic cleansing in Yugoslavia," *American Ethnologist* 23(4):783-801
- Humas Setwilda Tingkat II Kutai. 1999. *Salasilah Kutai*. Kutai.
- Konradus, Blajan. 1988. "Jaringan pemasaran gaharu, pengelolaan hutan, dan dampak sosiologis, ekonomis, dan ekologisnya di kawasan Sungai Bahau," dalam Christina Eghenter dan Bernard Sellato (eds.), *Kebudayaan dan Pelestarian Alam. Penelitian Interdisipliner di Pedalaman Kalimantan*. Jakarta: WWF Indonesia, hlm. 190-4.
- Lahang, Lukas dan Bilung Njau. 1999. "Sejarah perpindahan Suku Kenyah Bakung dan Leppo' Ma'ut dan perubahan hak atas tanah dan hasil hutan," dalam Christina Eghenter dan Bernard Sellato (eds.), *Kebudayaan dan Pelestarian Alam. Penelitian Interdisipliner di Pedalaman Kalimantan*. Jakarta: WWF Indonesia, hlm. 255-60.
- Lindblad, J. Thomas. 1988. *Between Dayak and Dutch: the Economic History of Southeast Kalimantan*. Dordrecht: Foris Publications, pp. 11.

- Magenda, Burhan D. 1991. *East Kalimantan: the Decline of a Commercial Aristocracy*. Ithaca: Cornell Modern Indonesian Project.
- Miles, Douglas. 1976. *Cutlass and Crescent Moon*. Sydney: The Centre for Asian Studies.
- Pangestu, Mari. 1991. "East Kalimantan: beyond the timber and oil boom," in Hal Hill (ed.), *Unity in Diversity: Regional Economic Development in Indonesia since 1970*. Singapore: Oxford University Press, pp. 153
- Peluso, Nancy Lee. 1983. *Markets and Merchants: the Forest Products Trade of East Kalimantan in Historical Perspective*. Thesis S2, Cornell University. Ithaca: Cornell University, pp. 99-100.
- Post, Peter. 1993. "Japan and the integration of the Netherlands East Indies into the world economy, 1868-1942," *Review of Indonesian and Malaysian Affairs* 27:154-5, Winter/ Summer.
- Ras, J.J. 1968. *Hikajat Bandjar*. Dordrecht: Foris Publications
- Sellato, Bernard. 1989. *Hornbill and Dragon: Arts and Culture of Borneo*. Singapore: Sun Tree Publishing, pp. 22.
- Widjono AMZ, Roedy Haryo. 1987. *Masyarakat Dayak Menatap Hari Esok*. Jakarta: Grasindo, hlm. 1-2

INDEKS POPULASI 1990-2001

Indeks Pengarang

A

- Abdulah, Irwan
1990, 1(1): 23-34
1995, 6(2): 43-54
1999, 10(1): 15-26
dengan Siti Ruhaini
Dzuhayatin, Dyah Pitaloka
2001, 12(2): 45-76
- Affandi, Biran
1997, 8(1): 33-38
- Aji, Gutomo Bayu
2000, 11(1): 83-104
- Agung, I Gusti Ngurah
2000, 11(2): 77-100
- Ancok, Djamaludin
1991, 2(1): 25-36
dengan Elfindri, Syahrudin,
Yusrizal Yulius
1993, 4(1): 85-99

B

- Bandiyono, Suko
1994, 5(1): 57-73
- Benoit, Daniel
1993, 4(1): 69-84

D

- Darwin, Muhadjir
1990, 1(2): 91-96
1991, 2(2): 25-36
1996, 7(2): 1-14
1997, 8(2): 79-89
1999, 10(1): 1-14
dengan Mahendra Wijaya
1994, 5(2): 51-61
dengan Tukiran
1991, 2(1): 65-80
dengan Wahyudi Kumorotomo
dan Faturochman
1995, 6(2): 33-42
- Djaelani, Joice S.H.
1997, 8(1): 39-46
- Dwiyanto, Agus
1990, 1(2): 57-72
1997, 8(1): 73-81
1997, 8(2): 67-78
- Dzuhayatin, Siti Ruhaini
2001, 12(1): 71-88
dengan Irwan Abdullah, Dyah
Pitaloka
2001, 12(2): 45-76

