

DAFTAR ISI

- Indonesian Bureaucratic Culture: The Ambiguity Between *Pangreh Praja* and Civil Servant
Pande Made Kutanegara ~ 89
- Indeks Kepuasan Pengguna Layanan: Menggeser Kepentingan Pelanggan ke Kepentingan Warga Negara
Bevaola Kusumasari ~ 103
- Population and Development: The Effect of Demographic Transition in Human Resources Development and Welfare in West Sumatra
Teguh Sugiyarto dan Desy Febrianty ~ 117
- Perdagangan Perempuan Antarnegara: Perdagangan Amoi di Kota Singkawang, Kalimantan Barat
Agus Sikwan ~ 129
- Ijon dalam Jaringan Perdagangan Anak Perempuan yang Diluncurkan
Johanna Debora Imelda ~ 143
- Menggagas Model Penanganan Perdagangan Anak di Sumatra Utara
Ahmad Sofian ~ 157
- Pemanfaatan Devisa Pekerja Migran Internasional di Nusa Tenggara Barat
Lalu Tajuddin dan Tukiran ~ 169
- Perkembangan Kesejahteraan Rumah Tangga Transmigran Daerah Pantai: Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta
Antonia Sasap Abao, Nining Sofiati, dan Rita Dewi Trisianti ~ 179
- Kematian Terkait Gempa Bumi 27 Mei 2006 di Kabupaten Klaten, Jawa Tengah
Abdur Rofi ~ 191
- Indeks Populasi 2006 ~ 201

INDONESIAN BUREAUCRATIC CULTURE: The Ambiguity Between *Pangreh Praja* and Civil Servant

Pande Made Kutanegara¹

Intisari

Berbagai kebijakan dan upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan layanan kepada masyarakat belum menampakkan hasil yang maksimal. Salah satu penyebabnya adalah rendahnya kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan. Fenomena ini dapat ditemui hampir dalam semua instansi pemberi layanan kepada masyarakat luas. Perubahan paradigma birokrasi dari pangreh praja dan pamong praja menuju civil servant (pelayan masyarakat) masih sulit diaplikasikan oleh birokrat. Fenomena ini muncul karena masyarakat kita gagal memahami dan menghadapi proses transformasi dunia yang begitu cepat. Proses transformasi sering kali hanya dilihat dalam konteks perubahan yang berbentuk fisik (material culture). Padahal sebenarnya transformasi ada dalam tiga level, yakni dalam tataran materi, perilaku, dan sistem nilai budaya. Sayangnya, transformasi dalam tataran nilai atau kultur sering kali diabaikan karena dianggap tidak penting, padahal berbagai persoalan yang muncul dalam masyarakat kita sebenarnya bersumber pada persoalan budaya. Oleh karena itu, diperlukan perhatian yang lebih besar terhadap persoalan-persoalan kultural sehingga tidak menjadi batu sandungan, bahkan dapat menggagalkan proses modernisasi di Indonesia.

Kata kunci: kinerja birokrasi, pelayanan.

The Performance of Bureaucracy

One day in May 2005 I visited the subdistrict office of a region in Yogyakarta. I visited the office for the purpose of accompanying my informant who needed a confirmation paper as one of the requirements to obtain a permission to work abroad. We arrived at the office at 09.00 a.m. Once we have parked our vehicle, we met a female officer who was busy writing something. Hospitably she told us that the officer in charge for the duty of preparing the permission paper was not at his desk and that he would come immediately. While we were

waiting for him, we took a look at the situation of the office. The office was a large and luxurious one and seemed to be newly renovated. After waiting for him for about 30 minutes, I began to feel bored and I decided to leave my informant and took a little walk and have a look at the working situation of the office. There were desks arranged in a row with stacks of papers on them. I observed such a situation almost in each of the working rooms of the office. Taking a closer look at the working situation I realized something unnormal. There were many desks with no officer on them and

¹ Staf pengajar Jurusan Antropologi, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada.

when I asked the female officer in chat with her colleagues, "Where are the officers who are not at their desks?", she answered in passing that some of them were doing some job outside. I accepted the explanation without any further question because I already knew that the answer was a common cliché among civil service officers in government offices when some of them were not on their desks. Subsequently, I visited the canteen beside the office. There were many officers with their civil servant uniform. It was proven that most of the officers were busy chatting in the canteen. Some of them were eating and drinking. Some others were reading the newspaper and still some other were seriously playing chess. The situation of the canteen was really noisy because of their giggle and laughter. I asked one of them, "Why are they not at their desk doing their respective job?" He replied, "Today Mr. *Camat*, the head of the subdistrict is attending a meeting with the district head." That was why they felt free to leave their working desks and to do whatever they wanted. "I tell you the worst. Sometimes most of the officers leave their respective working desk for the rest of the working hours. They go home once they have realized that the boss go out," he replied. It was until 11.00 o'clock that I waited for the officer, but he did not appear. Finally, I decided to see him on other day.

Though it will be invalid to generalize the above situation for the rest of our governmental bureaucracy, the case illustrated is considered to be normal in the day-to-day bureaucratic practices. The worse case will even be easily found in the governmental offices in remote areas that are far from urban centers. The low quality of public service delivered by the government officers becomes a common

phenomena. Some of them come to their office just to sign the presentation paper in the morning and at noon do nothing in their office, except waste their time for chatting and doing unimportant things appertaining to their respective job, such as newspaper reading. They perform their job effectively for only a half or even a quarter of their whole working hours daily and they use the remaining hours for their personal purpose such as newspaper reading and chatting with their colleagues. We can even find some of them doing personal business in their office such as selling clothes, snacks and other household equipments to their colleagues.

In addition to the inefficiency in working hours, the low quality of the public service delivered by the government officers is related to the existing long and winding procedure and the lack of punctuality and the transparency of the cost that must be paid by the people. Therefore, some people are often reluctant to get in touch with such bureaucracy. The trauma of the unpleasant past appertaint to the bureaucracy and many bad rumors among the people about the bureaucracy causes a really bad image of the bureaucracy.

The low performance of the public service becomes at macro scale a significant obstacle in the development of Indonesia at the macro scale and results in the loss suffered by the users of the public service who are people in common. The impact of the low quality public service on people has been reported in the data analysis of government decentralization survey of 2002 conducted by Center for Population and Policy Studies of Gadjah Mada University (CPPS, 2003). The survey shows that the public service delivery of the bureaucratic apparatus tends not to be maximal. The long and winding

and time consuming procedure of the delivery of the public service characterizes our bureaucracy in addition to the discrimination in the practice of delivering public service in Indonesia. The discrimination takes place on ethnical, religious, political, collusive, and social class grounds and it still becomes common practice in the government offices in Indonesia. In many respects, those in poverty become the victims of the bad practice in the public service delivery by the government officers. Various inherent limitednesses of those in poverty cause the low quality of the public service they obtained from the government officers, both directly or indirectly. Their economic limitedness results in their inability to pay additional illegal charges to the officers for the special purpose of making the completion of the long and winding bureaucratic procedure faster. The lower the bargaining power of the people, the longer and more winding procedure they have to follow in obtaining public service. In other words, the bureaucrats have not been able to run a bureaucratic system that takes the poor's side (a pro-poor bureaucratic system). According to Dwiyanto (2002), such a phenomenon serves as the obstacle in the reforming process of the Republic of Indonesia. It seems to be useless to expect a better public service delivered by the bureaucracy in a local autonomy era. The fact is that there is not any significant change in the public service quality and public service delivery in the local autonomy era as compared to the past.

The weak main-streaming of the public service in our bureaucratic system characterizes the low quality of the working culture of our people. Indonesians in general do not have a working culture that supports the development of technology in responds to the

rapidly changing people. It is the unpreparednes that becomes the obstacle in the mordernization process of Indonesia. The phenomena of the weak working culture and the low quality in the public service delivery of the bureaucracy represent a small part of a much more complex problem facing the nation. Almost in all areas of life, our people have not had any working culture that fits the development of the present era. There are many practices of life that do not support the working cultural values as found in modern society in both agricultural and industrial areas. Meanwhile, modernization and globalization are unavoidable challenges for Indonesian in welcoming the global competition era. Therefore, without building such a working culture our people will surely be left far behind of other nations in the present global era. Compared to other nations in South East Asia, the acceleration of economic growth and development of our nation is left far behind. In the past decade the economic growth of Malaysia, China and Vietnam were below Indonesia and now it surpasses that of our nation. The highly conducive public service and bureaucratic system has accelerated the industrialization and development process to the much higher rate than that taking place in Indonesia. The positive response to the problems facing the nations is also clearly observed in their ability to recover from the ongoing crisis much earlier than Indonesia.

The lack of the formation of a good working culture is actually not something new in Indonesia. In the collonial era there have been studies analyzing the mentality and the working motivation of indigenious people. The results of the analysis show that the Malay people (including Malaysia and Phillippines) have a

weak working mentality as compared to that of foreigners, including Chinese and Arabian. Alatas in his book *Mitos Pribumi Malas* (1988: 207) clearly suggests that close to the nineteenth century, especially during the implementation of the forced labor program by Van Den Bosch, there was a bad image of Javanese as lazy people and the subject has also been in debate among western people. Malay people, including the Javanese were considered to be the one who are not able to work hard, to be rational and to put feeling as their first priority. They wanted to be rich, but they did not do sufficient effort to materialize it and they were not thrifty and liked to waste money for unnecessary parties, ceremonies and to buy household furnishings that were actually not affordable for them. They did not value time and were not serious and did not dare to take risks. Similar opinions may easily be found in other studies in the colonial era. Some of the books on plantation even contained pictorial illustration of the position of our nation as dark skinned laborers who were caked with dirt of low level. It may be inferred from the findings of the studies in the colonial era that the Malay people included Indonesian, Malay and also Phillipino and they were culturally of the same characteristics, especially in their working motivation. The question is, "Why are Malay people now able to raise and to develop into a rapid growing nation, while Indonesia has not been able to come out of the same problems?". It seems that there are other factors that play an important role in the building process of the working culture of our nation. The present paper aims at discussing the role played by the local culture, especially Javanese culture, in the working culture building of our nation.

Yogyakarta: Social and Cultural Transformation

The people of the Special District of Yogyakarta, especially those living in urban areas are now experiencing a rapid transformation. The urban area of the district is growing. In 1980s it was very small, including Solo Street (Rahayu Movie Theater) in the east and Pingit in the west. The buses from Solo came into the city through Solo Street, Rahayu, and then turned left on junction and directly to the bus terminal in Shopping Center. Also, the buses from Magelang and Purworejo came directly into the center of Yogyakarta City. The city center was only represented by Malioboro Street and the small part of Solo Street. The settlement areas were also centered in the surrounding areas of the city center. The Sultanate Palace and the surrounding areas represented the center of Yogyakarta City.

In the next 30 years the urban areas of the district grew and included some areas of Bantul and Sleman districts. The more rapid growth took place once the construction of the Ring Road has been in completion. The urban areas is even continuously growing at present and expanding into areas outside Ring Road. Therefore, Yogyakarta City is not only represented by Malioboro Street and Solo Street, but also by Bantul Street in south, Wates Street in west, Kaliurang Street in north, and Solo Street in east. The settlement areas are growing and expanding into the surrounding rural areas. There are many marginalized people who used to live in the urban areas of the district and are now migrating into the rural areas. Such urbanization process in natural because the number of the people is also increasing rapidly without any sufficient supply of land for settlement area. This results in the

excessive penetration of urban area into the rural areas. Additionally, the transportation structure and infrastructure accelerates the urbanization. Though there have been many highways in Yogyakarta City, they seem, in one hand, to be unable to support the booming of the number of motorized vehicles in the district. In the other hand, there is a transforming process of the rural areas into urban areas because of the growing number of the population of the district of Yogyakarta. The number of the population of the district was 148,073 in 1990. In the next decade it increased to 396,371 (BPS, 1992 and 2001). The almost threefold increase in a decade surely required many supporting facilities. The rapid increase of the population number in a relative short period results in the urgent demand for settlement area. Every vacant space of the urban area has turned into settlement areas.

The physical condition of Yogyakarta City is changing rapidly. There used to be vacant spaces representing the green rice field areas and also enough public spaces inside the city. However, the green spaces and the public spaces have disappeared and turned into university and college buildings, shopping centers (malls), and so on. The banks of some rivers have even changed into settlement areas of low class population. The banks of Code and Winongo Rivers used to be a Chinese graveyard and have now become very crowded settlements and slum areas.

Yogyakarta people represent a plural society. They are of various ethnic backgrounds coming from all of the existing provinces of the Republic of Indonesia. Therefore, it is quite reasonable to consider the district as the miniature of Indonesia. Many people from other provinces and even from abroad come to the

district and live there and hence the composition and the structure of the population of the district has and still changing rapidly. Cultural pluralism is a certainty in Yogyakarta. The entry of various ethnic groups erodes the basic characteristics of the people of Yogyakarta. We still found people greeting each other using the expression *mangga* (excuse me) in the near past when he or she is passing through a narrow street and other people were also on the street. However, such a greeting is not a habit any longer. The entry of various other ethnic groups in the district results in the gradual disappearance of the domination of Javanese culture and it is replaced by a homogenous social model with new culture as pop culture, global culture and so on.

Such transformation is also taking place in rural areas of the Special District of Yogyakarta. It is not reasonable to identify the villagers of Yogyakarta with the society comprising of subsistent villagers (Soemardjan, 1990). The physical change is also clearly observed in the architecture of their present houses that are not dominated by Javanese traditional architecture for longer. When we took a walk in a rural area of the district, the genuine Javanese traditional architecture becomes increasingly rare. Most of their houses are built using bricks or concrete bricks and the roof is made of rooftiles. There is a handful of the wooden houses in which the walls are made of plaited panels as commonly found in the Javanese traditional architecture of village houses. Additionally, the floor of the houses are cemented or made of ceramics. The houses with the floor made of ceramics serve as the symbol of the social status of the owners. Therefore, it is prestigious for most of the villagers to make the floor of their houses of

ceramic tiles though the wall is made of bricks and has not been plastered. Children are even dreaming of a house with walls made of bricks and the floor coated with ceramics.

The physical change of rural areas is closely related to the change of villagers' activities. There is almost none of the villagers in the rural area surrounding Yogyakarta who relies on the agriculture sector to earn a living. Most of them earn their living in both rural and urban areas. The farmers who work in their own cultivating land or serve as tenants are also laborers in non-agricultural sectors in the urban areas of the district. They work as civil servants, private business employees, and other employees in informal sectors such as construction labor, pedicab drivers, traveling *bakso* (soup with meatballs) or noodles foodstall merchants, etc. That way they are able to keep pace with "the advancement of the recent era" as manifested in the architecture of their new houses they consider as modern, in the ownership of motorcycles, in the higher education level of their children and in the ownership of electronic items.

The consuming pattern of the people of Yogyakarta is indicative of the change in their way of life. Television and other communication means and also a relative high reading interest have caused a rapid information transformation and hence they are not only increasingly familiar with the information about the recent local situation, but also with the recent international news. Therefore, the so-called globalization and modernization are not something new for the people of the district of Yogyakarta. Such globalization and modernization result in the emergence of new culture and also subculture among the people. Also, they influence the way how the people

respond to the social and cultural change. They respond to the change using the existing local values that are inappropriate with the demand of the globalization and the modernization. In this case, the private sector has a more advance response than the public sector.

Working Culture: the Imbalance of Social and Cultural Transformation

Taking a closer look at the transformation of the population of the Special District of Yogyakarta it is clear that the people of the district has experienced the transforming process in various forms and at various levels. Physically, they have transformed from rural society into urban society. The transformation is clearly observed in two process. The *first* is the migration of the villagers to urban areas for a job. Most of them still live in their village of origin, but they commute daily to the urban area because of their job. There are many commuters from the rural areas of Yogyakarta who travel quite a long distance to the location of their jobs in urban areas daily. They may be easily seen riding bicycles in Bantul Street, Wates Street and Solo Street in the morning and evening. The *second* is the urbanizing process of rural areas resulting both from the urbanized way of life of the villagers and from the penetration of the urban marginalized population into the rural areas.

The second transforming process may be clearly observed in the change of the kinds of people's occupation. Most of the population of the district of Yogyakarta who used to work in agricultural sector of rural areas move to the industrial and service sector, both in the urban areas and in the rural areas of their origin. The transforming process from agriculture-based society to industry-and-service-based society

results in the physical change of both urban and rural areas. The small, medium and large industries have developed in both rural and urban areas. The development of the sector takes place parallel with the development of the service sector in both trading and service areas. Snack shop centers, food stalls, restaurants, sidewalk food stalls are rapidly growing in number as a result of the booming in the number of the population of Yogyakarta. Additionally, the population of the district is dominated by the young group of migrants who usually live in boarding houses in the district for the period of their study. In general, they depend on the businesses providing them with a range of services for the fulfillment of most of their living requirements, such as food stalls, laundries, transportation to move to new boarding house, VCD and DVD rental, videogame centers, internet café and also many shops containing the items necessary for the population group such as clothes shops, sellular telephone shops, catering and various other activities such as those found in café and other places for leisure and so on.

Also, the rapid transforming process of the people has been taking place at the information level, especially after the 1998 reform. All kinds of information are accessible for all stratum of the people without any exception. The number of the television stations increases, especially the private television stations. There are even some private television stations in the capital city of each province, including Yogyakarta. It is also the case of the newspapers, tabloids, and magazines which are increasing in a relatively short period. A range of uncensored news reaches their audience without any restriction.

Unfortunately, such a rapid transformation of the people does not take place totally. The transformation of technology is not followed by mental transformation, especially at the cultural value level. It is supposed to take place at three levels, which are idea, attitude and technology. It is proven that the transformation of the people of the Republic of Indonesia takes place with imbalances. The transformation takes place only at the technology level and the use of the technology (i.e., material culture). It is not followed by the transformation at the attitude level and the cultural value system of the people of the district of Yogyakarta. It takes place superficially and has not reaches its essence. Thus, taking a closer look at the present culture development in the district, the people still embrace agriculture culture though they move into modern industry and service sectors.

One of the obstacles of the transforming process is the working culture of the people of Yogyakarta. The working culture is the working culture of agriculture society. In such a society working is a process in harmony with the living requirements in one hand and in harmony with nature in other hand. Therefore, working represents a collective activity that involves various elements of the society. There are many collective working forms developed in the society such as community self-help or mutual cooperation, mutual assistance (Jv. *sambatan*), etc. The working forms become collective possession. The success of the work results from the solid togetherness and hence it is the whole members of the society that deserve the award resulting from the succes of their collective effort. In such a situation individual initiative is not encouraged and it is not common for each of the members of the society to have an initiative to develop which leaves the other

members behind. The working results are identical with the working results of the society. The solidarity level of a society occasionally results in the success of an individual member of the society and it is considered to be a deviation. Individual achievement is at an extreme situation is considered to be a taboo.

On the contrary, a modern culture involves industry and service areas and working becomes an individual matter. The willingness to work represents an individual motivation. Achievement and failure become an individual responsibility. It is also the case of reward and punishment resulting from the work. Thus, a modern society highly demands the toughness of each individuals in accomplishing his or her job and in self-actualizing.

Our society is reponding to globalization culturally in the transition of agricultural culture to the culture of industry and service. The agriculture culture is still used to respond to various changes resulting from globalization. In such a condition, the old culture is still used in dealing with various issues facing the people.

The bureaucracy of the Special District of Yogyakarta is still strongly tinged with the assumption that bureaucrats are nobles of high class circle (*priayi*). As the members of a high class circle they are highly respected by the remaining members of the whole society. They should be served instead of delivering public services. The concept are accentuated by the assumption that the bureaucratic apparatus represents amtenars rather than civil servants. In the concept of the amtenarism the bureaucrats are in the position to rule to give command to subordinates and the people in common to do anything they want. It is quite similar to the concept of civil servant (*pamong praja*). Though the bureaucrats serve in the

concept as the caretaker and the protectors of common people, it is still common practice that they consider themselves as amtenars and the rulers of people and hence the people should serve them. Such amtenarism is closely related to the the concepts of noble class (*priayi*) and proletariat (*wong cilik*) in Javanese culture (Geertz, 1980). In such concepts a wide-opened gap is assumed between the noble class (*priayi*) and the proletariat (*wong cilik*). The proletariat should deliver services to the noble class. Consequently, it results in the culture in which people serves the ruler. It is in this context that people are required to serve the bureaucrats rather than the contrary. The amtenarism becomes a serious obstacle in the development of a modern bureaucracy system. It is not easy to change the culture in which the bureaucrats are always served by the people into the one in which the bureaucrats serve completely as civil servant whose responsibility is to deliver quality public services.