E

Effendi, Abbas

1996, 7(1): 35-48

1997, 8(2): 19-34

Effendi, Sofian

1991, 2(1): 1-10

1993, 4(1): 1-12

dengan Sukamdi

1994, 5(1): 47-56

Effendi, Tadjuddin Noer

1991, 2(2): 1-10

1992, 3(1): 13-28

dengan Helmut Weber

1993, 4(1): 33-51

dengan Wini Tamtiari, Susi Eja

Yuarsi, Sukamtiningsih

1993, 4(2): 53-70

Elfindri

1992, 3(1): 29-40

dengan Djamaludin Ancok,

Syahrudin, Yusrizal Yulius

1993, 4(1): 85-99

Evers, Hans-Dieter

1993, 4(1): 24-32

1994, 5(1): 15-26

F

Faturochman

1992, 3(1): 52-58

1995, 6(1): 52-63

1996, 7(2): 43-54

1999, 10(1): 27-42

dengan Ambar Widaningrum

1993, 4(2): 71-84

dengan Dyah Ratih

Sulistyastuti

2000, 11(1): 59-82

dengan Marcelinus Molo

1994, 5(1): 74-93

dengan Sukamdi

2000, 11(1): 35-58

dengan Wahyudi Kumorotomo

dan Muhadjir Darwin

1995, 6(2): 33-42

H

Hadi, Abdul Samad

2000, 11(2): 61-78

Handayani, Lestari

1994, 5(2): 62-73

Hanum, Sri Handayani

1996, 7(2): 15-24

Hardyastuti, Suhatmini

dengan Ken Suratiyah

1990, 1(1): 35-46

Haris, Abdul

2001, 12(1): 3-20

dengan Ida Bagoes Mantra,

Kasto

2001, 12(1) 27-44

Hasanbasri, Mubasyir

1993, 4(2): 24-34

1995, 6(1): 64-73

2000, 11(2): 3-22

K

- Kasto
1992, 3(2): 13-23
1995, 6(1): 1-18
dengan Ida Bagoes Mantra,
Abdul Haris
2001, 12(2): 27-44
- Keban, Yermias T
1994, 5(1): 94-111
- Khisbiyah, Yayah
1994, 5(2): 74-89
- Korff, Rudiger
1994, 5(1): 36-46
- Kumrotomo, Wahyudi
dengan Muhadjir Darwin dan
Faturochman
1995, 6(2): 33-42
- Kutanegara, Pande Made
1999, 10(1): 55-72
dengan Ida Bagoes Mantra
1990, 1(2): 73-90
dengan Gerben Nooteboom
2000, 11(2): 23-60
dengan Tukiran
1996, 7(1): 49-60

L

- Listyaningsih, Umi
dengan Sukamdi
2000, 11(1): 35-58
- Lubis, Firman
1994, 5(2): 30-38

M

- Mamas, S.G. Made
1992, 3(2): 1-12
- Manning, Chris
1996, 7(1): 1-12
- Mantra, Ida Bagoes
1991, 2(1): 37-56
1992, 3(2): 39-59
1993, 4(1): 52-68
dengan Kasto, Abdul Haris
2001, 12(2): 27-44
dengan Pande Made
Kutanegara
1990, 1(2): 73-90
- Molo, Marcelinus
1993, 4(2): 85-92
1995, 6(2): 1-14
dengan Faturochman
1994, 5(1): 74-93
dengan Sugihardjo
1996, 7(1): 23-34
- Mouw, Ted
1995, 6(2): 15-32
- Mubyarto
1991, 2(2): 65-70
- Muntiyah
dengan Sukamdi
1997, 8(2): 35-58
- N**
- Nasikun
1990, 1(1): 1-12