In the meantime, there are still wide spreading clumsiness and awkwardness in the transition process among both bureaucrats and common people. The civil servants still consider it as uncommon to deliver good public services to the people as they have been long considering the people as their servants (*kawula*). On the contrary, the people are not familiar with their legal rights to demand for high quality public services from the bureaucrats because they still consider the bureaucrats partly as amtenars as used to be. In fact when the people obtain a standard service from the bureaucrats, they are surprised of the uncommon situation and express it as an exceptionally good service that the bureaucrats perform, though they deserve such a standard public service in a modern public service

paradigm. In addition to the inferior culture of public service delivery, there is also the culture of laziness embraced by the bureaucrats. They are not familiar with the culture of working hard in delivering high quality public services. According to Roepke (1982), the low motivation to work hard results from normative pressure, communal conformity demand, education in childhood and the educational practice of our society. All of these become the obstacle in the development of entrepreneurial personality, especially among the members of the people of the Special District of Yogyakarta and among the supporters of Javanese culture in general. The Javanese must suppress emotional behavior and there must be social punishment for those who behave emotionally. Additionally, the Javanese put social harmony as a high priority in leading their life as clearly observed in the concept of mutual assistance that subsequently results in the reluctance to approach or take action toward someone who is from a higher status. Working hard and putting aside social interests are often considered to be improper behavior among our society. The concept of the harmony between personal interests and social interests must always be maintained in leading a social life. Those who put the personal interests above the social interests and work hard are considered to be deviants and unacceptable in our society.

Additionally, working hard is not something demanding in the culture of the people of the Special District of Yogyakarta and Indonesia in general. Under various ideologies of social protection and mutual cooperation those who do not work hard still have space in our society. Even, some of them are given special space to express their inability to work hard, such as

street beggars and neglected children. They are able to survive because the social environment of our society supports them. They represent those who are not motivated to work hard and they are even locked in permanent laziness. Our society does nothing to bring them back to normal life, but "maintains and establishes" them in their position. The ideology that encourages charity giving as taught by religious teachings perpetuates and even further develops the type of life style that is far from working hard.

Nevertheless, regarding other dimension not working hard does not mean laziness. According to Mahathir in Roepke (1982, 1988), laziness means (1) the lack of the love to work hard; meaning that people do not work on the basis of the love to their respective job. Even, civil servants and private employees do not consider working as the means to self-development on the basis of the love towards the job. Therefore, they do their job perfunctorily. They do their job just for the sake of making money and not for achievement, though actually the love towards the job will motivate them to develop a modern working culture. (2) The lack of working motivation; the lack of the love towards the job will in turn result in low working motivation. Because they do not love their job, they are weakly motivated to work hard. It is the causal factor of the low working motivation in our society. The bureaucrats come to their offices and provide people with standard public services. That way they operate the way robots do. There are no rewards for what they have achieved. (3) The lack of entrepreneurial motivation; the low motivation to work hard, the lack of punctuality and commitment has caused the low working motivation and the habit of wasting the whole working hours. (4) The

lack of attention to the results of their job; as the consequence of their low working motivation to work hard they are ignorant of the results of their job. The phenomena are clearly observed among civil servants who are highly ignorant of their performance. Most of them do not consider working hard as demanding. The paying system that is not on the basis of performance results in the low working motivation to work hard and to improve the delivery of public services. Consequently, the public services they deliver are very disappointing. (5) The lack of attention to the return of their job. The bureaucratic culture of civil servants is highly indicative of the aforementioned conditions. The diligent and hard working civil servants and the lazy and low-motivated ones get equal rewards. Therefore, most of them perform their job perfunctorily and are not motivated to make maximum achievement. This is in contrast to the employees in the private sectors. The security of their job is highly dependent of their performance and hence it is a must for them to maintain and even to improve it because the survival of the business for which they work depends on it. When they are ignorant of their performance or fail, the business will surely collapse and they will lose their job. (6) The lack of attention to the necessity of motivating them to work hard; it is the final links of the working motivation chain. Therefore, the difference between the performance of the employees of public sectors and those of private sectors is analog to the difference of earth and heaven.

The inferiority of our working culture is closely related to the cultural values of our society. According to Kluckhohn in Koentjaraningrat (1981), the cultural value

system of each culture is characterized by five main issues of human life, which are the essence of human existence, the essence of work, the human view of time, the relationship of human being and nature, and the relationship among human being.

The development of our working culture has its root deep in the understanding of the essence of life by our people. When they maintain the conception that it is necessary to maximize any effort in the whole course of life, the strong working culture will surely develop. On the contrary, when they maintain the conception that life is only a temporary stop in a long journey, the weak working culture develops. The motivation to work hard is meaningless because any result from hard working does not last forever. In a modern society, life is the most precious thing to enjoy along with various amenities that are worth to pursue. Therefore, it is necessary to work hard to pursue all of them and it motivates the members of the modern society to achieve maximum goals. Competition is not considered to be a part of dynamic life.

The conception of the essence of work is one of the dominant factors of the formation of the working culture of a society. The people who work on merely material reward basis will not be able to sustain the strong working culture. It will even erode the existing working culture. On the contrary, the conception that work is a part of achievement enables the people to sustain the strong working culture regardless of the material reward they gain. The strong working culture in which various inventions and discoveries are made will lay down an uninterrupted life cycle.

The high appreciation of time is one of the characteristics of modern society. On the

contrary, the low appreciation of time is one of the characteristics of traditional society. Therefore, good time management and discipline are highly required in a modern era. Considering the present culture of our society it is clearly observed that there is a lack of good time management and that most of the time is wasted. Certain types of work that can actually be accomplished in 10 days is accomplished in 30 days in such a society and it is the causal factor of the long and winding bureaucratic procedure in our country. One has to wait four days only to obtain a residence identification card (*KTP*) and it is also the case in obtaining other legal papers.

Also, the lack of the strong working culture is closely related to the conception of the relationship between human being and nature. Most of the people consider that it is unnecessary to manage the tropical climate of Indonesia in a good manner. The highly fertile land does not need any plan to make use of it for the well-being of the whole nation. Culturally, the land rich of natural resources is considered to be able to warrant the nation to lead a well-off life. Most of the people are able to easily satisfy their living requirements without any pain and it is not necessary for them to plan their future. We live in a heaven-like country, why do we have to work hard if everything can be obtained easily? It is the mentality that traps our nation into an inferior culture in which good resource management is considered to be unnecessary. Instead, they prefer to get what they need directly from nature and do nothing to further process it in a sustainable manner.

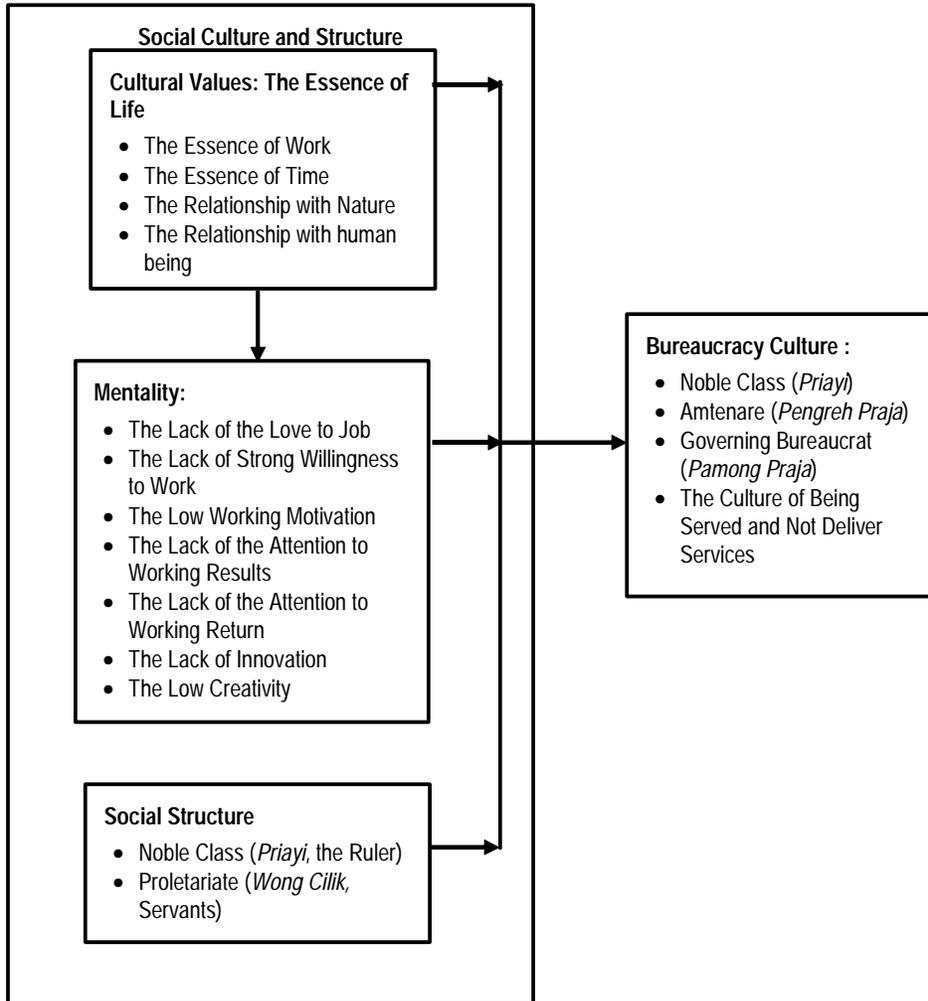
Considering the relationship among human being, our people believe that a good and harmonious social relationship must be

maintained and it is considered to be the standard of one's dignity. Therefore, each one must maintain a good and harmonious social relationship with others. Nevertheless, such a culture traps most of us into a helpless hypocrisy. Various social activities are not organized specifically on the basis of their importance, but to merely maintain a good and harmonious social relationship. Working hours are wasted for such social activities as visiting those suffering under certain illness and being hospitalized, attending time consuming marriage ceremonies, circumcising ceremonies, etc. Such socializing activities are put on the first priority regardless of working hours in which a good and high quality public service must be delivered (Deal and Kennedy, 1992).

One of the cultural issues that does not support the pro-public service and pro poor bureaucracy culture is the inherited categories to which our people are assigned, which are the noble class (*priayi*) and the proletariat (*wong cilik*). Such a polarization has resulted in the culturally typical identification of the members of each of the classes. The second class are cultural-ideologically positioned as servants who are obligated to serve the first. Meanwhile, the first class is identified with the elites who deserve the services delivered by the second class who is considered to be their servants. It is the historical inheritance that becomes the obstacle in developing a pro-public service and pro poor bureaucracy culture.

In the context of a modern public service, an ideological reversal is valid in which it is the noble class (*priayi*) who are obligated to deliver a good and high quality public service to the proletariat (*wong cilik*). They are required to

Working Conception and Culture of Bureaucracy



deliver maximal services to the people in common, including the poor (*wong cilik*) that used to be considered as their servants. At the same time, such a situation represents an obstacle for the bureaucracy to deliver maximum services to the people, especially to those in serious poverty. The jargons used by the government in reforming the identity of the bureaucracy that the bureaucrats are public civil servants has proven to have failed. They

remain normative movements that try to pull the pendulum to the other side though at the social reality level it is never implemented by the bureaucrats. They use lip service only for the sake of establishing the deceiving image that the bureaucrats are public servants that are never found in the real world practice of bureaucracy. They continue to consider themselves in the position of the rulers or the *amentenares*.

The Improvement of Working Performance: A Closing

Taking a closer look at the working culture of the people of the Special District of Yogyakarta, it is clearly observed that the working hard culture is an important basis in facing the globalization and modernization, but unfortunately has not firmly been established. It is because they does not manage to understand and deal with the rapid transforming world. The transforming process is often seen in the context of physical culture. Indeed, it has three levels, which are material level, behavioral level and cultural value system level. The transformation at the value and culture level is often set aside because it is considered to be unimportant. Indeed, various issues facing our nation have its roots deep in the cultural issues. Thus, the lack of a good understanding of the cultural issues serves as the main obstacle in the modernization process in Indonesia (Colletta and Kayam, n.a).

The low performance of the bureaucracy, especially in the Special District of Yogyakarta and Indonesia in general may be considered as an indication that the change in the bureaucratic paradigm from that considering the bureaucrats as amtenars or the rulers into that considering them as being responsible for the delivery of a good and high quality public services can not take place overnight. It requires a long lasting and continous process, because it is closely related to other cultural aspects of the people. Various methods are necessary to change the ideologies and the values that have been deeply rooted in the culture of the people.

Concerning to the development of a future-oriented working culture in accorcance to the

globalization and modernization era, it is necessary to improve the achievement motivation of the Indonesian people. The motivation must be accompanied by the arrangement of a clear reward and punishment system so that our people are able to position themselves in dealing with the emerging new requirments of modern era. The establishment of the values will surely encourage people to perform something better, faster and more efficiently.

References

- Alatas, S.H. 1988. *Mitos Pribumi Malas: Citra Orang Jawa, Melayu dan Filipina Dalam Kapitalisme Kolonial*. Jakarta, LP3ES.
- Badan Pusat Statistik. 1991 dan 2001. *Penduduk D.I. Yogyakarta*. Jakarta, BPS.
- Colletta, Nat J. dan Umar Kayam (ed.). *Kebudayaan dan Pembangunan: Sebuah Pendekatan Terhadap Antropologi Terapan di Indonesia*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Deal, Terrence E. and Allan A. Kennedy. 1992. *Corporate Cultures: The Rites ad Rituals of Corporate Life*. New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM.
- Effendi, Sofian, Sjafrin Sairin, and M. Alwi Dahlan (ed.). 1992. *Membangun Martabat Manusia: Peranan Ilmu-Ilmu Sosial Dalam Pembangunan*. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Geertz, Clifford. 1974. *The Interpretations of Cultures: Selected Essays*. London: Hutchinson & Co Publisher LTD.

- Koentjaraningrat. 1983. *Masalah-Masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*. Jakarta, LP3ES
- Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM. 2003. "Reformasi pelayanan publik: apa yang harus dilakukan?", *Policy Brief*, Yogyakarta, PSKK-UGM
- Roepke, Jochen. 1982. "Kewiraswataan dan perkembangan ekonomi Indonesia", dalam *Masalah-Masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*. Jakarta, LP3ES.
- . 1988. *Kebebasan Yang Terhambat*. Jakarta. PT. Gramedia.
- Soemardjan, Selo. 1990. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.

INDEKS KEPUASAN PENGGUNA LAYANAN: Mengeser Kepentingan Pelanggan ke Kepentingan Warga Negara¹

Bevaola Kusumasari²

Abstract

The new public service recognizes that those who interact with government are not simply called customers but rather citizens. In government, citizens are not only customers, they are owners of the government, therefore citizens decide what is so important that the government will do. Today, citizens expect public services to meet standards not only such as timeliness and reliability in getting the service but also they should do the services be delivered fairly and with attention to fiscal responsibility as well. More important, citizens contemplate to have the opportunity to influence the services they receive as well as the quality of those services.

Keywords: public service, customer satisfaction.

Pendahuluan

Bahasan mengenai pelayanan publik di Indonesia kerap kali menjadi topik penelitian atau penulisan ilmiah yang selalu menarik untuk dikaji. Hal tersebut tidaklah mengherankan karena pelayanan publik merupakan ujung tombak aktivitas birokrasi yang dapat mencerminkan kinerjanya. Birokrasi yang memperoleh mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pelayanan publik, dituntut untuk mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas, berkeadilan, dan akuntabel. Sampai saat ini, fokus perhatian birokrasi pemerintah di Indonesia sebagai penyelenggara pelayanan publik masih terbentur pada anggapan bahwa pengguna

pelayanan dipandang hanya sebagai pelanggan (*customer*) semata, belum sampai pada perspektif pengguna pelayanan sebagai warga negara (*citizens*) yang memiliki kedaulatan, hak, dan kewajiban untuk dihargai dan dihormati. Bahkan dalam beberapa kasus penyelenggaraan pelayanan publik yang kerap dijumpai, pengguna pelayanan belum dianggap sebagai subjek, tetapi masih menjadi objek pelayanan.

Pergeseran perspektif dalam pelayanan publik yang berawal dari orientasinya untuk menempatkan pengguna pelayanan hanya sebagai pelanggan dan konstituen semata menjadi tidak relevan dalam kondisi masyarakat yang dinamis dewasa ini. Apalagi

¹ Tulisan ini merupakan sebagian hasil penelitian Indeks Kepuasan Pengguna Layanan UPTSA Kota Yogyakarta yang dilakukan oleh Tim Peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, yaitu Agus Dwiyanto, Bambang Wicaksono, Bevaola Kusumasari, Partini, Syahbudin Latief, dan Zulaela pada 2004. Untuk itu, diucapkan terima kasih atas izin yang diberikan tim untuk menggunakan data hasil penelitian dalam tulisan ini.

² Staf pengajar pada Jurusan Administrasi Negara Fakultas ISIPOL Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

dalam perspektif lama tersebut, masyarakat pengguna pelayanan hanya memiliki hak ekonomi dalam pelayanan publik. Hal ini berbeda dengan perspektif pelayanan publik yang baru, yaitu *The New Public Service*, yang orientasinya telah bergeser dari menempatkan pengguna pelayanan sebagai pelanggan menjadi pengguna pelayanan sebagai warga negara yang berdaulat. Dalam ranah ini, pengguna pelayanan tidak hanya memiliki hak ekonomi saja, tetapi juga hak politik yang membuat pengguna berperan lebih partisipatif dalam pelayanan publik. Pada akhirnya pelayanan publik menjadi akuntabel di mata masyarakat dan legitimasi pemerintah juga meningkat.

Tulisan ini berusaha melihat lebih jauh pergeseran perspektif tersebut dan coba mengeksplorasi lebih jauh fakta empiris penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Yogyakarta. Data yang digunakan adalah data indeks kepuasan pelayanan yang diperoleh berdasarkan hasil survei pengguna layanan pada Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) yang mencakup pelayanan perizinan, seperti Izin Mendirikan Bangunan (IMBB), Izin Gangguan (HO), Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perdagangan (TDP), Akta Kelahiran, dan Izin Pembuatan Jalan Masuk (In Gang).

Secara metodologi, dijelaskan proses penyusunan dan pembuatan indeks kepuasan layanan masyarakat dilakukan dengan mempergunakan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai objek penelitian. Karena jumlah pelayanan yang diselenggarakan oleh UPTSA sangat banyak, tidak semua jenis pelayanan yang ada dilibatkan dalam survei ini. Untuk itu, disusun suatu "Matriks Pelayanan" (tipologi

pelayanan) untuk menyeleksi jenis-jenis pelayanan yang akan dilibatkan dalam survei. Berdasarkan kriteria tertentu, seperti besarnya jumlah pemohon dan nilai *revenue* (penghasilan) yang diperoleh oleh pemerintah kota, diperoleh 6 jenis pelayanan di UPTSA yang menjadi sampel dari survei indeks kepuasan pelayanan. Keenam pelayanan tersebut adalah IMBB, HO, SIUP, TDP, Akta Kelahiran, dan In Gang.

Kuesioner menjadi alat utama untuk mengumpulkan data yang diperlukan bagi penyusunan indeks kepuasan pelayanan yang mencakup variabel (1) diskriminasi pelayanan; (2) besaran waktu dan biaya; (3) transparansi pelayanan; (4) kenyamanan; (5) pemenuhan hak pengguna layanan; dan (6) sikap petugas. Proses penyusunan indeks kepuasan pengguna layanan ini dikembangkan dari hasil survei pengguna layanan yang dilakukan pada pengguna pelayanan di UPTSA. Responden yang dipilih adalah yang mempergunakan pelayanan UPTSA dalam kurun waktu 6 bulan terakhir (Januari-Juni 2004). Teknik pemilihan responden adalah melalui *simple random sampling* dengan jumlah responden 685 orang.

Dalam hal ini sasaran yang ingin dicapai dari hasil survei dan indeks tersebut adalah untuk mengetahui lebih jelas posisi pengguna pelayanan publik di mata birokrasi pemerintah lokal. Selain itu, juga sebagai salah satu upaya kreatif dan inovatif dari pemerintah kota untuk menghasilkan informasi yang akurat dan tepat agar dapat digunakan untuk memetakan masalah yang dihadapi UPTSA dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Manfaat lain yang diperoleh adalah sebagai alat yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

Pelayanan Publik Berbasis Warga Negara

Perspektif pelayanan publik baru menyatakan setiap orang yang melakukan interaksi dengan birokrasi pemerintah tidak dapat dikatakan secara sederhana bahwa mereka hanyalah pelanggan semata, tetapi sesungguhnya birokrasi pemerintah tersebut telah berhubungan secara langsung dengan warga negara. Argumentasi tersebut dapat dilihat dari kenyataan masyarakat yang telah menerima pelayanan secara profesional dari birokrasi pemerintah, pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan misalnya, lebih layak untuk disebut sebagai warga negara daripada pengguna pelayanan. Dalam kerangka perspektif baru tersebut, warga negara dimaknai sebagai seseorang yang telah dengan sadar membayar pajak kepada pemerintah dan mematuhi peraturan serta hukum yang ada. Padahal seperti diketahui, pendapatan yang diperoleh birokrasi pemerintah untuk membiayai pelayanan publik berasal dari warga negara. Keadaan yang sebaliknya akan tampak dari perspektif yang hanya melihat pengguna pelayanan sebagai pengguna pelayanan saja.