Indeks Populasi 1990-2001

Nooteboom, Gerben
1996, 7(2): 25-42
dengan Pande Made
Kutanegara
2000, 11(2): 23-60
Noveria, Mita
1994, 5(1): 27-35
Nugroho, Heru
1993, 4(2): 13-23
1994, 5(1): 112-117

P

Partini
1990, 1(1): 47-60
Pitaloka, Dyah
dengan Irwan Abdullah, Siti
Ruhaini Dzuhayatin
2001, 12(2): 45-76
Pitoyo, Agus Joko
1999, 10(2): 73-95
Pradadimara, Dias
2001, 12(2): 77-97
Purwaningsih, Sri
2001, 12(1): 37-54

R

Raharjo, Yulfita
1997, 8(1): 55-62
Rifa'i, Akhmad
2001, 12(1): 55-69
Rofi, Abdur
dengan Sukamdi
2001 12(2): 3-26

Romziah, S.B.
1996, 7(2): 69-78

S

Sadli, Saparinah
1997, 8(1): 63-72
Sairin, Sjafrin
1990, 1(2): 29-42
Sciortino, Rosalia
1995, 6(2): 79-89
Setiadi
1999, 10(2): 17-38
2001, 12(1): 21-35
Setiawan, Nugraha
1996, 7(2): 91-97
Singarimbun, Masri
1990, 1(2): 11-10
1991, 2(1): 11-24
1991, 2(2): 11-24
1992, 3(1): 1-12
1994, 5(2): 39-50
1997, 8(1): 47-54
Soetjipto, Helly Prajitno
dengan Sukamdi
1993, 4(2): 35-52
Soetrisno, Loekman
1990, 1(1): 13-22
Sofian, Ahmad
1997, 8(2): 59-66
Soumokil, Pieter J.
1992, 3(1): 41-51
Sudarsono, Fx.
1990, 1(2): 21-28

- Sugihardjo
dengan Marcelinus Molo
1996, 7(1): 23-34
- Sukamdi
1991, 2(1): 57-64
1992, 3(2): 24-38
1996, 7(1): 13-22
dengan Abdur Rofi
2001, 12(2): 3-26
dengan Gunawan Wibisono
1995, 6(1): 38-51
dengan Helly Prajitno Soetjipto
1993, 4(2): 35-52
dengan Muntiyah
1997, 8(2): 35-58
dengan Sofian Effendi
1994, 5(1): 47-56
dengan Susi Eja Yuarsi dan
Wini Tamtiari
1995, 6(2): 55-78
dengan Umi Listyaningsih,
Faturochman
2000, 11(1): 35-58
- Sukamtiningsih
dengan Tadjuddin Noer
Effendi, Wini Tamtiari, Susi Eja
Yuarsi
1993, 4(2): 53-70
- Sulistiyastuti, Dyah Ratih
dengan Faturochman
2000, 11(1): 59-82
- Sunarto Hs
1991, 2(2): 37-44
- Supriyoko
1990, 1(1): 61-71
- Surapaty, Surya Chandra
1990, 1(2): 1-10
- Suratiyah, Ken
1990, 1(2): 43-56
1994, 5(1): 1-14
dengan Suhatmini Hardyastuti
1990, 1(1): 35-46
- Sutanto, Agus
1996, 7(2): 79-90
dengan Tukiran
1999, 10(1): 73-94
- Suyono, Haryono
1997, 8(1): 1-16
- Syahrudin
dengan Elfindri, Djamaludin
Ancok, Yusrizal Yulius
1993, 4(1): 85-99
- T**
- Tamtiari, Wini
1999, 10(2): 39-56
dengan Sukamdi dan Susi Eja
Yuarsi
1995, 6(2): 55-78
dengan Tadjuddin Noer Effendi
1993, 4(2): 53-70
- Tirtosudarmo, Riwanto
1993, 4(2): 1-12
- Titus, Milan J.
1992, 3(1): 59-80