Pelanggan hanyalah pengguna pelayanan yang menikmati proses pelayanan dengan hak dan kewajiban yang disandangnya. Dalam hal ini, warga negara juga merupakan pengguna pelayanan yang memiliki hak dan kewajiban yang sama seperti pengguna pelayanan. Namun perbedaan yang amat mendasar seperti yang telah dijelaskan di atas adalah warga negara secara langsung membiayai proses penyelenggaraan pelayanan tersebut melalui pajak yang dibayarnya, sedangkan hal tersebut tidak berlaku terhadap pengguna pelayanan. Pengguna pelayanan tidak

membiayai jalannya proses pelayanan publik. Walaupun pengguna pelayanan dilibatkan dalam proses pelayanan, tetap saja pengguna pelayanan bukanlah pemegang saham dalam suatu pelayanan. Sebaliknya, warga negara sebagai pemegang saham dalam suatu pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah, warga negara memiliki prioritas utama untuk dilayani dengan maksimal. Apabila tidak mendapat pelayanan yang maksimal, implikasinya warga negara dapat menuntut birokrasi pemerintah dan dapat dinyatakan bahwa birokrasi pemerintah tersebut tidak berhasil mewujudkan kedaulatan bagi warga negara. Keadaan tersebut semakin menegaskan fakta bahwa yang menjadi pengguna pelayanan publik tidak dapat dilihat sebagai pengguna pelayanan saja, tetapi mereka adalah warga negara.

Birokrasi pemerintah memiliki serangkaian hambatan dan kelemahan dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas sudah banyak diketahui oleh masyarakat luas. Hambatan dan kelemahan tersebut, antara lain, adalah hambatan sumber daya manusia, keuangan, teknologi, dan undang-undang. Namun lebih dari persoalan tersebut, ternyata birokrasi pemerintah juga memiliki kelemahan yang tidak sederhana, yaitu ketidakmampuannya dalam melakukan identifikasi dan menemukan perbedaan antara pengguna pelayanan dan warga negara (Schmidt dan Strickland, 1998). Sebuah ironi yang berakibat cukup fatal pada birokrasi pemerintah kita. Realitas tersebut terwujud dari masih terbelenggunya *mindset* pelayanan yang ada pada aparat birokrasi sebagai penyedia pelayanan yang masih menempatkan posisi dirinya lebih superior daripada warga negara. Dalam hal ini, birokrasi pemerintah masih

beranggapan bahwa dirinya adalah warga negara kelas satu yang mewajibkan pihak lain untuk lebih menghormatinya. Padahal dalam hal ini justru sebaliknya yang harus dilakukan, yaitu penyedia layanan harus menghargai dan menghormati pengguna pelayanannya sebagai warga negara.

Dalam perspektif pelayanan publik yang baru, warga negara diterjemahkan sebagai pembawa hak dan kewajiban dalam konteks masyarakat luas. Sedangkan pengguna pelayanan memiliki pengertian yang berbeda

karena mereka tidak berbagi satu tujuan yang sama, tetapi lebih pada mencari keuntungan yang membawa manfaat secara personal hanya untuk kepentingan pribadi. Adalah penting untuk melihat bahwa pada dasarnya, petugas pelayanan publik jarang berhubungan dengan satu orang pengguna pelayanan. Petugas yang bertugas melayani di garda depan seolah-olah memang hanya melayani satu orang yang duduk di hadapannya, tetapi hal tersebut adalah sebuah refleksi bahwa mereka melayani warga negara yang di dalam

Tabel 1
Perbandingan Perspektif Administrasi Publik Lama, Manajemen Publik Baru, dan Pelayanan Publik Baru

Kriteria	Perspektif		
	Administrasi publik lama	Manajemen publik baru	Pelayanan publik baru
Teori awal dan landasan epistemologi	Teori politik, perkembangan dari kritik sosial politik	Teori ekonomi, aliran positivis sosial	Teori demokrasi dengan pendekatan positif, interpretasi, dan kritik
Rasionalitas yang berlaku	Makhluk administrasi	Makhluk ekonomi	Makhluk strategis
Arti konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah kepentingan politik yang dinyatakan dalam hukum	Kepentingan publik mencerminkan agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog berbagai nilai
Tanggung jawab pelayan publik	Pelanggan dan konstituen	Pelanggan	Warga negara
Peran pemerintah	Mengayuh, yaitu membuat dan melakukan implementasi kebijakan	Mengendalikan, yaitu bertindak sebagai katalis untuk mengekspresikan tekanan pasar	Melayani, yaitu melakukan negosiasi berbagai kepentingan warga negara
Mekanisme untuk mencapai tujuan kebijakan	Mengelola program melalui agen-agen pemerintah yang ada	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif melalui pihak swasta atau organisasi nonprofit	Membangun koalisi antara publik, organisasi publik nirlaba, dan swasta
Pendekatan untuk pencapaian akuntabilitas	Hierarki, yaitu pemerintah bertanggung jawab pada pemimpinnya yang terpilih melalui pemilu	Dorongan pasar yang berupa akumulasi berbagai kepentingan pribadi akan menghasilkan hasil yang berguna bagi pelanggan dan warga negara	Kompleks, yaitu pelayanan publik harus mematuhi hukum, nilai-nilai masyarakat, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara
Tindakan diskresi	Diskresi terbatas yang boleh dilakukan oleh pelayanan publik	Diskresi lebih luas untuk mencapai tujuan organisasi	Diskresi dibutuhkan sepanjang akuntabel
Struktur organisasi	Organisasi birokrasi dengan kewenangan atasan-bawahan	Organisasi publik yang desentralisasi	Struktur organisasi yang kolaboratif

Sumber: Denhardt, Janet V dan Robert B. Denhardt. 2003.

proses pelayanan publik tersebut terkandung unsur-unsur persyaratan dan peraturan hukum yang berlaku. Kompleksitas interaksi antara pemerintah, warga negara, dan pengguna pelayanan menandai usaha birokrasi pemerintah dalam memperbaiki pelayanan publik.

Untuk lebih mengetahui secara komprehensif perspektif baru dalam pelayanan publik, Tabel 1 berusaha melihat tingkat pergeseran perspektif pelayanan publik mulai dari perspektif administrasi publik lama, Manajemen Publik Baru sampai kepada perspektif Pelayanan Publik Baru.

Aspek-Aspek dalam Perspektif Pelayanan Publik Baru

Pelayanan publik diartikan sebagai sebuah kewajiban yang diamanatkan oleh konstitusi untuk dilaksanakan oleh pemerintah dalam memenuhi hak-hak warga masyarakat. Pengertian ini secara tegas menekankan bahwa pelayanan publik merupakan kewajiban pemerintah (negara) dan bukan hanya sebagai kegiatan instansi pemerintah. Dari sisi ilmu administrasi negara, pelayanan publik dipahami sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah, dan badan hukum sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam era globalisasi yang menuntut persaingan ketat dan penuh tantangan, birokrasi pemerintah harus mampu menempatkan dirinya untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga negara dan berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan warga negara. Kualitas pelayanan kepada warga negara inilah yang menjadi salah satu indikator keberhasilan

penyelenggaraan pemerintah. Birokrasi pemerintah pada dasarnya dibentuk untuk penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien, efektif, dan menempatkan masyarakat sebagai *stakeholder* yang harus dilayani dengan sebaik-baiknya.

Dalam kerangka pelayanan publik, ada beberapa hak warga negara yang harus dilindungi oleh pemerintah. *Pertama*, hak untuk memperoleh penanganan atas urusan-urusannya secara tidak memihak, adil, dan dalam waktu yang wajar. *Kedua*, hak untuk didengar sebelum tindakan individual apa pun yang akan merugikan dirinya diputuskan. *Ketiga*, hak atas akses untuk memperoleh berkas milik pribadi dengan tetap menghormati kepentingannya yang sah atas kerahasiaan dan atas kerahasiaan profesionalitasnya. *Keempat*, hak untuk memperoleh ganti rugi yang ditimbulkan oleh lembaga atau aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya.

Perspektif pelayanan publik yang baru menyarankan pemerintah sebaiknya tidak menempatkan kepentingan jangka pendek pengguna pelayanan semata, tetapi lebih pada perilaku yang mencerminkan kepedulian terhadap komunitas yang besar, komitmen yang tinggi di luar kepentingan jangka pendek, dan keinginan untuk memegang tanggung jawab personal pada apa yang terjadi di masyarakat yang semuanya berada dalam kerangka kewarganegaraan yang efektif dan bertanggung jawab. Pada gilirannya, pemerintah dituntut untuk bertindak responsif terhadap segala kepentingan dan kebutuhan warga negara. Yang lebih penting dari perspektif pelayanan publik yang baru ini adalah harus lebih meyakinkan warga negara untuk memenuhi tanggung jawabnya dan lebih

sensitifnya penyedia layanan terhadap suara warga negara.

Beberapa aspek yang harus diperhatikan oleh setiap pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik yang baik dan berkualitas adalah sebagai berikut (Carlson dan Schwar, 1995).

1. Aksesibilitas, yaitu mengukur derajat pemerintah dalam memberikan pelayanan yang mudah diakses bagi setiap warga negara.
2. Keamanan, yaitu mengukur derajat dalam pelayanan publik yang mampu memberikan rasa aman dan percaya diri bagi warga negara ketika menggunakan pelayanan tersebut.
3. Reliabilitas, yaitu mengukur derajat ketepatan waktu dan ketepatan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.
4. Memberikan perhatian secara pribadi dengan menggunakan pendekatan *problem solving*, yaitu mengukur sampai sejauh mana petugas pelayanan menyediakan informasi dan membantu dalam memenuhi kebutuhan yang diperlukan oleh warga negara.
5. Keadilan, yaitu mengukur derajat sejauh mana warga negara percaya pada pelayanan yang diberikan pemerintah yang berkeadilan bagi semua pihak.
6. Tanggung jawab keuangan, yaitu mengukur sampai sejauh mana warga negara percaya terhadap tanggung jawab pemerintah dalam menggunakan keuangan negara.

7. Pengaruh warga negara, yaitu mengukur derajat warga negara yang merasa bahwa mereka dapat memengaruhi kualitas pelayanan publik yang diterima dari pemerintah daerah.

Fakta Empiris Pelayanan Publik

Mencermati aktivitas penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Yogyakarta memiliki nilai tersendiri. Sebagai sebuah kota pendidikan yang maju, Yogyakarta memainkan peranan yang penting dalam penerapan konsep pelayanan publik yang baru untuk dapat dijadikan pelajaran bagi kota atau kabupaten lainnya di Indonesia. Setelah keberhasilannya dalam menerapkan konsep pelayanan publik yang berbasis kontrak pelayanan³, Kota Yogyakarta juga melakukan kegiatan penyusunan indeks kepuasan pelayanan sebagai sebuah cara untuk menangkap ekspresi masyarakat dalam memandang pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Dukungan serta kuatnya komitmen politik yang tidak hanya datang dari walikota dan DPRD, tetapi juga *stakeholder* pelayanan lainnya menyebabkan Kota Yogyakarta tampil sebagai agen perubahan yang baru dalam birokrasi pelayanan publik. Perubahan demi perubahan yang kerap kali dilakukan oleh pimpinan pemerintah daerah ternyata telah memberikan manfaat yang signifikan bagi perubahan perbaikan pelayanan publik.

Penelitian terdahulu mengenai kualitas pelayanan publik di Kota Yogyakarta masih menyebutkan pelayanan publik belum efisien

³ Akta kelahiran dan pelayanan KTP adalah pelayanan yang berbasis Kontrak Pelayanan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Respons *stakeholders* atas diberlakukannya kontrak pelayanan ini sangat positif.

dan kepentingan pengguna jasa juga belum menjadi prioritas. Kondisi yang sama dengan masa sebelum pemberlakuan otonomi daerah telah menodai citra aparat birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan di mata publiknya. Banyaknya kasus diskriminasi pelayanan semakin menegaskan bahwa pola pelayanan publik belum memperhatikan aspek keadilan bagi setiap pengguna jasanya. Penelitian berikutnya mengenai kinerja pelayanan publik yang dilakukan setelah otonomi daerah menunjukkan hasil yang menggembirakan. Menurut masyarakat, pelayanan publik relatif menjadi lebih baik walaupun memang masih ada sebagian masyarakat yang menyatakan bahwa pelayanan publik setelah otonomi daerah tidak mengalami perubahan yang berarti (Kusumasari, 2005).

Untuk melihat posisi pengguna layanan di mata Pemerintah Kota Yogyakarta, tulisan ini akan menggunakan data indeks kepuasan pengguna layanan dan survei pengguna layanan yang keduanya dilakukan pada 2004. Indeks kepuasan pelayanan adalah satu alat yang dirancang untuk mengukur seberapa 'puas' pengguna layanan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh UPTSA Pemerintah Kota Yogyakarta. Angka indeks kepuasan berkisar dari angka 0,1–1,0, artinya semakin dekatnya indeks kepuasan dengan angka 1 menunjukkan semakin puasnya pengguna layanan terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan. Sebaliknya, semakin jauh indeks kepuasan dari angka 1 (mendekati angka 0) menunjukkan semakin tidak puas pengguna layanan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh UPTSA. Tujuan yang ingin dicapai dari pembentukan indeks kepuasan pelayanan tersebut adalah menilai kualitas pelayanan

publik dan sebagai informasi bagi seluruh *stakeholders* pelayanan di Kota Yogyakarta untuk mengetahui seberapa jauh penyelenggaraan pelayanan telah memenuhi harapan dan kepuasan masyarakat.

Variabel yang digunakan untuk mengukur tingkat kepuasan layanan, antara lain, adalah variabel diskriminasi pelayanan, besaran waktu dan biaya secara subjektif, transparansi pelayanan, kenyamanan fasilitas, pemenuhan hak pengguna layanan, dan sikap pelayanan. Berdasarkan data indeks kepuasan pengguna layanan, secara umum dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik di Kota Yogyakarta menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan. Pelayanan akta kelahiran, menurut masyarakat pengguna, adalah pelayanan yang paling memuaskan di antara pelayanan lainnya yang ada di UPTSA. Namun demikian, beberapa indikator kepuasan masih menunjukkan adanya ketidakpuasan dari masyarakat, seperti variabel transparansi dan besarnya waktu serta biaya pelayanan (Tabel 2). Secara mendalam dapat terlihat bahwa indikator yang relatif paling memuaskan masyarakat adalah indeks keadilan dalam pelayanan dan sikap petugas. Kedua hal tersebut relatif menjadi sebuah temuan yang menggembirakan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta. Kesan yang selama ini terjadi adalah para petugas dan aparat birokrasi cenderung angkuh dan kurang menghargai pengguna. Kenyataan adanya keadilan dalam pelayanan dapat dipuji sebagai suatu teladan yang baik yang telah berhasil diwujudkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Selain itu, kesan positif tersebut juga telah memberikan indikasi bahwa pemerintah kota telah berusaha menghargai masyarakat sebagai pengguna pelayanannya. Data tersebut juga telah

memberikan arti baru bahwa di Kota Yogyakarta telah mulai terbentuk etika dan budaya pelayanan yang menghargai pengguna pelayanan.

Pada sisi yang sama, data indeks yang berkaitan dengan indikator keadilan dalam pelayanan menunjukkan angka di atas 0,7, kecuali pada pelayanan In Gang (0,58). Hal ini membuktikan bahwa praktik diskriminasi pelayanan relatif kecil dan masyarakat pun menilai telah terjadinya kesamaan perlakuan yang diberikan oleh para penyelenggara pelayanan kepada para pengguna pelayanan yang relatif lebih baik. Aspek rendahnya tingkat diskriminasi dan sikap petugas pelayanan yang baik menjadi suatu potret yang menarik dan merupakan contoh praktik baik (*good practise*) penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

Namun demikian, terdapat juga indikator pelayanan lainnya yang relatif tidak memuaskan masyarakat dan berimplikasi negatif pada citra pelayanan publik di Kota Yogyakarta, yaitu indikator transparansi serta besaran biaya dan waktu. Dalam hal ini, kedua hal tersebut saling berkaitan, rendahnya transparansi pelayanan juga berkaitan dengan aspek biaya dan waktu pelayanan. Sudah menjadi rahasia umum bahwa pemerintah daerah sering kali tidak berlaku adil dalam memberikan penjelasan kepada masyarakat yang menyangkut biaya dan waktu pelayanan. Yang sering terjadi adalah besaran biaya biasanya diumumkan secara transparan, tetapi ternyata biaya yang dikeluarkan tersebut belum merupakan biaya total karena masyarakat masih dibebani dengan biaya tambahan

Tabel 2
Indeks Kepuasan Pelayanan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap
menurut Indikator Pelayanan

Indikator Kepuasan	Jenis Pelayanan					
	IMBB	HO	SIUP	TDP	Akta Kel.	In Gang
Diskriminasi pelayanan	0,70	0,71	0,70	0,72	0,77	0,58
Persepsi besaran waktu dan biaya	0,48	0,52	0,58	0,57	0,63	0,57
Transparansi pelayanan	0,34	0,39	0,37	0,35	0,34	0,28
Kenyamanan fasilitas	0,58	0,56	0,56	0,60	0,62	0,63
Pemenuhan hak pengguna	0,59	0,62	0,59	0,66	0,70	0,69
Sikap petugas	0,67	0,65	0,68	0,71	0,67	0,73
Total *	0,54	0,55	0,56	0,61	0,66	0,54

Sumber: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM 2004.

Catatan:

- *Angka total bukan merupakan angka rata-rata dari indeks keadilan dalam pelayanan, persepsi besaran waktu dan biaya, transparansi pelayanan, kenyamanan fasilitas, pemenuhan hak pengguna, dan sikap pengguna, tetapi dihitung berdasarkan semua variabel penyusunan indeks tiap jenis pelayanan.
- IMBB = Izin Mendirikan Bangunan, HO = Izin Gangguan, SIUP = Surat Izin Usaha Perdagangan, TDP = Tanda Daftar Perdagangan, Akta Kel. = Akta Kelahiran, dan In Gang = Izin Pembuatan Jalan Masuk.

lainnya seperti diharuskan menggunakan map yang berlogo pemerintah kota dengan harga tertentu. Belum lagi biaya saksi pelaporan yang harus dikeluarkan untuk mengurus akta kelahiran atau juga biaya ucapan terima kasih yang tidak tertuang dalam peraturan daerah sehingga masyarakat tidak memiliki kemampuan untuk menolaknya.

Selain itu, masalah ketidakpastian biaya dan waktu pelayanan sering masih dirasakan memberatkan pengguna pelayanan. Oleh karenanya, pada umumnya pengguna pelayanan masih menilai bahwa biaya dan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pelayanan pemerintah masih terlalu besar melebihi harapan mereka. Dari berbagai jenis pelayanan publik yang ada, para pengguna pelayanan menilai besaran biaya dan waktu untuk menyelesaikan pelayanan terlalu besar sehingga kepuasan mereka relatif rendah untuk aspek ini. Tentu saja, keadaan seperti ini amat memprihatinkan dalam kerangka penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas.

Sudahkah Pelayanan Publik Berorientasi pada Warga Negara?

Untuk menjawab pertanyaan di atas, perlu dilakukan eksplorasi yang komprehensif pada penekanan perspektif pelayanan publik pada warga negara. Dalam perspektif baru pelayanan publik, peran pemerintah amatlah sentral. Pemerintah harus menjadi suatu wadah tempat warga negara melakukan artikulasi dan merefleksikan kepentingannya (Bryson dan Crosby, 1992; Luke, 1998; Stone, 1988). Dalam konteks ini, pemerintah perlu melakukan dialog publik dan membawa pada wacana yang seharusnya publik perankan. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah dapat

menyediakan ide-ide arahan untuk masa depan yang berguna bagi kepentingan publik. Peran lain pemerintah yang juga penting adalah pemerintah harus memiliki obligasi moral yang mengartikulasikan kepentingan publik (Ingraham dan Ban, 1988). Selain itu, pemerintah juga wajib memberikan solusi atas penyelenggaraan pelayanan publik melalui serangkaian proses yang konsisten yang mendasarkan atas norma-norma keadilan, kebebasan, dan etika demokrasi (Ingraham dan Rosenbloom, 1989). Penekanan penting lainnya dari fungsi pemerintah dalam perspektif ini adalah sebagai arena tempat warga negara mengembangkan nilai-nilai kebersamaan pada kepentingan publik. Dalam hal ini, isu yang muncul juga amat kompleks, yaitu tidak hanya mengenai masalah kepercayaan pada warga negara dan responsivitas pemerintah, tetapi justru tujuan dan tanggung jawab pemerintah. Dari paparan di atas, kita dapat mencermati kondisi pelayanan publik di Kota Yogyakarta, yaitu apakah masih berorientasi pada pelanggan atau telah bergeser pada kepentingan warga negara?

Apabila mencermati data indeks kepuasan pengguna layanan seperti yang telah dijelaskan, muncul persepsi bahwa fokus perhatian pemerintah kota masih pada pelanggan dan belum melihat warga negara sebagai pengguna layanannya. Meskipun terdapat sisi-sisi positif dari pemerintah kota dalam menciptakan pelayanan publik yang memuaskan masyarakat, kedua indikator tersebut, yaitu rendahnya diskriminasi pelayanan dan sikap petugas pelayanan yang baik, belum cukup kuat untuk menjustifikasi pelayanan publik berorientasi pada warga negara. Rendahnya transparansi pelayanan dan besaran waktu serta biaya pelayanan yang

relatif masih memberatkan masyarakat semakin menegaskan bahwa pemerintah kota masih memegang perspektif pelanggan sebagai pengguna pelayanannya. Fakta tersebut semakin dikuatkan dengan data survei kepuasan pengguna layanan yang pada salah satu tujuannya menitikberatkan pada hak-hak pengguna layanan.

Tabel 3 memberikan gambaran bahwa di antara hak-hak pengguna layanan, ada hak yang relatif dapat dipenuhi oleh pemerintah dan ada juga yang belum terpenuhi. Hak pengguna pelayanan untuk memperoleh perlakuan yang baik dan adil dapat dipenuhi oleh pemerintah. Hal tersebut juga telah ditunjukkan dari data indeks kepuasan pelayanan yang memberikan potret yang sama. Sedangkan hak pengguna pelayanan untuk memberikan masukan mengenai perbaikan pelayanan, mengetahui adanya sarana pengaduan, dan mengetahui keperluan dari biaya pelayanan yang telah dikeluarkan belum terpenuhi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Padahal, dalam konteks pelayanan publik baru dengan peran

pemerintah yang amat sentral dan menjadi media dalam mengartikulasikan kepentingan publik, belum terpenuhinya hak-hak tersebut menjadi sebuah masalah yang besar. Implikasinya secara tegas dapat terlihat dari peran warga negara yang belum diakomodasi oleh pemerintah. Fakta bahwa keterlibatan masyarakat dalam memperbaiki pelayanan publik yang dilakukan melalui meminta masukan atas perbaikan pelayanannya masih menunjukkan angka yang rendah. Artinya, peran publik sebagai warga negara belum dipenuhi, padahal salah satu syarat dalam perspektif pelayanan publik baru adalah adanya dialog publik. Namun tampaknya hal tersebut belum secara maksimal dilaksanakan oleh pemerintah kota.

Hal lain yang juga memprihatinkan pada konteks ini adalah adanya kecenderungan pemerintah untuk tidak menerima masukan dari publik. Buktinya dapat dilihat dari rendahnya hak warga negara untuk mengetahui adanya sarana pengaduan. Dalam observasi yang dilakukan, keadaan tersebut

Tabel 3
Pemenuhan Hak Pengguna Pelayanan
di Kantor Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap Kota Yogyakarta Tahun 2004

Hak Pengguna Pelayanan [n=685]	Jarang	Kadang-kadang	Sering
Diberikan bantuan dengan baik oleh petugas	4,9	11,7	83,4
Diminta masukan mengenai perbaikan kualitas pelayanan	92,6	4,5	2,9
Diberikan informasi mengenai adanya sarana pengaduan	85,9	4,2	9,9
Diberikan informasi atas waktu penyelesaian pelayanan	17,9	7,8	74,3
Diperlakukan secara adil	2,3	4,7	93,0
Diberikan informasi mengenai prosedur dan biaya pelayanan	17,0	8,3	74,7
Diberikan informasi atas keperluan penggunaan biaya pelayanan	49,5	4,9	45,6

Sumber: Survei Kepuasan Pengguna Layanan UPTSA Kota Yogyakarta, PSKK UGM 2004.

juga dapat dicermati dari penempatan kotak saran yang tidak strategis dan tidak disertai dengan fasilitas yang mendukung publik untuk melakukan pemberian saran. Walaupun berbagai inovasi telah dilakukan oleh pemerintah kota, misalnya melalui pemanfaatan teknologi untuk mengolah saran dan keluhan publik, sifatnya masih amat terbatas, baru pada tahap menampung saja, sedangkan realisasinya masih terbentur pada berbagai hambatan struktural yang ada. Memang pemerintah kota telah meminta masukan yang berupa saran dan kritik terhadap jalannya penyelenggaraan pelayanan publik, tetapi masyarakat yang dituntut aktif untuk memberikan masukan, bukan sebaliknya, yaitu pemerintah yang seharusnya aktif bertanya kepada publik sampai seberapa puas atau kecewa terhadap pelayanan yang telah diberikan.

Kondisi lain yang juga sering menjadi masalah dan semakin menegaskan bahwa pelayanan publik di Kota Yogyakarta masih menganut perspektif kepuasan pada pengguna pelayanan adalah rendahnya hak pengguna pelayanan untuk mengetahui keperluan dari penggunaan biaya pelayanan yang dikeluarkan. Sampai saat ini belum ada upaya pemerintah untuk memberikan penjelasan mengenai besaran biaya yang dikeluarkan dalam suatu pelayanan publik. Ada beberapa alasan yang bisa dilihat mengenai hal ini. *Pertama*, bisa jadi apabila masyarakat mengetahui besaran biaya yang sebenarnya, masyarakat akan melakukan protes apabila alokasinya berlebih dan tidak masuk akal. *Kedua*, alasan yang lebih praktis, yaitu penyelenggaraan pelayanan publik adalah murni hak dari pemerintah semata sehingga

pelibatan masyarakat tidaklah menjadi hal yang penting.

Pelayanan publik di Kota Yogyakarta yang belum berorientasi pada kepentingan warga negara juga dapat dilihat dari perilaku aparat pemerintah yang baru sampai tahap memberikan bantuan secara baik kepada pengguna, tetapi belum sampai pada tahapan *mindset* bahwa pengguna pelayanan itu adalah warga negara yang memiliki prioritas untuk mendapatkan pelayanan yang jauh lebih baik. Sebagai pihak yang mengeluarkan uang untuk memperoleh pelayanan publik, masyarakat mempunyai hak yang tinggi untuk mendapatkan pelayanan yang maksimal, bukan hanya memperoleh pelayanan yang baik saja, tetapi lebih dari itu, mereka adalah warga negara yang bermartabat dan berkeadilan.

Penutup

Dalam perspektif pelayanan publik yang baru, fokus utama implementasi penyelenggaraan pelayanan publik adalah pada pertalian antara warga negara dengan birokrasi pemerintah dan terbentuknya *community building*. Warga negara jangan hanya diperlakukan dengan implementasi kebijakan yang tepat dan dijadikan alat untuk mengurangi biaya penyelenggaraan pelayanan publik saja. Namun, lebih dari itu warga negara dipandang sebagai bagian penting dan tepat dari implementasi sebuah kebijakan dalam kerangka demokrasi. Keterlibatan warga negara dalam semua fase pembuatan kebijakan dan proses implementasinya dapat membuat warga negara bermartabat dan menempati posisi yang lebih tinggi daripada sekadar sebagai pengguna pelayanan semata. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi yang

mencakup inovasi dan perbaikan pelayanan publik yang efisien dan efektif merupakan sebuah urgensi dalam upaya mengatasi ketidakpastian dan perubahan dalam lingkungan.

Belajar dari pengalaman pelayanan publik di Kota Yogyakarta, pemerintah harus mulai berpikir untuk melakukan perubahan pola pikir pelayanan dari memandang pengguna pelayanan sebagai *customer* menjadi pengguna pelayanan adalah warga negara yang memiliki andil besar tercapainya kinerja pelayanan publik yang adil dan akuntabel. Yang menjadi fokus bagi setiap pemerintah daerah adalah perlunya memandang warga negara sebagai unsur yang berhak memperoleh pelayanan publik yang berkualitas, efisien, serta efektif. Selain itu, pemerintah wajib memastikan setiap warganya telah mendapatkan pelayanan yang layak. Untuk itu, pemerintah perlu mengatur hubungan antarwarga negara sebagai konsumen pelayanan publik dengan penyelenggara pelayanan publik. Perhatian pemerintah dalam pelayanan publik yang menghargai warga negara dapat dimulai dari hal yang kecil, seperti menciptakan ruang pelayanan yang bersih, kesederhanaan, dan perilaku maupun tutur kata yang santun dari penyelenggara pelayanan dalam melayani masyarakat. Justru perhatian dan pelayanan dari hal-hal yang kecil akan meyakinkan publik bahwa aparat pemerintah serius memberikan pelayanan. Selain itu, untuk menegaskan orientasi pelayanan publik yang memihak pada warga negaranya dibutuhkan adanya mekanisme pengelolaan keluhan agar dapat memberikan

kontribusi yang positif terhadap pemenuhan hak warga negara maupun terhadap pengembangan sistem pelayanan publik. Mekanisme pengelolaan keluhan juga merupakan sarana partisipasi publik saat warga negara dapat terlibat dalam proses pembuatan keputusan, pengawasan, dan evaluasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam tuntutan reformasi saat masyarakat semakin belajar untuk berdaulat dan membangun paradigma kritis, masyarakat tidak begitu saja menerima kebijakan yang tanpa garansi akan berdampak baik bagi kehidupan mereka ke depannya. Setiap kebijakan yang tidak berakar dari kepentingan masyarakat tentu akan mendapatkan tantangan keras, apakah itu melalui demonstrasi massal ataupun mengorganisasi masyarakat untuk melakukan tuntutan-tuntutan yuridis karena merugikan kepentingan masyarakat banyak. Tuntutan masyarakat untuk mewujudkan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam setiap kebijakan yang diterapkan pemerintah merupakan hal mutlak dan harus dipenuhi sebagai konsekuensi dari reformasi birokrasi. Apabila seluruh upaya di atas berhasil diterapkan, hal tersebut merupakan keberhasilan dari gerakan masyarakat dengan pemerintah terhadap komitmen akan masa depan yang lebih baik bagi negeri ini untuk menata secara lebih baik setiap sistem struktur kemasyarakatan dan birokrasi pemerintahan. Komitmen yang tidak hanya pada level teoretis dan retorika, tetapi dilandasi oleh tanggung jawab bersama.

Daftar Pustaka

- Bryson, John and Barbara Crosby. 1992. *Leadership for the Common Good*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Carlson, Margaret S and Roger Schwarz. 1995. "What do citizens really want?", *Popular Government* (Spring), 2(5): 26-33.
- Denhardt, Janet V and Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. England M.E Sharpe.
- Dwiyanto, Agus, Zulaela, Bambang Wicaksono, Bevaola Kusumasari, Partini, Syahbudin Latief. 2004. *Laporan Penelitian Indeks Kepuasan Pengguna Layanan*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- Ingraham, Patricia W and Carolyn Ban. 1988. "Politics and merit: can they meet in a public service model?", *Review of Public Personnel Administration*, 8(2):1-19.
- Ingraham, Patricia W and David H. Rosenbloom. 1989. "The new public personel and the new public service", *Public Administration Review*, 49(2):116-125.
- Kusumasari, Bevaola. 2005. "Kontrak pelayanan dalam reformasi pelayanan publik di Indonesia" dalam Erwan Agus Purwanto dan Wahyudi Kumorotomo, (eds.), *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*. Yogyakarta: Gava Media, hlm. 87-98.
- Luke, Jeffrey. 1998. *Catalytic Leadership*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Schmidt, Faye and Teresa Strickland. 1998. *Client Satisfaction Surveying*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, Citizen-Centered Service Network
- Stone, Deborah. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. New York: HarperCollins.

Lampiran:

Catatan Teknis Indeks Kepuasan Pengguna Layanan

Metode

Variabel dan indikator yang dipergunakan untuk mengukur kepuasan layanan pengguna layanan terhadap kinerja UPTSA meliputi:

1. Variabel diskriminasi pelayanan; diukur dengan mempergunakan pertanyaan [*Apakah antrian pelayanan di konter UPTSA telah menerapkan prinsip keadilan?*]
2. Variabel besaran waktu dan biaya subjektif, diukur dengan mempergunakan pertanyaan [*Apakah menurut Ibu/Bapak/Saudara, lama waktu proses penyelesaian dokumen pelayanan dirasakan terlalu lamban?*] dan [*Apakah keseluruhan biaya yang dikeluarkan untuk proses pelayanan dirasakan terlalu mahal?*]
3. Variabel transparansi pelayanan, diukur dengan mempergunakan pertanyaan [*Apakah Ibu/Bapak/Saudara mengetahui besarnya biaya resmi untuk proses penyelesaian dokumen pelayanan yang telah ditentukan oleh UPTSA?*]
4. Variabel kenyamanan fasilitas, diukur dengan mempergunakan pertanyaan [*Apakah fasilitas pelayanan berupa sarana pengaduan di UPTSA telah memadai?*] dan [*Menurut Ibu/Bapak/Saudara, apakah fasilitas pelayanan berupa kebersihan toilet di UPTSA telah memadai?*]
5. Variabel pemenuhan hak pengguna layanan, diukur dengan mempergunakan pertanyaan [*Apakah Ibu/Bapak/Saudara merasa bahwa petugas di UPTSA telah memenuhi hak Ibu/Bapak/Saudara untuk*

mengetahui kapan waktu penyelesaian dokumen layanan dilakukan?], [Apakah petugas di UPTSA telah memenuhi hak Ibu/Bapak/Saudara untuk diperlakukan secara wajar dan baik selama proses pelayanan berlangsung?], [Apakah petugas di UPTSA telah memenuhi hak Ibu/Bapak/Saudara untuk memperoleh informasi tentang prosedur dan biaya pelayanan dengan jelas dan mudah?] dan [Apakah petugas di UPTSA telah memenuhi hak Ibu/Bapak/Saudara untuk mengetahui bagi keperluan apa biaya pelayanan itu akan dipergunakan?]

6. Variabel sikap pelayanan, diukur dengan mempergunakan pertanyaan [Apakah petugas di UPTSA memberikan sapaan tertentu kepada Ibu/Bapak/Saudara pada saat datang di kantor pelayanan?], [Apakah petugas bersikap ramah (tersenyum) dalam memberikan pelayanan?], [Apakah petugas menunjukkan sikap yang sopan pada saat proses pemberian pelayanan berlangsung?], dan [Ketika masyarakat menemui kesulitan atau masalah dalam proses pelayanan, apakah petugas di UPTSA memberikan bantuan secara baik kepada pengguna?]

Prosedur Pengukuran Indeks

1. Konsistensi Nilai

Konsistensi nilai dilakukan untuk memberi ketetapan dalam pemberian nilai jawaban responden. Pertanyaan yang *magnitude* kodenya berlawanan dengan makna jawaban akan dilakukan perubahan *magnitude* kodenya (*reverse*). Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa nilai jawaban yang tinggi menunjukkan tingkat kepuasan yang tinggi (positif) terhadap

kualitas suatu layanan. Sebaliknya, nilai jawaban yang rendah menunjukkan tingkat kepuasan yang rendah (negatif) terhadap kualitas pelayanan.

2. Pemberian Skor Nilai Skala

Dalam survei ini, alternatif jawaban dari pertanyaan yang menggunakan *likert scale* dengan angka 1, 2, 3, 4, dan 5 hanya menunjukkan "kode angka" jawaban responden, bukan merupakan skor nilai yang sebenarnya. Untuk itu, perlu dilakukan pemberian skor nilai yang sebenarnya bagi jawaban responden. *Method of summated ratings* sebagai suatu metode penskalaan akan digunakan untuk menentukan skor nilai skala. Metode ini menggunakan distribusi respons sebagai dasar penentuan skor nilai skalanya.

3. Standardisasi Skor Nilai Skala

Standardisasi skor nilai dilakukan untuk menstandarkan skor nilai skala yang mempunyai satuan dan rentang skor nilai yang berbeda-beda ke dalam suatu rentang nilai 0 sampai dengan 1. Hal ini dilakukan agar skor nilai skala yang mempunyai satuan dan rentang skor nilai yang berbeda-beda dapat dijumlahkan. Rumus yang digunakan untuk menstandarisasi adalah

$$SKOR\ NILAI\ TERSTANDARDISASI = \frac{Skor\ Nilai - Minimum}{Maksimum - Minimum}$$

4. Angka Indeks Kepuasan

Perhitungan indeks kepuasan pengguna pelayanan dilakukan setelah prosedur pengonsistenan nilai jawaban, pemberian skor nilai skala, dan penstandarisasian skor nilai sudah dilakukan. Indeks kepuasan pengguna pelayanan kemudian dihitung dengan jalan merata-ratakan skor nilai skala tersebut.

POPULATION AND DEVELOPMENT: The Effect of Demographic Transition in Human Resources Development and Welfare in West Sumatra

Teguh Sugiyarto¹ dan Desy Febrianty²

Intisari

Artikel ini bertujuan menggambarkan dampak dinamika penduduk yang memengaruhi pembangunan SDM dan kesejahteraan di Provinsi Sumatra Barat, dengan menggunakan data sekunder dari BPS Sumatra Barat. Hasil analisis menunjukkan dinamika penduduk yang ditunjukkan dengan indeks transisi demografi terkait secara signifikan dengan tingkat kesejahteraan. Kesejahteraan juga berhubungan dengan pencapaian di bidang pendidikan, penduduk yang bekerja di sektor pertanian, dan persentase penduduk yang bekerja selama 35 jam setiap minggunya. Ini mengindikasikan tingkat kesejahteraan berhubungan dengan tingkat pembangunan manusia. Ketika semua variabel digunakan untuk mengontrol hubungan transisi demografi dengan kesejahteraan, variabel yang terkait secara signifikan dengan indeks transisi demografi hanyalah persentase penduduk yang konsumsi makanannya 70 persen dari total pengeluarannya.

Kata kunci: dinamika penduduk, kesejahteraan, pembangunan manusia.

Introduction

There are many different opinions about the effect of population growth to influence economic growth. In general those opinions can be categorized into three groups (Bloom, Canning and Sevilla, 2003). The first group which is often called as pessimistic group argues that population growth will inhibit economic growth. The opinion of the pessimistic group is based on the limited natural resources. So the population growth stimulates the increase of demand on natural resources, which lead to the reduction of capital intensity. As consequence the effort to enhance the quality life and welfare is inhibited by population growth. For an illustration, a large

number of population need also huge investment in education, housing, health, food and etc. Therefore the investment tends to fulfill basic need (Capital Spreading) and cannot touch the level of investment, which may effect the improvement of quality life (Capital Deepening).

The second group, optimistic group, has an opposite opinion with pessimistic group. In this case, population growth may lead to economic growth. Natural destruction and famine are not caused by population growth, but it is more likely stimulated by poverty and financial deprivation for some people in the population. Therefore, it is not due to limited natural

¹ Staf Statistik Kesejahteraan, BPS Sumatra Barat.

² Mahasiswa jurusan Master of International Development di The Flinders University Australia.

resources. Julian Simon in *The Ultimate Resource* (www.juliansimon.org/writings/ultimate_resource) stated that people are resourceful. In other words, with their capabilities, people can conquer nature through innovation and technologies. Not to mention, there will be new resources, which can substitute the old resources.

Later on, there will be a shift in supply and demand. A large population, due to high population growth, will create a high demand. As a result, the price of a particular good will increase as well. If this is followed by increasing the purchasing power, people may find substitution. Once again, it confirms that limited natural resources are not an obstacle.

The third group, neutralistic, argues that population growth and economic development are independent. This opinion appears because of the loss of negative relation between population growth and economic growth if several factors such as country size, openness to trade, educational attainment and quality of civil and political institution included in the analysis.

The importance of considering population dynamic and population change in order to determine development, therefore this paper will discuss the relationship between population change and development in West Sumatra. The discussion will be focused on the effect of demographic transition in human resources development and welfare by using regencies/ municipalities as an analysis unit.