Indeks Populasi 1990-2001

Triantoro, Bambang Wicaksono

1999, 10(2): 3-16

Tjiptoherijanto, Priyono

1996, 7(2): 55-68

1997, 8(2): 1-18

1999, 10(2): 57-72

2000, 11(1): 3-16

Tukiran

1992, 3(2): 60-77

1993, 4(1): 13-23

2000, 11(1): 17-34

dengan Agus Sutanto

1999, 10(1): 73-94

dengan Muhadjir Darwin

1991, 2(1): 65-80

dengan Pande Made

Kutanegara

1996, 7(1): 49-60

W

Weber, Helmut

1991, 2(2): 45-64

1996, 7(1): 73-80

dengan Tadjuddin Noer Effendi

1993, 4(1): 32-51

Wibisono, Gunawan

dengan Sukamdi

1995, 6(1): 38-51

Widaningrum, Ambar

dengan Faturochman

1993, 4(2): 71-84

Wijaya, Mahendra

dengan Muhadjir Darwin

1994, 5(2): 51-61

Wilopo, Siswanto Agus

1994, 5(2): 1-29

1995, 6(1): 19-37

1997, 8(1): 17-32

Y

Yuarsi, Susi Eja

1999, 10(1): 43-54

dengan Sukamdi dan Wini

Tamtiari

1995, 6(2): 55-78

dengan Tadjuddin Noer

Effendi, Wini Tamtiari,

Sukamtiningsih

1993, 4(2): 53-70

Yulius, Yusrizal

dengan Elfindri, Djamaludin

Ancok, Syahrudin

1993, 4(1): 85-99.

Yusril, M.

1996, 7(1): 61-72

Indeks Subyek

A

- Aborsi
 - berbagai aspek
 - 1994, 5(2): 39-50
 - kontroversi dan kebijakan
 - 1997, 8(2): 79-89