Population and Development

Population can be functioned as a subject or object of development. As a subject, population plays an important role to determine

the success of development. High population productivities, which are determined by adequate knowledge and skills, enable to accelerate the speed of development. Unfortunately, not all population can be used as potential resources because of several factors. These factors can be grouped into internal factors (physical and non physical individual capabilities) and internal factors (economic condition, infrastructure and so forth).

On the other hand, population can enjoy results of development. Economic growths, availability of goods and services, and increase in purchasing power are condition which support population to have choices and live a qualified life. An increase in population welfare is usually followed by an increase in quality of individual physics and non physics. For example, an increase in purchasing power lets people improve the quality of food and having better health treatment. As a result of improved health may lead to improved non physics as well. At the same time, better non physics is followed by better people's capabilities to have higher education.

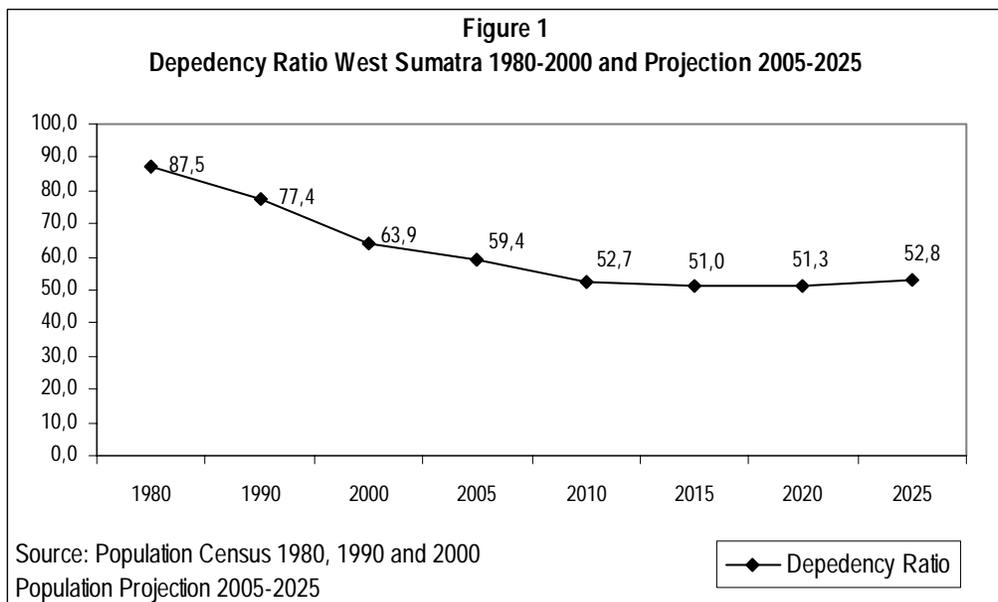
The explanation above illustrates that there is a causal relationship between development and population. On one hand, a qualified human resources determine development. On the other hand, development is one of preconditions to improve human resources. According to Ranis and Steward (2001), there are two interconnected chains between human resources development and economic development. *Firstly*, an evenly distributed economic development can benefit people and can increase household income. This also happens in government. If governments allocate revenue, which is resulted from

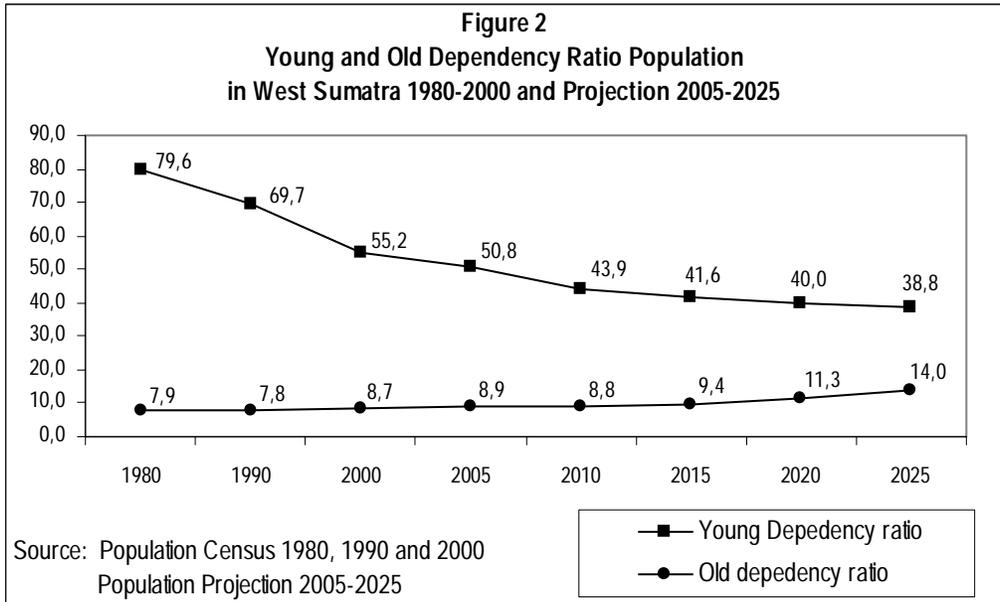
economic growth, to provide infrastructure for people, such as educational and health facilities, it cannot be denied that economic development influences in increasing the quality of human resources. *Secondly*, qualified human resources influence economic development. People with high level of education and better level of health are the precondition for creating productive labour force. It is reflected from the capability to invent technology or from an effective and efficient organization.

The importance of population in development can also be showed mathematically from economic growth. Economic growth is seen from the increase of Gross National Product (GNP) per capita. It means that as denominator of GNP, population may play a negative or positive role. In other word, GNP and population may have an inverse relationship. It is not surprise to see if population control is a popular policy among developing countries. At the same time, we also have to

bear in mind that as one of actors of development, population determines the GNP itself. In other words, a large number of population is not an obstacle for economic development if population can contribute significantly in generating GNP.

Besides physic and non physic quality, population's potency to accelerate development is influenced by population composition or structure. There are three factors that determine population dynamics, namely, fertility, mortality and migration. Theoretically, demographic transtition means population change from higher fertility and mortality to lower fertility and mortality and later on, it tends to stable. This change is started by decrease in mortality and followed by fertility's decline. As consequence of fertility decline, the proportion of population at young age decreases. The decrease in mortality, due to better health, may expand life expectancy. In general, demographic transtition is followed by change in population's structure, which means





change from population is dominated by population at young age to population that is dominated by population at young age.

The positive impact of change in population's structure is the increase in dependency ratio, ratio between inproductive population age ≤ 14 years and ≥ 65 years and productive population age 15-64 years. This increase is also means that there is an increase proportion on labour force which is potential for economic growth. However, this condition may not give positive effect for economic growth unless it has been prepared in advanced.

Population Projection 2005-2025

The period when young dependency ratio is lower than old dependency ratio is called as demographic dividend (Bloom, Canning and Sevilla, 2003). During demographic dividend, it is a potential period to accelerate economic growth because of declining dependency ratio.

Unfortunately, window of opportunity does not last forever. Declining mortality and higher life expectancy may lead to higher old dependency ratio. If this condition is not anticipated well, it may threat the success of development. Demographic dividend ends when the dependency ratio starts to increase.

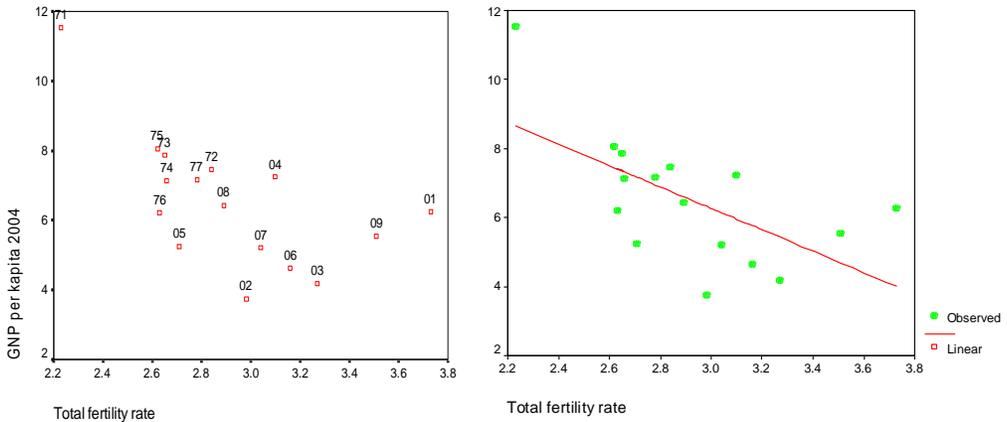
Changing in population structure which benefits development is occurring in West Sumatra. Population Census 1980 shows that dependency ratio in West Sumatra is 87.5. It indicates that in 1980 there are approximately 88 population at inproductive age per 100 population at productive ages. This figure decreases sharply to 77.4 and 63.9 in 1990 and 2000 respectively (Figure 1). Furthermore, based on population projection, dependency ratio continues declining until 2015 and starts to increase gradually in 2020 and 2025. The illustration above shows that window opportunity or demographic dividend in West Sumatra is not far to go.

From the component which constructs dependency ratio shows that there is a process of population structure in West Sumatra. Young dependency ratio decreases significantly. On the other hand, old dependency ratio increases gradually. Old dependency ratio increases significantly in 2020 and 2025. This increase is more significantly than the decrease in young dependency ratio (Figure 2). If this condition continues, in the future, young dependency ratio may be lower than old dependency ratio.

Fertility and Welfare

Fertility has a positive relationship with population growth. On the contrary, mortality is one of the factors that control population growth. In addition, migration may have positive or negative relationship with population growth. Migration may have a positive relationship with population growth if in-migration (immigrants) is bigger than out-migration (emigrants).

Figure 3
Scatter Diagram of Total Fertility Rate (TFR) and GNP per Capita of West Sumatra 2004



Independent TFR

Dependent	Model	Rsqr	d.f	F	Sig	bo	b1
GNP	Linier	0.382	14	8.66	0.011	15.5512	-3.0955

Equation (1)

$$Y_{(\text{GNP per kapita})} = 15,55 - 3,10 X_{(\text{TFR})}$$

Note:

- | | |
|---------------------------------|--------------------------|
| 01 = Kepulauan Mentawai Regency | 09 = Pasaman Regency |
| 02 = Pesisir Selatan Regency | 71 = Padang City |
| 03 = Solok Regency | 72 = Solok City |
| 04 = Swl.Sijunjung Regency | 73 = Sawahlunto City |
| 05 = Tanah Datar Regency | 74 = Padang Panjang City |
| 06 = Padang Pariaman Regency | 75 = Bukittinggi City |
| 07 = Agam Regency | 76 = Payakumbuh City |
| 08 = 50 Kota Regency | 77 = Pariaman City |

In case of West Sumatra, population growth is mostly influenced by natural increase (fertility and mortality). Eventhough in West Sumatra there is *merantau* tradition (outmigration), negative net migration tends to decrease. This condition may occur because of reducing disparity among provinces in Indonesia. Uneven development among provinces in Indonesia may become one of the push factors of migration. Considering this condition, therefore, to find the impact of population growth on economic growth, it can be analysed through relationship between fertility and economic development. One of the indicators that usually indicates fertility is Total Fertility Rate (TFR). TFR reflects number of children which possibly beared by a woman at the end of her productive period if she follows a scheduled fertility pattern.

There are several reasons which explain the relationship between fertility and poverty or fertility and level of welfare. UNFPA (2004) in "State of World Population 2004" says that member of households relates with welfare in several ways. *Firstly*, low fertility may cause small member of household, therefore income per capita is relatively higher than those whose member of household is bigger. *Secondly*, frequent births have a strong relationship with maternal mortality and morbidity. A loss of a mother may hinder household welfare because it may lose economic pontency, which is resulted from a mother. *Thirdly*, high fertility may prevent children educational attainment because a large member of household may reduce investment per capita in education. In addition, education attainment strongly relates to income. *Fourthly*, a small member of household may support a household to achieve a good level of children health. In future, these children may have a good productivity.

Figure 3 shows that TFR and GNP per capita tend to correlate negatively. City of Padang (71), which is the capital city of West Sumatra, has a highest GNP per capita and the lowest TFR. On the other hand, Kepulauan Mentawai regency has the highest TFR, but it does not have the lowest GNP per capita. Pesisir Selatan regency is a region with the lowest GNP per capita and TFR around 3 (3 is the average TFR in West Sumatra). These indicators (GNP per capita and TFR) illustrate that GNP per capita and TFR does not have a 'pure' relationship. There are other variables or factors that influence their relationship. This condition is supported by simple linier regression between these two variables. Regression equation (1) shows that TFR impacts negatively on GNP per capita. However, TFR only explains 38.2 percent of total variance of TFR It means that around 60 percent of GNP variance is influenced by other factors.

Demographic Transition

Considering that population dynamics is influenced by several factors therefore, explanation on relationship between fertility and welfare are not adequate to represent the relationship between population growth and economic development. Therefore, we need to consider population dynamics change comprehensively. In demographic theory, it mentions that population changes from high level of fertility and high mortality to low level of fertility and mortality and later on it tend to stable at particular period. Demographic transition has four phases. Phase *one* is a period where fertility and mortality is very high. In phase *two*, mortality declines due to revolution in health. At phase *three*, fertility starts to decline, but it is still higher than level

Table 1
Process of Demographic Transition

Phase	Fertility	Mortality	Natural Increase
High Stationary	High	High	Nil or very low
Early Expanding	High	Gradually decline	Low
Late Expanding	Decline	Decline more sharply than fertility	High
Low Stationary	Low	Low	Nil or very low
Declining	Low	Higher than fertility	Negative

Source: Lucas and Meyer (2003, p. 22).

of mortality. Phase *four*, fertility and mortality tend to stable at low level.

Population growth is still high at phase three. At this phase, the gap between fertility and mortality is relatively big. Furthermore, duration when this demographic transition occurs is different among regions. For example, in European countries, fertility and mortality decline gradually and it takes a long period of time. However, in developing countries, like Indonesia, demographic transition tends to occur in a relatively short period of time. It may happen because the transition is based on different factors. If in European countries, demographic transition happens gradually due to economic condition and advanced technology in health, in developing countries, demographic transition occurs due to intervention such as family planning program. Eventhough, it has different process and different period of time, demographic transition creates a low population growth and relatively stable.

Demographic Transition and Economic Development

One of measurement that measures level of demographic transition is index of

demographic transition (Ogawa and Tsuya, 1993). This index is constructed by three variables, namely fertility (TFR), mortality (represented by life expectancy/ e_0) and level of urbanization (u). Level of urbanization is percentage of population living in urban area. This variable is included as one of determine variables of demographic transition because urban areas, in general, have different characteristics from rural area such as level of economy, culture and so forth. The characteristics of urban area support positively to demographic transition. Furthermore, this index ranges from zero to 1, the higher index, the more advanced demographic transition.

In West Sumatra, Bukittinggi City and Padang City have the highest index of demographic transition. On the other hand, Kepulauan Mentawai has the lowest index of demographic transition. If this index is plotted with economic indicators or welfare indicator such as GNP per capita, percentage of population with consumption over food less than 70 percent of total expenditure, percentage of population with expenditure higher that average of province expenditure and percentage of poor people, it shows that population change has a strong relationship with economic development.

Table 2
Correlation Coefficient of Various Indicators of
Population Change and Economic Development in West Sumatra

Indicator	GNP per capita (y_1)	% population with proportion of food expenditure \leq 70 % than total expenditure (y_2)	% population with average expenditure higher than average of province expenditure (y_3)
TFR	-0.618 <i>0.011</i>	-0.734 <i>0.001</i>	-0.785 <i>0.000</i>
IMR	-0.531 <i>0.034</i>	-0.719 <i>0.002</i>	-0.815 <i>0.000</i>
% of population living in urban area	0.698 <i>0.003</i>	0.789 <i>0.000</i>	0.936 <i>0.000</i>
Index of demographic transition	0.690 <i>0.003</i>	0.827 <i>0.000</i>	0.946 <i>0.000</i>

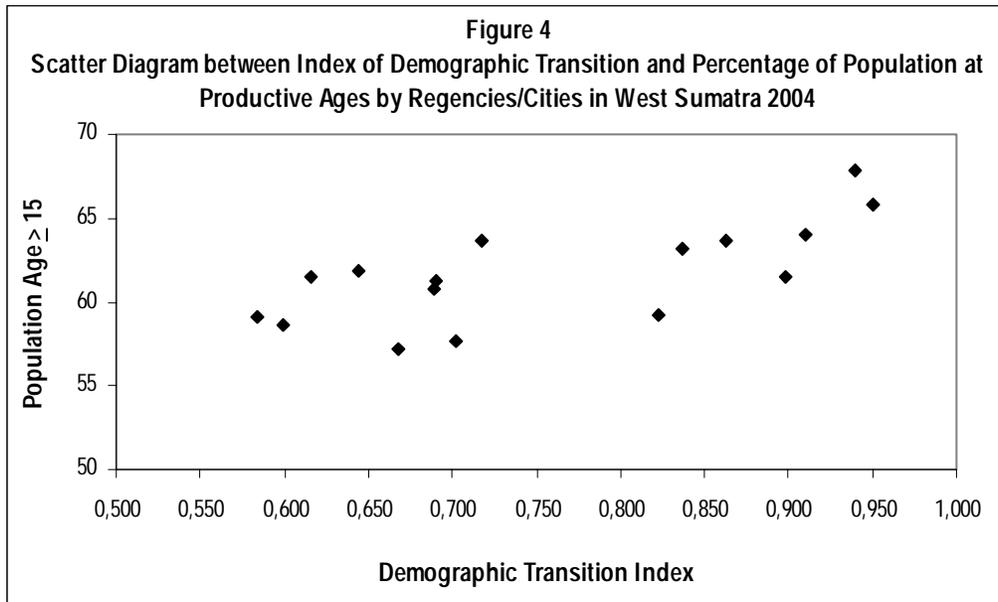
Source: National Socio-Economic Survey 2004, BPS (2005a and 2005b).

It can be seen from Table 2 that index of demographic transition and its components correlate significantly with economic indicators. Correlation coefficient also indicates that population dynamics which starts with declining in fertility and mortality has a positive impact on economic development and welfare. TFR and Infant Mortality Rate (IMR) have an inverse relationship with economic development which are represented by variables Y_1 , Y_2 and Y_3 , respectively. It means that if TFR and IMR are at low level, it may achieve a good level of welfare.

Correlation coefficient between percentage of population living in urban area and economic indicators has an inverse relationship with correlation coefficient of TFR and IMR. However, the analysis implication is the same, because in general, declining in TFR and IMR happen at the same time as an improvement in health, education, economy and urbanization as well.

Human Resources Development and Economic Development

Demographic transition process which occurs at the same time as declining in population growth gives a positive impact on efforts to increase level of welfare. The demographic transition is followed by change in population structure. A slow population growth may cause a decrease in porportion of young population (age < 15). On the contrary, proportion of population at productive ages will tend to increase (Figure 4). This condition is so-called as demographic dividend and it is considered as determine factor between population change and development (Bloom, Canning and Sevilla, 2002). Thus, demographic transition is only a process of population dynamics and results population structure which supports development process. As the success of development itself, is determined by the quality of population at productive ages.



Similar opinion also comes from Ogawa and Tsuya (1993). They say that a slow population growth that is due to declining in fertility may lead to increase labour force. On the other hand, a low fertility impacts on an increase in investment per labour force that later on may create qualified labour force. An increase in quality of labour force is started by an increase in educational attainment because education is a foundation to adapt a new innovation and technology.

The success of development to improve welfare is more likely determined by the quality of population as the actor of development. The availability of a large number of population at productive ages cannot guarantee for economic development. Especially, those population are not qualified. The successes of development are also determined by government policies and structure of government that enable to absorb and empower qualified population at productive

ages. In this analysis, it is used three variables to explain the quality of population and the use in development. These variables are percentage of population who complete secondary education and above, percentage of population working in agriculture, percentage of population working 35 hours per week and above. Percentage of population working in agriculture is used in analysis because economic development tends to be characterized by non-agriculture as leading economic sectors. In addition, agriculture is occupied by low quality of labour force, compared to manufacture and services sectors. Therefore, percentage of labour force in agriculture is expected to have a negative relationship with welfare and economic development. In contrast, the other two variables are expected to have a positive relationship.