AIDS

- 1995, 6(1): 64-73

Angka kelahiran

- 1992, 3(2): 24-38

B

Bali

- 1990, 1(2): 73-90
- 1993, 4(1): 52-68

Buruh

- 1996, 7(2): 25-42
- 1999, 10(1): 27-42

D

Daerah Istimewa Yogyakarta

- 1993, 4(2): 35-52, 53-70
- 1994, 5(1): 74-93, 94-111

Daya tampung sosial

- 1993, 4(2): 71-84

konsep

- 1993, 4(2): 71-84

Demografi

karakteristik

- 1995, 6(1): 1-18

transisi

- 1995, 6(1): 19-37

Desa miskin

- 1993, 4(1): 13-23

Dukun bayi

- 1994, 5(2): 62-73

E

Ekonomi

krisis

- 1999, 10(1): 1-14, 15-26, 27-42, 55-72

- 1999, 10(2): 73-97

- 2001, 12(2): 3-26

global

- 2001, 12(1): 3-20

rumah tangga

- 1993, 4(2): 53-70
- 2001, 12(1): 21-35

studi perbandingan

- 1991, 2(2): 65-70

Flores Timur

- 1999, 10(2): 17-38

G

Gender

- 1993, 4(2): 85-92

- 1995, 6(2): 43-54

- 1997, 8(1): 55-62

- 2001, 12(1): 71-88

- 2001, 12(2): 45-76

Globalisasi

1994, 5(1): 36-46

era

1996, 7(2): 55-68

Gunung Kidul

1993, 4(1): 33-51

H

Harapan hidup

1992, 3(2): 13-23

Hubungan seks diluar
perkawinan

1995, 6(1): 52-63

I

Indikator

interaksi kependudukan

1993, 4(1): 1-12

sosial

1992, 3(1): 1-12

Indonesia

1990, 1(1): 61-71

1991, 2(1): 25-36, 37-56

1991, 2(2): 1-10

1992, 3(1): 13-28, 59-80

1992, 3(2): 13-23, 24-25, 39-
59

1994, 5(1): 1-29

1995, 6(1): 1-18

1996, 7(1): 23-34

1999, 10(2): 57-72

2000, 11(2): 3-22, 61-78

2001, 12(1): 37-54

Indonesia Timur

1993, 4(2): 24-34

Industri

besar

1995, 6(1): 38-51

logam

1999, 10(1): 43-54

pariwisata

1990, 1(2): 73-90

1993, 4(1): 52-68

pedesaan

1993, 4(1): 33-51

Irian Jaya

1992, 3(1): 41-51

J

Jaminan sosial

1996, 7(2): 25-42, 43-54

Jatinom

1999, 10(1): 15-26

Jawa

1996, 7(1): 1-12

pedesaan

2000, 11(2): 23-60

Jawa Tengah

1993, 4(2): 53-70

K

Kaki lima, *lihat* pedagang

Kalimantan Timur

1991, 2(2): 65-70

abad ke20

2001, 12(2): 77-97

- Kegiatan suami istri
1994, 5(1): 57-73
- Kehamilan tidak diinginkan
1994, 5(2): 74-89
- Kelahiran tidak diinginkan
1993, 4(2): 35-52
- tingkat
1992, 3(1): 41-51
- Kali Loro
2000, 11(1): 83-104
- Keluarga
1990, 1(2): 11-20
1994, 5(1): 47-56
- ketahanan
1997, 8(1): 47-54
2000, 11(1): 59-82
- pembangunan berwawasan
1997, 8(1): 73-81
- pendapatan
2000, 11(1): 59-82
- Keluarga Berencana
hak-hak konsumen
1997, 8(2): 67-78
- implementasi program aksi
- Kairo
1997, 8(1): 1-16
- mandiri
1990, 1(1): 61-71
- mengukur permintaan
pelayanan
1990, 1(2): 57-72
- mutu pelayanan di Indonesia
1997, 8(1): 63-72
- penerimaan
1991, 2(1): 25-36
- program di Indonesia
1997, 8(1): 17-32
- Kematian bayi
tingkat
1992, 3(2): 13-23
- Kemiskinan
1993, 4(2): 53-70
1995, 6(2): 1-14
1996, 7(1): 13-22
- masyarakat miskin
1996, 7(2): 91-97
- pedesaan
1997, 8(2): 35-58
- pengentasan
1997, 8(2): 1-18
- rumah tangga miskin
1994, 5(1): 74-93
1997, 8(2): 35-58
- strategi kelangsungan hidup
1997, 8(2): 35-58
- Kependudukan
1990, 1(2): 1-10
1991, 2(2): 25-36
- kebijaksanaan
1991, 2(2): 1-10
- pembangunan berwawasan
1997, 8(1): 73-81
- teori, konsep dan
penerapannya
1991, 2(2): 1-10

Indeks Populasi 1990-2001

Kesehatan publik

1995, 6(1): 64-73

Kesehatan reproduksi

1994, 5(2): 1-29, 51-61

1995, 6(2): 43-54, 79-89

daftar tema penelitian

1994, 5(2): 79-90

hak reproduksi

1997, 8(1): 33-38

implementasi program aksi

Kairo

1997, 8(1): 1-16

kebijakan pelayanan remaja

1997, 8(1): 39-46

pelayanan, *lihat* Pelayanan

kesehatan reproduksi realitas

sosial

1997, 8(1): 33-38

ruang lingkup dan

kompleksitas masalah

1996, 7(2): 1-14

Kesejahteraan masyarakat

pedesaan

1997, 8(2): 19-34

Keusahawanan

1996, 7(2): 79-90

Klaten

1993, 4(1): 33-51

Konferensi kependudukan Kairo

1994, 5(2): 1-29

Koperasi Unit Desa (KUD)