Table 3 shows that these three variables have a significant correlation coefficient with

Table 3
Correlation Coefficient between Population Dynamic Indicators and Economic Development or Welfare in West Sumatra

Indicator	GNP per capita (y1)	% population with proportion of food expenditure ≤ 70 % than total expenditure (y2)	% population with average expenditure higher than average province expenditure (y3)
% population with secondary education attainment & above (X1)	0.796 0.000	0.827 0.000	0.947 0.000
% labour force in agriculture (X2)	-0.650 0.006	-0.734 0.001	-0.931 0.000
% labor working ≥ 35 hours (X3)	0.698 0.003	0.837 0.000	0.790 0.000

Source: National Socio Economic Survey (2004) and BPS (2005b).

Table 4
Partial Correlation Coefficients between Index of Demographic Transition and Economic Development/Welfare

- PARTIAL CORRELATION COEFFICIENTS -
 Controlling for.. X1 X2 X3

	INDEX	Y1	Y2	Y3
INDEX	1.0000 (0) P= .	-.1499 (11) P= .625	.5700 (11) P= .042	.2719 (11) P= .369
Y1	-.1499 (11) P= .625	1.0000 (0) P= .	-.0467 (11) P= .880	-.2784 (11) P= .357
Y2	.5700 (11) P= .042	-.0467 (11) P= .880	1.0000 (0) P= .	.6732 (11) P= .012
Y3	.2719 (11) P= .369	-.2784 (11) P= .357	.6732 (11) P= .012	1.0000 (0) P= .

(Coefficient / (D.F.) / 2-tailed Significance)

" ." is printed if a coefficient cannot be computed

economic development indicators. Furthermore, the direction of the relation is also as expected. This result affirms opinion that the success of development is determined by the quality of human resources and their empowerment. To ensure that population dynamics is only a distant determinant for the success of development, it needs to measure correlation coefficient between index of demographic transition and welfare indicator by using X_1 , X_2 and X_3 as controlling variables. The result (Table 4) shows that index of demographic transition correlates significantly only with Y_2 ($p = 0.042$). Other welfare indicators do not correlate significantly. This condition indicates that population dynamics relate indirectly with welfare through intermediate variables.

Conclusion

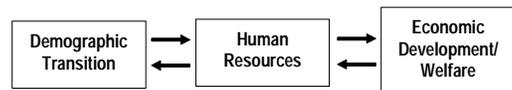
To sum up, there are several points which explain the relationship between demographic transition, human resource development and welfare in West Sumatra, namely:

1. Regencies/cities which have low TFR and IMF have a relatively better welfare. This condition is consistent by using index of demographic transition analysis. Index of demographic transition is analyzed by using three variables, namely TFR, life expectancy and percentage of population living in urban area.
2. Population dynamics or demographic transition has a strong relationship with human resource development which is represented by education attainment, working hours and industrial origin.

Regencies/cities which have high index of demographic transition tend to have better quality of human resources.

3. Regencies/cities which have better quality of human resources tend to correlate positively with welfare.
4. By using quality of human resources as controlling variable, the relationship between index of demographic transition and economic development/welfare is no longer significant, except for Y_2 (percentage of population with proportion of food expenditure $d > 70$ percent than total expenditure).

The relationship of demographic transition, human resources and economic development/welfare can be shown in a simple scheme as follows:



The implication of policies which can be summed up is it needs to maintain the sustainability of demographic transition process. The result shows that demographic transition has a positive impact on welfare. Demographic transition also needs to be complemented by an improvement in human resources, considering that population as actor of development and the key of the success of development. In this analysis, it also shows that qualified population relates directly with welfare, while demographic transition tends to create best condition to stimulate improvement in quality of human resources and success of development.

References

- Bloom, D. E., David Canning and Jaypee Sevilla. 2003. *The Demographic Dividend: A New Perspective on The Economic Consequences of Population Change*. RAND.
- BPS, BAPPENAS and UNFPA. 2005. *Proyeksi Penduduk Indonesia 2000-2025*. Jakarta: CV Gading Komunikatama.
- BPS Sumatera Barat. 2005a. *Proyeksi Penduduk (Estimasi Parameter Demografi) Propinsi Sumatera Barat 2003-2010*.
- BPS Sumatera Barat. 2005b. *Sumatera Barat dalam Angka 2004*.
- Lucas, David and Paul Meyer. 2003. *Beginning Population Studies* (2nd edition). Canberra: The ANU.
- Ogawa, Naohiro and O. Noriko Tsuya. 1993. *Demographic Change and Human Resources Development in the Asia-Pacific Region: trends of the 1960s to 1980s and Future Prospects*. In Ogawa et al (eds). *Human Resources in Development along the Asia-Pacific Rim*. Singapore: Oxford University Press.
- Ranis, Gustav and Frances Steward. 2001. *Growth and Human Development Comparative Latin America Experience* (online). Available on: <http://www.econ.yale.edu/~egcenter/research.htm>, 09 August 2004.
- UNFPA. 2003. *Population and Poverty: Achieving Equity, Equality and Sustainability*. New York.
- UNFPA. 2004. *State of world Population 2004, The Cairo Consensus at ten: Population, Reproductive Health and the Global Effort to end Poverty*. New York.

PERDAGANGAN PEREMPUAN ANTARNEGARA

Perdagangan Amoi di Kota Singkawang, Kalimantan Barat

Agus Sikwan¹

Abstract

Cross country trafficking in women has happened for so many years in many provinces in Indonesia which territory were near other country's territory. This cross country trafficking has become more complex and related to not just inner state territory, but also out side the country. Its pattern was also changed, not just organized by one person, but by a syndicated camouflaged in beauty salons, hotels, and tour travel agents. Its purpose moved from prostitution to become migrant workers and the bride for foreign men. The victims also suffered from many harrasement, physically, psychologically, social and economics. Recruitment agents, customers, husbands/family, the owners of the place they worked in were the people who caused the harrasement towards them.

Keywords: trafficking, amoi.

Pendahuluan

Penelitian tentang perdagangan perempuan (*trafficking*) antarnegara di dalam kehidupan masyarakat Indonesia masih kurang mendapatkan perhatian secara proporsional, baik dari kalangan akademisi maupun dari pengambil kebijakan (pemerintah). Masih kurangnya perhatian (*neglected*) terhadap studi *trafficking* antarnegara di Indonesia telah ikut memengaruhi intensitas dan kualitas penelitian yang dihasilkan. Setidak-tidaknya terdapat beberapa alasan yang mendasari masih kurangnya perhatian terhadap isu *trafficking* antarnegara. Selain masih sedikitnya kalangan akademisi yang peduli dan memiliki keahlian serta pengalaman penelitian yang cukup

mendalam mengenai masalah *trafficking* antarnegara, sumber data yang berkualitas juga masih sangat terbatas. Data yang tersedia dari pemerintah sangat sedikit yang memiliki relevansi dengan masalah *trafficking* antarnegara (Komnas Perempuan, 2000).

Pada umumnya kasus perdagangan perempuan (*trafficking*) antarnegara secara terselubung lebih banyak terjadi pada beberapa kota di provinsi Indonesia yang wilayah provinsinya berbatasan langsung dengan negara tetangga. Hal ini seperti yang terjadi di Kota Singkawang, Provinsi Kalimantan Barat yang merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang wilayahnya berbatasan langsung dengan negara tetangga, yakni Malaysia.

¹ Staf pengajar pada Program Magister Ilmu-Ilmu Sosial, Universitas Tanjungpura dan peneliti pada Pusat Studi Wanita, Universitas Tanjungpura, Pontianak.

Berdasarkan data dari Kantor Imigrasi Kelas II Singkawang (2006), dapat diketahui bahwa pada periode Januari – Desember 2005 terdapat sebanyak 1.050 orang amoi yang mengurus paspor untuk tujuan negara Taiwan atau Hongkong. Di antara mereka ada yang mengurus paspor 48 halaman, yaitu sebanyak 900 orang, dan paspor 24 halaman sebanyak 150 orang. Dari jumlah tersebut, sebagian besar (90 persen) proses pengurusan administrasinya dilakukan oleh calo/agen.

Fenomena *trafficking* antarnegara menjadi masalah di Kota Singkawang ketika banyak amoi asal Kota Singkawang yang diboyong oleh orang Taiwan/Hongkong ke negaranya melalui perantara calo/agen. Para amoi yang berangkat ke Taiwan/Hongkong biasanya berkedok sebagai istri orang Taiwan/Hongkong

maupun sebagai TKW ilegal, yang umumnya dipekerjakan di berbagai tempat hiburan malam di sana. Sering kali mereka mendapatkan perlakuan yang merugikan dan melanggar hak asasi manusia.

Berbagai kasus tersebut merupakan contoh permasalahan yang muncul akibat rendahnya kualitas perlindungan hukum terhadap para perempuan WNI keturunan Cina (amoi) di luar negeri. Di samping itu, penggunaan jalur berimigrasi ke luar negeri yang dilakukan oleh sebagian besar amoi asal Kota Singkawang dengan kedok sebagai istri orang Taiwan atau Hongkong maupun sebagai TKW ilegal sangat rentan terhadap eksploitasi yang dilakukan oleh para calo/agen dan pengguna jasa. Eksploitasi, bahkan sudah dimulai selama proses migrasi berlangsung sampai ketika berada di negara

Tabel 1
Kasus Perempuan WNI Keturunan Cina (Amoi) Asal Kota Singkawang yang Mendapat Masalah di Taiwan/Hongkong

Nama/Umur	Negara Tujuan	Status	Masalah
Lie Lie Kim (18 tahun)	Taiwan	TKW ilegal	Dianiaya di sekujur tubuh dan disekap karena tidak mau disuruh melayani pria hidung belang di hotel/losmen.
Bong Siat Moi (14 tahun)	Taiwan	Istri orang Taiwan	Dipukul suami sampai lebam karena tidak mau disuruh melayani mertua.
Tien Niu (15 tahun)	Taiwan	Istri orang Taiwan	Dipukul suami sampai babak belur karena suami pemabuk dan penjudi.
Chia Sat Kim (17 tahun)	Taiwan	TKW ilegal	Dianiaya dan disekap dalam kamar 5 hari dengan diberi makan nasi basi karena tidak mau dijual oleh majikannya.
Liem Chin Mi (19 tahun)	Hongkong	TKW ilegal	Kerja dari pagi sampai malam dan tidak pernah digaji, sering dianiaya majikan.
Siao Yen (15 tahun)	Hongkong	Istri orang Hongkong	Dianiaya suami karena selalu menolak keinginan seksual suami yang aneh-aneh.
Bong Li Chi (20 tahun)	Taiwan	TKW ilegal	Dianiaya dan dipukul majikan sampai pingsan karena tidak mau disuruh untuk melayani 3 orang tamu pria dalam satu malam di tempatnya bekerja.

Sumber: *Harian Equator*, 25 Agustus 2004.

tujuan. Dampak negatif dari ini semua berupa terbaikannya aspek jaminan perlindungan hukum atas diri amoi yang berimbas pada munculnya isu kemanusiaan, seperti penganiayaan, pelecehan, eksploitasi, intimidasi, pemerkosaan, penyekapan, bahkan sampai mengalami deportasi secara paksa.

Pada umumnya Pemerintah Indonesia, dalam hal ini Depnaker, telah mengatur dan merumuskan suatu kebijakan mekanisme pengiriman pekerja ke luar negeri. Hal itu dimaksudkan supaya dapat lebih menjamin aspek perlindungan hukum bagi pekerja melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 02/MEN/1994 tentang Penempatan Tenaga Kerja di Luar Negeri dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. KEP. 44/MEN/1994 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penempatan Tenaga Kerja ke Luar Negeri. Kebijakan ini menjadi bagian dari strategi perencanaan ketenagakerjaan nasional yang bertujuan untuk mengurangi jumlah pengangguran di dalam negeri, peningkatan kesejahteraan migran, dan peningkatan perolehan devisa negara (Hugo, 1995).

Sehubungan dengan hal itu, dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, dirumuskan suatu kebijakan berupa program ekspor jasa tenaga kerja melalui Surat Menaker RI No. 269/M/VIII/94. Peraturan itu diharapkan akan efektif untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, yang salah satunya adalah dengan meningkatkan perlindungan kepada pekerja. Cara yang digunakan adalah mempromosikan penggunaan jalur legal kepada para migran dalam berimigrasi ke luar negeri untuk tujuan bekerja (Depnaker, 1998).

Di samping itu, pemerintah juga telah mengatur dan merumuskan kebijakan yang berlaku secara nasional tentang tata cara perkawinan campuran antara seorang Warga Negara Indonesia (WNI) dengan orang asing. Dengan adanya hal tersebut diharapkan dapat lebih menjamin aspek perlindungan hukum dalam kehidupan rumah tangga antara suami istri yang berbeda kewarganegaraan. Kebijakan yang dikeluarkan adalah Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Undang-Undang Perkawinan (UUP) dan PP No. 9 Tahun 1975 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974. Kebijakan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perkawinan campuran, khususnya pasal 57–62 UUP yang berlaku secara nasional, pada dasarnya bertujuan menjamin hak dan kewajiban masing-masing suami istri yang berbeda kewarganegaraan dalam rangka membina rumah tangga yang rukun dan bahagia selama-lamanya.

Berbagai kasus kemanusiaan yang menimpa amoi di luar negeri, khususnya di Taiwan dan Hongkong, seperti eksploitasi, penganiayaan sampai deportasi, menunjukkan kualitas serta efektivitas peraturan Kep. Menaker No. 44 Tahun 1994 dan UU No.1 Tahun 1974 masih jauh dari yang diharapkan. Timbulnya berbagai kasus yang dialami oleh para amoi di luar negeri lebih disebabkan oleh beberapa faktor berikut. (1) Kurangnya perhatian dan perlindungan hukum dari pihak Pemerintah Indonesia terhadap perempuan WNI keturunan Cina (amoi) di luar negeri. Selama ini pemerintah hanya melakukan fungsi administrasi, tanpa menjalankan pengawasan

langsung. (2) Minimnya pengetahuan amoi tentang peraturan hukum bagi dirinya, baik selaku TKW maupun sebagai istri dari pria asing di negara tujuan. (3) Lemahnya posisi tawar-menawar (*bargaining position*), baik terhadap perusahaan atau pengguna jasa maupun terhadap suaminya yang berkewarganegaraan asing. Hal ini terjadi karena hampir semua amoi yang berangkat ke luar negeri (Taiwan atau Hongkong) memiliki tingkat pendidikan dan keterampilan yang relatif sangat rendah. (4) Aturan hukum ketenagakerjaan dan perkawinan campuran di Indonesia belum memadai untuk mengatasi masalah ini. Pemerintah kurang responsif dan akomodatif terhadap tuntutan yang berkembang di masyarakat sehingga aspirasi yang berkembang tidak terakomodasikan ke dalam kebijakan ketenagakerjaan dan perkawinan campuran (Tangdililing, 1997).

Kondisi yang demikian tersebut masih diperparah lagi dengan kenyataan bahwa penggunaan jalur resmi pemerintah di Kota Singkawang masih belum populer di kalangan amoi. Pemerintah, dalam hal ini Depnaker dan Kantor Catatan Sipil Kota Singkawang, telah berupaya mempromosikan penggunaan jalur resmi kepada setiap perempuan Indonesia, tidak terkecuali para amoi yang hendak bekerja dan/atau ingin melakukan perkawinan campuran dengan orang asing. Hal ini bertujuan lebih memberikan perlindungan kerja dan kepastian hukum kepada para amoi, sekaligus mengurangi dampak kemanusiaan yang merugikan mereka yang menggunakan jalur ilegal.

Berdasarkan data dari Kantor Imigrasi Kelas II Singkawang (2006), amoi yang

Tabel 2
Banyaknya Perempuan WNI
Keturunan Cina (Amoi) Asal Kota Singkawang
yang Berangkat ke Taiwan dan Hongkong
Tahun 2001–2005

Periode Keberangkatan	Taiwan	Hongkong	Jumlah
Januari-Desember 2001	450	80	530
Januari-Desember 2002	550	125	675
Januari-Desember 2003	678	200	878
Januari-Desember 2004	700	220	920
Januari-Desember 2005	750	300	1.050
Total Keseluruhan	3.128	925	4.053

Sumber: Kantor Imigrasi Kelas II Singkawang Tahun 2006.

berangkat ke Taiwan dan Hongkong dengan alasan kunjungan wisata sejak 2001– 2005 jumlahnya cenderung meningkat untuk setiap tahunnya (lihat Tabel 2).

Meningkatnya para amoi yang berangkat ke Taiwan/Hongkong setiap tahunnya tidak akan menimbulkan masalah yang berarti apabila maksud keberangkatannya adalah untuk kunjungan wisata, seperti alasan yang tertera dalam paspor mereka. Namun umumnya mereka berangkat dengan tujuan sebagai TKW dan sebagaiмпелай perempuan dengan kedok tujuan wisata itu. Oleh karenanya, mereka lebih banyak menjadi korban perdagangan perempuan (*trafficking*) antarnegara secara terselubung yang dilakukan oleh suatu sindikat yang terorganisasi secara rapi. Praktik perdagangan perempuan (*trafficking*) antarnegara secara terselubung dan terorganisasi secara rapi

sangat mengancam kehidupan generasi muda kaum perempuan WNI keturunan Cina (amoi) di Kota Singkawang, khususnya amoi yang berangkat ke luar negeri (Taiwan/Hongkong) melalui jalur ilegal. Sehubungan dengan hal itu, upaya melihat perdagangan perempuan antarnegara ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran untuk melakukan pencegahan dan/atau memutuskan mata rantai praktik perdagangan perempuan secara terselubung merupakan suatu hal yang sangat penting.

Tulisan ini semata-mata bertujuan melakukan analisis terhadap motif yang menjadi pendorong terjadinya *trafficking* antarnegara dan dampak dari *trafficking* antarnegara terhadap diri amoi yang telah menjadi korban *trafficking* tersebut.

Tinjauan Pustaka

Menurut Soesilo (1994), yang dimaksud dengan perdagangan perempuan adalah melakukan perbuatan-perbuatan dengan maksud menyerahkan perempuan kepada pihak lain untuk kepentingan pelacuran. Termasuk pula di sini adalah mereka yang biasanya mencari perempuan-perempuan muda untuk dikirim ke luar negeri untuk dijadikan pelacur.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendefinisikan perdagangan perempuan (*trafficking*) sebagai perekrutan, pengiriman, pemindahan, penampungan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman, penggunaan kekerasan, atau bentuk pemaksaan lain, seperti penculikan, penipuan, kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan, posisi rentan atau memberi atau menerima bayaran atau manfaat

untuk memperoleh izin dari orang yang mempunyai wewenang atas orang lain, untuk tujuan eksploitasi (Komnas Perempuan, 2000).

Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW, 1997) dalam definisinya menekankan tiga unsur penting dalam konsep *trafficking*, yaitu rekrutmen, transportasi, dan lintas batas negara. Namun dalam perkembangannya, *Human Rights Workshop* (GAATW, Juni 1997) memperluas pengertian ketiga unsur tersebut dengan menambahkan satu unsur yang diadopsi dari *Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Against Women* (CEDAW, 1999), yaitu unsur persetujuan (*consent*).

Dengan demikian, ada beberapa unsur penting di dalam konsep *trafficking*. *Pertama*, unsur persetujuan, yaitu unsur yang dilatarbelakangi adanya fakta tentang keberadaan atau ketiadaan persetujuan korban akibat penipuan, paksaan, ketiadaan informasi, dan ketiadaan kapasitas legal kepada korban untuk dapat memberikan persetujuan yang dapat menyebabkan terjadinya *trafficking*. *Kedua*, unsur tujuan migrasi yang dilatarbelakangi oleh suatu persepsi bahwa bukan hanya pelacuran yang dapat dikategorikan ke dalam *trafficking*, melainkan juga bentuk-bentuk eksploitasi lainnya. *Ketiga*, unsur garis perbatasan, tidak selamanya *trafficking* terjadi secara lintas negara.

Dari berbagai konsep perdagangan perempuan (*trafficking*) tersebut, dapat dipahami bahwa unsur persetujuan merupakan unsur kunci di dalam konsep perdagangan perempuan. Sepanjang tidak dimaksudkan untuk mengeksploitasi TKW atau masih dalam batas-batas persetujuan yang bersangkutan,

hal itu tidak dapat dikategorikan sebagai perdagangan perempuan. Sebaliknya, jika unsur persetujuan diperhitungkan, maka berbagai konsekuensi dari situasi perdagangan perempuan yang disetujui oleh korban harus dikecualikan. Oleh karena itu, diperhitungkannya unsur persetujuan mengimplikasikan tidak semua TKW dapat dikualifikasikan sebagai korban perdagangan perempuan, terutama mereka yang tidak menjadi korban penipuan, paksaan, ancaman, atau kekurangan informasi atas situasi pekerjaan yang akan mereka jalani.