2000, 11(1): 83-104

Kota

pengembangan

1999, 10(2): 57-72

Krisis, *lihat* Ekonomi Kualitas

pelayanan (Quality of care)

ulasan hasil penelitian

1997, 8(2): 67-78

Kumpul sebelum kawin

1996, 7(2): 15-24

L

Lingkungan hidup

1993, 4(1): 1-12

Lombok

1999, 10(2): 3-16

M

Malaysia

1999, 10(2): 3-16

1999, 10(2): 39-56

1999, 11(2): 61-78

Manula

peledakan penduduk

1996, 7(2): 69-78

Medikalisasi kehidupan

1993, 4(2): 13-23

Migran

pendapatan, *lihat* Pendapatan

migran

Migrasi

antar propinsi

1992, 3(2): 39-59

- ilegal
1999, 10(2): 3-16
- internasional
1996, 7(1): 23-34
1999, 10(2): 3-16, 17-38
2001, 12(1): 3-20
- kembali
2001, 12(1): 21-35
- tenaga kerja
1999, 10(2): 39-56
- sirkuler
1991, 2(2): 27-44
- tipologi
1991, 2(1): 57-64
- urban
1992, 3(1): 52-58
- usia tua
1994, 5(1): 27-35
- Minahasa
1991, 2(2): 45-64
- N**
- Narkoba
2001, 12(1): 37-54
- Nias
1996, 7(1): 73-80
- Nusa Tenggara Barat
1999, 10(2): 3-16
- O**
- Organisasi tradisional
peran
1991, 2(1): 25-36
- P**
- Palembang
1996, 7(1): 35-48
- Panen
sistim kerja
1990, 1(2): 29-42
- Pangkalpinang
1996, 7(1): 35-48
- Pariwisata
1996, 7(1): 73-80
industri, *lihat* Industri
pariwisata
- Partisipasi sekolah
1995, 6(2): 15-32
- Pasar kerja global
1996, 7(1): 23-34
- Pedagang
kaki lima
1999, 10(2): 73-95
- Pedesaan
1996, 7(2): 79-90, 91-97
1999, 10(1): 27-42, 73-94
2000, 11(1): 83-104
2000, 11(2): 23-60
- Pekerja
2000, 11(2): 61-78
anak di Indonesia
1997, 8(2): 59-66
sektor informal
1996, 7(1): 35-48
wanita, *lihat* Wanita pekerja
- Pekerjaan off-farm
1994, 5(1): 1-14, 15-26

Indeks Populasi 1990-2001

- Pelayanan kesehatan dan KB
1996, 7(1): 49-60
- Kesehatan Ibu dan Anak (KIA)
1993, 4(2): 24-34
kesehatan reproduksi
1994, 5(2): 30-38
kesehatan reproduksi remaja
1997, 8(1): 39-46
- Pembangunan
1996, 7(1): 13-22
2000, 11(1): 3-16
berkelanjutan
1995, 6(1): 19-37
regional
1992, 3(1): 59-80
- Pemberdayaan masyarakat
1993, 4(2): 13-23
- Pemerintah
1999, 10(1): 1-14
2000, 11(2): 23-60
- Pemukiman
1991, 2(2): 25-36
- Pemuda
1995, 6(1): 1-18
- Pendapatan
1993, 4(1): 85-99
migran
1996, 7(1): 35-48
pekerja wanita
1995, 6(1): 38-51
- Pendidikan
1995, 6(2): 15-32
- ibu
1992, 3(1): 29-40
- peningkatan
1991, 2(2): 45-64
- Penduduk
miskin
1999, 10(1): 1-14
usia lanjut
2000, 11(1): 35-58
- Penduduk Indonesia
profil
1991, 2(1): 37-56
- Pengambilan keputusan
2000, 11(2): 77-100
- Pengentasan kemiskinan
1994, 5(1): 94-111
- Pengukuran status sosek
1990, 1(2): 21-28
- Penyerapan tenaga kerja
1993, 4(1): 24-32
- Perambah hutan
1993, 4(2): 1-12
- Perempuan
angkatan kerja
2001, 12(2): 3-26
aspek kependudukan
1991, 2(2): 11-24
kekerasan
2001, 12(2): 45-76
kekerasan pekerja
2001, 12(2): 27-44
kemajuan
1991, 2(2): 11-24