Menurut Soewondo (1984: 307), keadaan sosial ekonomi keluarga yang serba kekurangan mengharuskan perempuan bekerja di luar rumah tangga sebagai tenaga kerja produktif dalam rangka menambah penghasilan keluarga mereka. Ironisnya, di sektor produktif tersebut, perempuan sebagai tenaga kerja cenderung diperlakukan sebagai barang dagangan yang memiliki nilai jual. Kenyataan ini tidak terlepas dari adanya nilai-nilai materialisme dan individualisme yang dijunjung tinggi dalam keluarga modern.

Menurut Hull, dkk. (1977: 99), terjadinya praktik pelacuran disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan perempuan. Lebih lanjut dikatakan terdapat faktor nonekonomi yang turut mendorong perempuan muda masuk ke dunia pelacuran, yaitu tingginya angka perceraian, terutama di kalangan keluarga Jawa. Sementara itu, menurut Tangdililing (1997), pendidikan rendah dan kemiskinan dalam keluarga merupakan faktor pendorong yang menyebabkan migrasi perempuan WNI keturunan Cina berangkat ke Taiwan/Hongkong. Sehubungan dengan tingkat pendidikan yang rendah dan kondisi sosial

ekonomi keluarga amoi yang tergolong miskin, mereka diharuskan bekerja di luar rumah untuk menambah penghasilan ekonomi keluarganya. Dengan tingkat pendidikan yang relatif rendah, mereka harus mau bekerja apa saja dan dalam kondisi apa pun. Keadaan seperti inilah yang menyebabkan perempuan sering mendapatkan perlakuan yang tidak wajar, seperti ditipu untuk dijadikan objek seks dalam *trafficking*.

Dari berbagai pandangan atau pemikiran di atas, dapat dipahami bahwa faktor-faktor penyebab terjadinya perdagangan perempuan adalah faktor kemiskinan, rendahnya tingkat pendidikan, tingginya angka perceraian, dan lemahnya tata nilai dalam keluarga. Dengan demikian, akar penyebab perdagangan perempuan untuk kepentingan pelacuran bukan semata-mata karena faktor ekonomi saja, melainkan produk mata rantai dari faktor sosial, ekonomi, dan budaya.

Kendala yang dirasakan sangat sulit untuk menghapus mata rantai perdagangan perempuan adalah faktor sosial budaya yang berkaitan erat dengan konstruksi sosial yang sudah melembaga dan hubungan gender yang asimetris. Keterlibatan laki-laki di dalam menjaga kesehatan reproduksi perempuan dalam kehidupan keluarga masih dianggap kurang. Sebaliknya, kekuasaan laki-laki terhadap hak reproduksi dan kesehatan perempuan masih sangat besar. Kenyataan ini terus berkembang dan berimbas pada setiap kebijakan kesehatan reproduksi perempuan yang tidak bersifat sensitif gender.

Sementara itu, dalam bidang kesehatan reproduksi, status perempuan sering dipandang lebih rendah dibandingkan dengan

laki-laki. Hal ini selanjutnya menyebabkan perempuan tidak memiliki kemampuan untuk mengambil keputusan yang menyangkut kesehatannya sendiri serta tidak memiliki wewenang untuk menentukan tubuhnya sendiri.

Dalam perdagangan perempuan (*trafficking*) antarnegara secara terselubung, baik dengan kedok sebagai TKW maupun mempeleai dalam perkawinan campuran, perempuan juga menempati kedudukan yang sangat rendah. Mereka umumnya banyak mengalami tindak kekerasan dan perlakuan kasar, baik yang dilakukan oleh pihak suami/keluarga pria Taiwan/Hongkong maupun dari pihak pengguna jasa dalam kegiatan seksual ilegal. Kondisi seperti ini tentunya dapat membahayakan kesehatan reproduksi amoi, cacat fisik, tertular penyakit menular seksual (PMS) dan HIV/AIDS, serta kehamilan tidak dikehendaki (KTD). Oleh sebab itu, hukum diperlukan untuk dapat melindungi perempuan dari praktik *trafficking* yang merupakan bentukan dari faktor sosial budaya yang bias gender. Hukum yang diperlukan adalah hukum pidana karena hukum pidana dipandang sangat efektif untuk menangani berbagai tindak kejahatan yang menyangkut pelanggaran terhadap norma kesusilaan, termasuk kejahatan *trafficking*. Hal ini sejalan dengan pendapat Kanter dan Sianturi (1982: 55) bahwa tujuan hukum pidana adalah untuk melindungi kepentingan orang per orang atau hak-hak asasi manusia, serta melindungi kepentingan masyarakat dan negara dari tindakan tercela di satu pihak dan tindakan penguasa yang sewenang-wenang di lain pihak.

Kebijakan tentang larangan terhadap perdagangan perempuan (*trafficking*) dalam

bentuk apa pun yang berlaku secara nasional diatur dalam pasal 296, 297, dan 506 KUHP. Namun implementasinya di lapangan, kebijakan *trafficking* tersebut belum sepenuhnya menjamin perlindungan atas hak-hak perempuan, terutama yang menyangkut perlindungan atas hak kebebasan perempuan dan kesehatan reproduksi mereka. Selain karena kebijakan yang berlaku secara nasional tersebut tidak sensitif gender, kebijakan itu juga sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi pada saat ini. Menurut Syaifudin (1996: 40), kebijakan yang sensitif gender adalah kebijakan yang mencerminkan kepentingan laki-laki dan perempuan secara setara. Karena kebijakan tentang larangan *trafficking* yang ada dan berlaku secara nasional diatur dalam KUHP tidak bersifat sensitif gender, dalam praktiknya di lapangan banyak merugikan kaum perempuan dan sebaliknya, menguntungkan laki-laki.

Sehubungan dengan hal itu, sudah saatnya pemerintah dan *stakeholders* secara bersama-sama membuat suatu kebijakan atau peraturan yang lebih tegas lagi yang melindungi kaum perempuan dari berbagai bentuk praktik *trafficking*, baik secara nasional maupun internasional. Hal ini sejalan dengan pendapat Hull, dkk. (1997: 133) yang mengatakan selama kebijakan pemerintah pusat terhadap *trafficking* tidak berubah, tidak ada tanda-tanda akan terjadinya perubahan situasi *trafficking* di Indonesia.

Karakteristik Perempuan WNI Keturunan Cina (Amoi) Singkawang

Secara umum telah disebutkan, salah satu tujuan dari program ketenagakerjaan dan program perkawinan campuran antarnegara

yang ingin dicapai oleh Pemerintah Kota (Pemkot) Singkawang adalah meningkatkan penggunaan jalur resmi pemerintah. Tujuannya agar lebih memberikan perlindungan calon tenaga kerja dan mempelai perempuan, khususnya bagi perempuan WNI keturunan Cina (amoi) dari eksploitasi yang merugikan kepentingan mereka, baik pada proses pengurusan kerja di negara tujuan pada proses perkawinan campuran atau selama menjadi istri yang sah dari pria berkewarganegaraan asing. Dalam rangka tujuan tersebut, upaya yang dilakukan oleh Depnaker dan Kantor Catatan Sipil Kota Singkawang adalah dengan melakukan sosialisasi program kepada masyarakat luas, khususnya kepada para amoi yang ingin berangkat ke Taiwan atau Hongkong, baik sebagai TKW maupun sebagai mempelai perempuan. Mereka diharapkan mengurangi penggunaan jalur ilegal yang cenderung lebih banyak dimanfaatkan oleh calo/agen untuk memperdagangkan mereka ke luar negeri.

Namun kenyataannya, upaya dan langkah kebijakan yang telah dilakukan oleh Pemkot

Singkawang kurang mendapatkan sambutan dengan baik oleh para amoi. Banyak amoi yang lebih suka memilih jalur ilegal daripada jalur yang legal. Program pengiriman tenaga kerja dan program pemberian kemudahan jasa pelayanan dalam pelaksanaan perkawinan campuran antarnegara yang telah diterapkan ternyata kurang mendapatkan tanggapan sebagaimana mestinya. Padahal sebenarnya tujuan program sangat baik dan menjamin kepastian hukum bagi para amoi.

Pola bermigrasi secara ilegal dilakukan sebagian besar (66,7 persen) oleh amoi yang berpendidikan rendah, yakni SD ke bawah (lihat Tabel 3). Sebaliknya, jalur atau prosedur bermigrasi secara legal banyak dilakukan oleh para amoi berpendidikan tinggi, yakni SMU ke atas. Semakin rendah tingkat pendidikan amoi, kecenderungan amoi untuk menggunakan jalur atau prosedur ilegal dalam bermigrasi ke luar negeri, khususnya Taiwan/Hongkong, semakin besar. Hal ini karena para amoi dengan tingkat pendidikan rendah belum dapat berpikir secara rasional dengan mempertimbangkan *cost-benefit* dari konsekuensi keputusan yang diambilnya. Mereka lebih mendasarkan pengambilan keputusan pada referensi dari teman, tetangga, atau tradisi yang telah lama berkembang di lingkungannya.

Pada umumnya sumber informasi merupakan komponen penting bagi para amoi sebagai referensi pengambilan keputusan untuk menggunakan jalur bermigrasi. Pengetahuan para amoi tentang Taiwan atau Hongkong, termasuk peluang, kondisi kerja, dan tingkat upah di negara tujuan justru diperoleh dari sumber-sumber informal, seperti calo/agen, amoi yang kembali dari Taiwan/Hongkong, teman, tetangga, atau saudara/

Tabel 3
Prosedur Berimigrasi Perempuan WNI
Keturunan Cina (Amoi) dan Tingkat Pendidikan

Tingkat Pendidikan Amoi	Jalur Berimigrasi Amoi ke Luar Negeri	
	Legal (%)	Ilegal (%)
SD ke bawah	56,0	66,7
SLTP	20,0	20,0
SMU	24,0	13,3
Jumlah	100,0	100,0
N	50	450

Sumber: PSW Untan, 2005.

keluarga yang pernah ke sana. Sumber-sumber informasi formal dari pemerintah, PJTKI, dan media massa jarang dapat diakses oleh sebagian besar amoi Singkawang.

Ketidakmampuan para amoi Singkawang mengakses prosedur pelayanan yang diberikan melalui program jalur resmi pemerintah sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, sumber pertimbangan dalam pengambilan keputusan, dan sumber informasi yang diperoleh mengenai negara tujuan. Keadaan ini berpengaruh pula dalam menentukan pilihan penggunaan jalur atau prosedur berimigrasi ke Taiwan atau Hongkong. Banyaknya para amoi yang masih berpendidikan SD ke bawah merupakan kendala utama dalam pencapaian tujuan program. Tingkat pendidikan yang relatif rendah menjadikan kemampuan berpikir para amoi sangat terbatas sehingga upaya mempromosikan program jalur resmi pemerintah kepada para amoi menjadi terhambat.

Secara tradisional para amoi berangkat ke Taiwan atau Hongkong, baik sebagai TKW maupun sebagai mepelai perempuan, karena pengaruh calo. Sangat logis apabila para amoi lebih memercayai bujuk rayu calo dalam mengambil keputusan untuk berangkat ke luar negeri, apalagi calo itu sama seperti mereka, yakni beretnis Cina, dan secara sosial mereka lebih dekat dengan keluarga para amoi bila dibandingkan dengan aparat desa, terlebih lagi dengan pihak Depnaker atau Kantor Catatan Sipil.

Menurut informasi yang diperoleh dari lapangan, sebagian besar (90 persen) keberangkatan amoi Singkawang ke Taiwan atau Hongkong, selain karena motivasi

ekonomi dan nonekonomi (mengejar prestise), juga karena faktor kesamaan etnis, agama, dan budaya antara mereka dengan orang Taiwan/Hongkong. Padahal, dalam kenyataannya sangat jauh berbeda. Namun karena tekad mereka untuk ke Taiwan/Hongkong sudah bulat, tidak mengherankan jika sumber informasi formal dari pemerintah, PJTKI, media massa, dan lain-lainnya jarang sekali mereka akses.

Rendahnya aksesibilitas amoi terhadap informasi program menunjukkan sosialisasi program kepada masyarakat luas pada umumnya dan para amoi khususnya belum dapat berjalan secara optimal. Sosialisasi program tidak sampai masuk ke lingkungan desa-desa yang merupakan tempat tinggal sebagian besar para amoi yang potensial. Sebaliknya, calo di pelosok-pelosok desa tempat tinggal amoi telah lama beroperasi dengan menggunakan pengaruh tokoh masyarakat etnis Cina setempat. Mereka bekerja sama menanamkan kepercayaan kepada masyarakat etnis Cina di desa dan kepada para amoi untuk menggunakan jasa calo untuk berangkat ke Taiwan/Hongkong.

Pada umumnya calo, teman, tetangga, saudara, atau orang lain yang kembali dari Taiwan/Hongkong merupakan figur-figur yang banyak memberikan pengaruh kepada amoi dalam pengambilan keputusan itu. Kedekatan hubungan personal dan sosial para amoi dengan sumber informasi menjadikan adanya rasa kepercayaan yang sangat kuat dan terjalin secara solid. Keadaan seperti ini semakin diperparah dengan masih rendahnya penerimaan pesan program dari pemerintah oleh para amoi di Kota Singkawang.

Sebagian besar amoi memang mengambil keputusan secara mandiri, dalam arti keputusan mereka untuk berangkat ke Taiwan/Hongkong dilakukan atas dasar keinginan sendiri. Namun pada kenyataannya, penggunaan jalur atau prosedur yang akan digunakan masih tetap mengandalkan saran dan pertimbangan kepada orang lain yang kembali dari Taiwan/Hongkong, khususnya calo, teman, tetangga, atau saudara.

Kenyataan tersebut di atas menggambarkan intervensi program pemerintah masih mengalami hambatan yang lebih banyak akibat faktor sosial budaya dalam hubungan individual. Para amoi masih tetap lebih memercayai informasi, saran, dan pertimbangan dari lingkungan sosial yang telah dikenalnya sebagai dasar dalam pengambilan keputusan. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa pola ikatan kepercayaan secara emosional terhadap lingkungan sosial tempat para amoi itu tinggal lebih cenderung mereka anut bila dibandingkan dengan ikatan formal dengan pihak pemerintah.

Dampak Perdagangan (*Trafficking*) Amoi Singkawang

Pada umumnya pembahasan mengenai dampak perdagangan (*trafficking*) amoi Singkawang, baik dengan kedok sebagai TKW maupun mempelai dari pria Taiwan/Hongkong, tidak dapat dilepaskan dari adanya perubahan yang terjadi, baik secara material maupun nonmaterial. Dampak material adalah yang dapat dilihat secara fisik atau langsung, sedangkan dampak nonmaterial adalah suatu perubahan yang tidak dapat diukur secara material, tetapi dapat dilihat secara nyata dalam suatu kelompok masyarakat yang, antara lain,

menyangkut perubahan struktur sosial, norma sosial budaya, dan perubahan akibat adanya tekanan psikologis.

Secara material, dampak *trafficking* biasanya dikaitkan dengan banyaknya pemberian sejumlah uang yang dilakukan oleh amoi kepada orang tuanya sewaktu ia pulang dari Taiwan/Hongkong. Dari sumber informasi yang penulis peroleh di lapangan, 80 persen amoi mengaku selalu memberikan uang kepada orang tuanya yang berkisar antara Rp5.000.000,00 sampai dengan Rp7.000.000,00 setiap kali mereka berkesempatan pulang ke Indonesia, terutama pada saat menjelang tahun baru Imlek atau Cap Go Meh. Jika mereka tidak pulang ke Indonesia, biasanya mereka mengirimkan sejumlah uang dari Taiwan/Hongkong untuk orang tuanya melalui kantor pos.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari BCA Cabang Singkawang (2006), dapat diketahui bahwa besarnya kiriman uang yang dilakukan oleh amoi yang berada di Taiwan/Hongkong sejak Januari-Desember 2005 adalah ±Rp2.850.275.100,00. Sedangkan informasi yang diperoleh dari Kantor Pos Singkawang (2006), dalam rentang waktu antara Januari-Desember 2005 besarnya uang kiriman dari amoi yang berada di Taiwan/Hongkong adalah ±Rp. 2.500.420.185,00. Pemanfaatan uang kiriman oleh rumah tangga di daerah asal pada umumnya bervariasi. Variasi tersebut meliputi pemenuhan kebutuhan konsumsi sehari-hari, biaya pendidikan anak, biaya perbaikan rumah, modal usaha kecil, membayar utang, membeli perabot rumah tangga, dan ditabung. Bagi orang tua amoi di daerah asal, uang kiriman dari anak perempuannya itu bukan hanya

bermakna ekonomis, melainkan lebih dari itu, yakni mempunyai makna yang sangat dalam berupa adanya sikap perhatian dari anggota keluarga yang berada di luar negeri (amoi) untuk menjaga hubungan kekeluargaan. Dengan kata lain, kiriman uang yang dilakukan amoi memiliki dampak sosial psikologis bagi keluarga di daerah asal.

Dampak positif lain dari *trafficking* amoi Singkawang ini tercermin dari jawaban tentang persepsi responden terhadap dampak keberangkatan ke Taiwan/Hongkong, baik dari segi ekonomi, sosial maupun psikologis. Dari aspek ekonomi, dampak yang dirasakan oleh para amoi adalah mereka bisa memperoleh penghasilan yang lebih besar dibandingkan dengan penghasilan di daerah asal walaupun pekerjaannya adalah sebagai TKW ilegal maupun istri pria Taiwan/Hongkong. Selain itu, mereka bisa membantu membiayai sekolah adik-adiknya sehingga pendidikan keluarga meningkat. Dampak positif lainnya adalah perkembangan ekonomi Kota Singkawang yang maju sangat pesat. Perkembangan ini, antara lain, dapat dilihat dari meningkatnya pendapatan Kota Singkawang dari pemasukan yang diperoleh melalui pengurusan KTP, akta kelahiran, paspor, ditambah lagi pemasukan dari hotel, wartel, dan sektor jasa lainnya. Dari aspek nonekonomi, fenomena keberangkatan amoi ke Taiwan/Hongkong membawa dampak bertambahnya keterampilan baru yang mereka bawa pulang untuk diterapkan di daerah asal. Di samping itu, sebagian besar amoi yang kembali juga mengakui keberangkatan mereka ke Taiwan/Hongkong menambah wawasan dan memperluas pergaulan mereka sehingga pola hidup mereka juga berubah.

Dampak sosial psikologis yang dirasakan oleh amoi yang kembali, antara lain, adalah mereka merasa memperoleh ketenangan hidup (hidupnya lebih terjamin). Mereka mempunyai masa depan dan merasa hidupnya lebih mandiri dengan uang yang mereka peroleh selama mereka berada di luar negeri.

Beberapa korban perdagangan amoi Singkawang dengan kedok sebagai mempelai atau TKW ilegal memang ada yang berhasil di Taiwan/Hongkong. Hal itu berdampak positif baginya dan keluarganya. Namun pengalaman hidup yang sangat berat dan pahit yang mereka alami sewaktu masih berada di Taiwan/Hongkong membuat sebagian besar amoi yang kembali ke daerah asal tidak bersedia lagi untuk kembali ke sana. Hal ini sejalan dengan pendapat Lewis (1986) tentang pendekatan pertumbuhan asimetris yang menganggap migrasi tenaga kerja internasional memiliki konsekuensi negatif untuk negara pengirim (daerah asal). Mengacu pada pendekatan ini, yang justru diuntungkan dengan kegiatan *trafficking* adalah daerah tujuan, yakni Taiwan/Hongkong.

Berdasarkan sumber informasi yang penulis peroleh di lapangan, diketahui bahwa banyak amoi Singkawang yang menjadi korban *trafficking* ke negara Taiwan/Hongkong mengalami perlakuan yang tidak manusiawi selama berada di sana. Ini terutama dialami oleh amoi yang menjadi istri pria Taiwan/Hongkong. Mereka dihina, dipukul, disiksa, dan disuruh bekerja sebagai buruh kasar di pabrik oleh suaminya dan upah/bayarannya diambil oleh suami. Sedangkan amoi yang berangkat ke Taiwan/Hongkong sebagai TKW ilegal, sesampainya di Taiwan/Hongkong,

diperdagangkan oleh agen/calor ke tempat-tempat hiburan malam. Mereka disuruh melayani pria hidung belang sebagai ganti semua biaya yang telah dikeluarkan selama proses keberangkatan mereka.

Akibat perlakuan yang buruk tersebut, pada umumnya amoi mengalami tekanan psikologis yang sangat berat, seperti stres, depresi, dan trauma yang berkepanjangan. Belum lagi ditambah dengan kehamilan yang tidak dikehendaki, risiko terjangkitnya PMS, HIV/AIDS, dan lain-lainnya. Pada saat penelitian berlangsung, banyak amoi yang mengurung diri di dalam kamar dan tidak mau untuk diwawancarai atau ditemui. Mereka malu dan takut setiap melihat laki-laki yang tidak dikenal datang berkunjung ke rumahnya. Mereka hanya mengurung diri di dalam kamar dan selalu termenung.