perlindungan hukum
2001, 12(2): 27-44
sosial budaya
1991, 2(2): 11-24
sunat, *lihat* sirkumsisi
Perkawinan
1995, 6(1): 52-63
Perkosaan
2001, 12(1): 71-88
Permukiman
program perbaikan
1995, 6(2): 33-42
sepanjang DAS
1995, 6(2): 33-42
Perubahan sosial
2001, 12(2): 77-97
Perubahan struktur penduduk
1993, 4(1): 52-68
Perubahan urban
1994, 5(1): 36-46
PJPT II
1994, 5(1): 47-56
Potensi desa 1990
1993, 4(1): 13-23
Profesi kedokteran
1995, 6(1): 64-73
Proyeksi 1990-2010
1992, 3(2): 60-84
Pusat kesehatan masyarakat
1996, 7(1): 61-72

R

Reintegrasi
2001, 12(1): 21-35
Remaja
perilaku seks
1991, 2(1): 11-24
norma
1991, 2(1): 11-24
Resensi buku
1990, 1(2): 91-96
1994, 5(1): 112-117
Riau
1991, 2(2): 65-70
Rumah tangga
2000, 11(2): 3-22
miskin
1994, 5(1): 74-93

S

Seks
1993, 4(2): 85-92
Seksualitas
1997, 8(1): 47-54, 55-62
Sektor informal
1993, 4(1): 24-32
pekerja, *lihat* Pekerja sektor informal
Sensus
hasil
1991, 2(1): 65-80
penduduk
2000, 11(1): 17-34

Indeks Populasi 1990-2001

- penduduk 1990
1992, 3(2): 1-12
- Sirkumsisi perempuan
2001, 12(1): 55-69
- Sistim pertanian
1993, 4(1): 69-84
- Sriharjo
1999, 10(1): 55-72
- Status gizi anak
1992, 3(1): 29-40
- Statistik analisa
2000, 11(2): 77-100
- Struktur penduduk perubahan, *lihat* Perubahan struktur penduduk
- Sulawesi Tenggara
1996, 7(1): 49-60
- Sumber daya manusia
1991, 2(1): 1-10
1992, 3(1): 13-28
pengembangan sumber daya wanita, *lihat* Wanita
- Survei Demografi Kesehatan Indonesia (SDKI) 1991
1993, 4(2): 24-34, 35-52
- T**
- Teori ekonomi dan sosial
1991, 2(2): 45-64
- Tinggal landas
1991, 2(1): 1-10, 37-56
- Tinggi Badan Anak Baru Masuk Sekolah (TBABS)
1993, 4(1): 85-99
- Transformasi struktur perekonomian
1997, 8(2): 19-34
- Transisi demografi
1995, 6(1): 19-37
- Transmigran
1994, 5(1): 57-73
- Transmigrasi daerah
1992, 3(1): 59-80
1996, 7(1): 49-60
- U**
- Upah
1996, 7(1): 1-12
- Urban
Perubahan, *lihat* Perubahan urban
- Urbanisasi
1999, 10(2): 57-72
estimasi
1991, 2(1): 65-80
- Usaha kecil
1996, 7(2): 79-90
- Usia kawin pria
1995, 6(2): 55-78
wanita
1995, 6(2): 55-78

Usia lanjut

perawatan

2000, 11(1): 35-58

2000, 11(2): 3-22

W

Wanita

dalam pembangunan

1990, 1(1): 1-11, 13-21

kader kesehatan

1990, 1(2): 43-56

pedesaan

1990, 1(1): 23-33

pekerja

1990, 1(1): 35-46

1994, 5(2): 51-61

pembantu rumah tangga

1990, 1(1): 47-59

pengembangan sumber daya

1996, 7(2): 55-68

peningkatan peran

1990, 1(1): 1-11

peranan

1990, 1(1): 13-21

perubahan sosial ekonomi

1990, 1(1): 23-33

tenaga kerja

1990, 1(1): 47-59

teori dan kebijaksanaan

1990, 1(1): 1-11

Y

Yogyakarta

1990, 1(1): 35-46, 47-59

1990, 1(2): 43-56

1995, 6(2): 33-42

Daerah Istimewa, *lihat* Daerah

Istimewa Yogyakarta