Menurut sumber informasi yang penulis peroleh dari lapangan, di Taiwan atau Hongkong, terdapat kebijakan pemerintah setempat yang memberi kesempatan kepada orang asing (termasuk amoi WNI) yang telah tinggal menetap di Taiwan/Hongkong selama enam bulan, pulang kembali ke negaranya masing-masing dalam rangka mengurus administrasi pindah kewarganegaraan. Kesempatan inilah yang sering dimanfaatkan oleh amoi untuk pulang ke Indonesia dan tidak mau lagi untuk kembali ke Taiwan/Hongkong.

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa motivasi yang mendorong amoi Singkawang berangkat ke negara Taiwan/Hongkong, baik sebagai TKW ilegal maupun sebagai mepelai dari pria Taiwan/Hongkong, adalah motivasi ekonomi

dan nonekonomi (mengejar prestise). Motivasi lain yang mendorong mereka lebih memilih Taiwan/Hongkong daripada negara lain adalah faktor kesamaan etnis, agama, dan budaya, padahal dalam kenyataannya sangat jauh berbeda. Justru karena motivasi tersebut, mereka sangat rentan dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu, khususnya dalam praktik perdagangan perempuan secara terselubung.

Dari aspek ekonomi, fenomena perdagangan (*trafficking*) amoi secara terselubung ke Taiwan/Hongkong, baik sebagai TKW ilegal maupun sebagai istri pria Taiwan/Hongkong memiliki dampak positif yang menguntungkan, baik bagi amoi, rumah tangga, maupun daerah asal (desa). Namun, jika dilihat dari perspektif sosial psikologis, terdapat dampak negatif yang sangat besar, terutama yang menyangkut kondisi fisik amoi yang telah menjadi korban *trafficking* tersebut. Dampak negatif ini terlihat dari berbagai macam perlakuan secara tidak manusiawi yang dilakukan oleh calor/agen terhadap amoi pada saat mereka berada di Taiwan/Hongkong. Pada umumnya, sebagian besar amoi yang berangkat ke Taiwan/Hongkong, baik sebagai TKW ilegal maupun sebagai istri pria Taiwan/Hongkong, lebih banyak mengalami tekanan psikologis yang sangat berat, seperti stres, depresi, dan trauma yang berkepanjangan. Bagi amoi yang dipekerjakan di tempat-tempat hiburan malam dan dipaksa untuk melayani pria hidung belang, selain mengalami tekanan psikologis yang berat, mereka juga mengalami kehamilan yang tidak dikehendaki dan risiko terjangkitnya PMS, HIV/AIDS.

Mengingat permasalahan yang ada, sebagai saran rekomendasi, penulis mengharapkan perlunya penegakan prosedur

keimigrasian sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Hal ini penting dilakukan guna menghindari penyelewengan prosedur yang sering dilakukan oleh calo atau oknum tertentu. Harus juga diberlakukan pemberian sanksi yang tegas kepada pelanggar sehingga secara langsung atau tidak langsung membantu memutus mata rantai praktik perdagangan perempuan (*trafficking*) antarnegara secara terselubung.

Langkah-langkah Pemerintah Indonesia dan upaya internasional untuk menangani perdagangan perempuan (*trafficking*) harus lebih terfokus pada pelanggaran hak asasi dan hak-hak buruh perempuan yang terlibat daripada memperlakukan korban-korban perdagangan sebagai penjahat atau migran ilegal. Di samping itu juga, langkah-langkah pemerintah untuk mengatasi perdagangan perempuan harus berfokus pada perbaikan hak asasi perempuan yang terlibat dan tidak boleh meneruskan marginalisasi, stigmatisasi, atau mengucilkan mereka, yang menyebabkan mereka lebih rentan terhadap kekerasan dan pelanggaran lainnya.

Pemerintah Republik Indonesia perlu melakukan ratifikasi Deklarasi Stockholm 1996 dan realisasi Protokol Wina tentang perdagangan perempuan sebagai pedoman penyusunan Undang-Undang Anti Perdagangan Perempuan. Pada gilirannya ini dapat dijadikan dasar menyusun undang-undang yang lebih berpihak pada perempuan (sensitif gender) dengan melarang perdagangan perempuan dan memberikan hukuman yang jelas dan tegas kepada siapa pun yang melanggar tanpa ada pengecualian.

Daftar Pustaka

- Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW). 1997. *Practical Guide to Assisting Trafficked Women*. Bangkok
- Hugo, Graeme. 1995. "International labour migration and family: some observation from Indonesia", *Asian and Pacific Migration Journal*, 4 (2-3): 273-301.
- Hull, Terence H, Endang Sulistyarningsih, Gavin W. Jones. 1997. *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan bekerjasama dengan Ford Foundation.
- Kanter, E. Y. dan S. R. Sianturi. 1982. *Azas-Azas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Alumni AHK-PTM.
- Komisi Nasional Perempuan. 2000. *Perdagangan Perempuan, Migrasi Perempuan dan Kekerasan terhadap Perempuan: Penyebab dan Akibatnya*. Seri Dokumen Kunci. Jakarta: Publikasi Komnas Perempuan.
- Lewis, J. R. 1986. "International labour migration and uneven regional development in labour exporting countries", *TESG (Tijdschrift voor Econ. En Soc. Geografie)*, 77(1): 27-41.
- Nasution, M. Arif. 1998. "Mobilitas tenaga kerja Indonesia ke luar negeri dan dampaknya terhadap diri migran", *Populasi*, 9(2): 59-78.
- Pusat Studi Wanita (PSW) Universitas Tanjungpura. 2005. *Profil Perempuan Kota Singkawang*. Pontianak.

- Soesilo, R. 1994. *Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-komentarnya*. Bogor: Politeca.
- Soewondo, Nani. 1984. *Kedudukan Wanita Indonesia Dalam Hukum dan Masyarakat*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Syaifudin, Hetifah. 1996. "Sensitivitas gender dalam perumusan kebijakan publik", *Jurnal Analisis Sosial*, (4): 37-48.
- Tangdililing, A.B. 1997. *Latar Belakang, Motivasi dan Dampak Sosial Perkawinan Antara Pria Taiwan dan Hongkong dengan Wanita Keturunan Cina di Kabupaten Sambas Propinsi Kalimantan Barat*. Laporan Penelitian. Pontianak: Pusat Studi Wanita (PSW) Universitas Tanjungpura.
- Tim Pusat Studi Wanita (PSW) Universitas Tanjungpura. 1999. *Dampak Negatif Migrasi TKW Asal Kalimantan Barat ke Malaysia*. Laporan Penelitian. Pontianak: PSW Untan.

IJON DALAM JARINGAN PERDAGANGAN ANAK PEREMPUAN YANG DILACURKAN¹

Johanna Debora Imelda²

Abstract

This paper explores the mechanism of the ijon system in child trafficking and the actors involved in this network. The focus is on the girls who sell tea in bottles in Jakarta. The bossess in child trafficking using the ijon system to maintain their product (the girl child). They keep the girls under endless debt (either money or moral obligation) eversince their leaved their origin place. The actors involved in maintaining this system are the girls' parents and relatives, the bossess in Jakarta and mediators in their origin place, and the local elites in the village. Ironically, the girls who involved in this network were not aware of the exploitation they are going through. On the other side, which the fact happened, they were exploited economically, physically, psychologically, and sexually.

Keywords: child trafficking, ijon system.

Pendahuluan

Sumber data utama artikel ini adalah penelitian tentang mekanisme kerja sistem ijon dalam jaringan perdagangan anak perempuan yang dilacurkan, termasuk mengupas aktor yang terlibat dalam jaringan tersebut, serta eksploitasi yang terjadi dalam perdagangan anak perempuan yang dilacurkan. Penelitian ini dilakukan di Jakarta dengan informan anak-anak perempuan penjaja seks yang berkedok berjualan minuman ringan di taman-taman. Jenis minuman ringan yang paling laris terjual adalah teh botol sehingga mereka juga dijuluki sebagai 'penjual teh botol'. Dalam artikel ini juga ditambahkan gagasan untuk memahami dan menyikapi persoalan ini.

Data dikumpulkan dengan cara diskusi kelompok terarah (FGD), survei, dan wawancara mendalam. FGD digunakan untuk memperoleh informasi mengenai kehidupan anak-anak penjual teh botol dengan rentang usia 12–18 tahun. Survei dilakukan secara *accidental sampling* terhadap anak-anak perempuan penjual teh botol yang pada saat pengumpulan data. Anak-anak tersebut sangat cepat berpindah tempat atau sedang pulang kampung pada waktu yang tidak dapat ditentukan sehingga sulit memperkirakan jumlah populasi mereka. Survei dilakukan pada akhir Desember 2000 dan selesai pada awal Maret 2001. Survei tahap pertama dilaksanakan terhadap 50 responden secara

¹ Artikel ini bersumber pada penelitian yang saya lakukan bersama dua orang anggota tim peneliti lainnya di 2000 dengan dana Masri Singarimbun Research Award dan kemudian diterbitkan dalam buku *Utang Selilit Pinggang: Sistem Ijon dalam Perdagangan Anak Perempuan* oleh PSKK UGM bekerja sama dengan Ford Foundation. Untuk itu, saya berterima kasih pada Lugina Setyawati dan Titing Marthini yang telah membantu melaksanakan penelitian tersebut.

² Staf pengajar Departemen Kesejahteraan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

serentak, tetapi 4 responden tidak dapat ditemui kembali ketika hendak mengonfirmasi ulang jawaban yang kurang jelas. Responden yang tidak dapat ditemui terpaksa digantikan dengan responden lain. Jadi, total responden adalah 54 orang walaupun data yang lengkap dan dapat diolah hanya dari 50 orang. Dalam survei ini, kriteria usia responden ditetapkan 13–18 tahun.

Untuk menggali informasi yang lebih khusus, digunakan teknik wawancara mendalam. Di sini informan diberi ruang untuk mengungkapkan pengalamannya yang akan digunakan untuk memperkaya informasi yang sudah ada. Selain anak, wawancara mendalam juga dilakukan terhadap calo, mucikari atau bos, polisi dan aparat penegak hukum, serta LSM yang melakukan pendampingan pada anak-anak tersebut. Wawancara dilakukan pada akhir Mei 2001 sampai pada awal Juni 2001. Selain ketiga metode pengumpulan data di atas, observasi juga dilakukan untuk memahami kondisi dan situasi informan. Observasi dilakukan di setiap tahap pengumpulan data, baik pada proses FGD, survei, maupun melalui wawancara mendalam.

Pelacuran dan Perdagangan Anak yang dilacurkan

Di Indonesia, pelacuran adalah ilegal sehingga transaksi antara pelacur dan pelanggannya harus dilakukan secara tersembunyi. Dapat dilihat adanya transaksi jual beli pelayanan seksual antara penyedia jasa seksual (pelacur) dengan klien atau pelanggannya. Karena transaksi ini ilegal, sebutan untuk pelacur dan pelanggannya disamarkan dengan “anak asuh” atau “ayam” dan pelanggan disebut “tamu”. Pemerintah Indonesia masih memakai istilah WTS (Wanita Tuna Susila) untuk menyebut pelacur yang

mendapat banyak tentangan dari LSM pembela hak-hak perempuan. Istilah PSK (Pekerja Seks Komersial) yang banyak digunakan oleh para pemerhati pun masih banyak diperdebatkan.

Secara spesifik, PBB mengatakan pelacuran anak merupakan suatu eksploitasi seksual terhadap anak untuk kompensasi berbentuk uang atau barang (Muntarhorn, 1996:9). Peraturan mengenai hak anak untuk dilindungi dari segala bentuk eksploitasi, termasuk di dalamnya pemaksaan menjadi pekerja seks sesungguhnya sudah tercakup dalam beberapa peraturan, baik di tingkat internasional maupun di tingkat lokal. ILO (*International Labour Organization*) misalnya, memasukkan isu prostitusi anak dalam Konvensi Penghapusan Pekerja Paksa (*The Abolition of Forced Labor Convention*) No.105 Tahun 1957 (Muntarhorn, 1996:14). Deklarasi Hak Anak (*Declarations on the Rights of the Child*) pasal 34 yang dikeluarkan PBB pada 1959 secara tegas menyatakan negara adalah pihak yang melindungi anak dari segala bentuk kekerasan dan eksploitasi seksual. Oleh karenanya, negara secara khusus wajib mengambil segala tindakan yang tepat yang bersifat nasional, bilateral maupun multilateral, untuk mencegah kekerasan dan pemaksaan terhadap anak untuk terlibat dalam segala bentuk kegiatan seksual yang melawan hukum; serta pemanfaatan anak-anak secara eksploitatif dalam prostitusi atau praktik seksual yang melawan hukum lainnya (Muntarhorn, 1996:15).

Di Indonesia, peraturan perlindungan anak terhadap eksploitasi seksual terpapar dalam KUHP pasal 287. Sayangnya, peraturan tersebut secara implisit mengandung beberapa persoalan. *Pertama*, pasal 287 hanya diberlakukan apabila ada delik aduan, kecuali untuk anak-anak usia 12 tahun ke bawah

sehingga kasus anak-anak yang berusia antara 12-15 tahun akan sulit dikenakan sanksi hukum melalui pasal ini. *Kedua*, pasal ini hanya mengatur eksploitasi seksual anak di luar perkawinan yang sah, tidak secara spesifik mengatur perdagangan anak. Untungnya, saat ini di Indonesia sudah ada Undang-Undang Perlindungan Anak yang baru disahkan 2003. Adanya dasar hukum yang jelas diharapkan dapat menghapus pengeksploitasian anak-anak perempuan untuk keperluan seksual.

Eksplorasi seksual ternyata lebih banyak menimpa anak perempuan (Farid, 1999: 151). Banyak faktor yang menyebabkan anak perempuan terjerembab dalam dunia pelacuran. Irwanto, dkk. (2001:42-44) mengatakan pernikahan dini yang disertai dengan perceraian dini sangat berkontribusi pada tingginya jumlah anak yang dilacurkan. Begitu seorang anak perempuan dikawinkan, ia akan sulit memperoleh akses untuk meneruskan pendidikannya. Akibatnya, ia tidak mempunyai cukup bekal untuk bekerja sehingga bila bercerai, tidak ada kesempatan kerja yang layak penghasilan yang cukup memadai baginya. Orang tua sudah tidak lagi bertanggung jawab atasnya setelah ia bercerai karena statusnya bukan lagi sebagai anak. Tidak mengherankan bila mereka rentan untuk terjatuh dalam dunia pelacuran.

Budaya patriarki juga memaksa pihak perempuan selalu patuh dan menurut kepada pihak laki-laki dan pihak yang lebih muda tidak menentang pendapat orang yang lebih tua atau lebih tinggi kedudukannya. Pada kasus-kasus eksploitasi seksual anak perempuan untuk tujuan prostitusi, mereka tidak dapat berontak ketika mengetahui ada pihak-pihak yang mengambil keuntungan darinya karena mereka adalah orang yang "dihormati" berdasarkan status gender dan kedudukannya.

Kebutuhan pasar pun ikut menyumbang tingginya tingkat permintaan terhadap anak perempuan yang dilacurkan. Permintaan pasar untuk anak perempuan belia cukup tinggi dan cenderung meningkat. Kepercayaan bahwa keperawanan bisa membuat orang awet muda dan makin jantan membuat permintaan terhadap anak perempuan menjadi tinggi (Suyanto, 1998:6-7). Kebanyakan lelaki hidung belang menginginkan pelacur anak-anak karena menganggap lebih aman dari risiko terkena HIV/AIDS (*Solo Pos*, 1999). Satu alasan lain yang berkontribusi pada persoalan perdagangan anak untuk dilacurkan adalah kebutuhan para pedofilia melampiaskan sakit kejiwaannya (Farid, 1999:158; Irwanto, dkk., 2001:59-60). Kerentanan anak perempuan dalam industri seks dan faktor budaya yang menyebabkan mereka tidak berani melawan nasib mengakibatkan masalah eksploitasi anak perempuan untuk dilacurkan menjadi semakin sulit diberantas.

Penelitian Irwanto, dkk. (2001) tentang gambaran awal perdagangan anak di Jakarta, Batam, Bali, dan Medan menunjukkan salah satu bentuk perdagangan anak adalah perdagangan untuk tujuan eksploitasi seksual dan prostitusi. Diskusi yang diselenggarakan oleh Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan di Jakarta 1998 mendefinisikan secara lebih rinci mengenai perdagangan anak perempuan sebagai berikut.

Secara umum, perdagangan anak perempuan bisa diklasifikasikan sebagai tindakan pemaksaan terhadap anak perempuan untuk melakukan sesuatu, entah sebagai pelacur, pembantu rumah tangga, atau profesi lain, untuk keuntungan mereka yang terlibat dalam suatu sindikat (*Jakarta Post*, 1998).

Pada dasarnya perdagangan anak dapat didefinisikan sebagai proses perekrutan dan pemindahan tempat terhadap korban oleh pelaku perdagangan dari suatu tempat (daerah asal) ke tempat lainnya (daerah tujuan) dan korban akan diserahkan kepada pengguna/konsumen. Proses perekrutan dan pemindahan tempat ini bisa terjadi tanpa atau dengan persetujuan korban. Namun biasanya tidak disertai informasi sehingga korban menjadi rentan dieksploitasi atau dipaksa melakukan sesuatu kegiatan di luar kehendak dirinya.

Di Indonesia, pelaku perdagangan anak dikenakan sanksi hukuman, seperti yang tertulis dalam KUHP pasal 297: Perdagangan wanita dan perdagangan anak laki-laki yang belum dewasa, diancam pidana penjara paling lama enam tahun (ILO-IPEC, 1998: 7-8; Hull, et.al., 1997: 24). Namun pasal 297 ini belum menyentuh persoalan anak perempuan yang dilacurkan karena tidak dicantumkan secara khusus kategori perempuan di bawah umur. Sebaliknya, yang tertera hanyalah wanita yang dikonotasikan sebagai wanita dewasa dan anak laki-laki di bawah umur.

Ijon dalam Perdagangan Anak yang Dilacurkan

Ijon³ dalam literatur umum mengenai perdagangan anak masih sangat terbatas penggunaannya. Umumnya istilah ijon lebih banyak digunakan untuk mengangkat persoalan jerat utang (*debt-bondage*) sebagai mekanisme yang digunakan untuk menjerat mereka dalam jaringan perdagangan tersebut. Dalam kasus-kasus yang ditemui, persoalan

ijon yang dihadapi anak perempuan yang diperdagangkan mempunyai banyak aspek lain yang menggambarkan kompleksitas persoalan yang mereka hadapi.

Dalam salah satu bukunya, Singarimbun (2003:384-387) berusaha menjelaskan latar belakang terjadinya ijon. Kata ijon diambil dari kata "ijo" dalam bahasa Jawa yang menunjuk pada padi atau buah yang masih hijau atau belum masak, tetapi sudah digadaikan kepada tengkulak sebelum masa panen tiba dengan tujuan mendapatkan uang atau barang pinjaman karena desakan ekonomi. Untuk meminjam pada lembaga negara, mereka harus melewati birokrasi berbelit. Pinjaman tersebut akan dibayarkan dengan hasil panen buah atau padi yang sudah masak atau siap tuai. Sistem ijon dalam pertanian dilarang dalam Agraria No.2, pasal VI Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Panen, namun dalam praktiknya masih luas dilaksanakan.

Dalam kasus perdagangan anak perempuan yang dilacurkan, ijon merupakan mekanisme yang dilakukan oleh jaringan yang menawarkan lowongan pekerjaan kepada para pencari kerja. Dengan cara ini para pencari kerja tergantung dan tidak mampu keluar dari pekerjaan mereka yang biasanya sangat eksploitatif. Jaringan tersebut akan berusaha sekeras mungkin mempertahankan keadaan ini agar dapat menanggung keuntungan sebanyak mungkin.

Jebakan pertama terjadi ketika calon pekerja terpaksa berutang kepada agen, sponsor, atau mediator untuk biaya administrasi keberangkatan⁴ maupun biaya

³ Kerja ijon dalam Konvensi ILO no. 182/1999 dimasukkan dalam kategori "bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak".

⁴ Pada umumnya anak-anak ini masih di bawah umur sehingga pengurusan administrasi menjadi lebih mahal, misalnya karena usia belum mencukupi, tetapi harus mempunyai Kartu identitas penduduk (KTP), maka usia dalam KTP dipalsukan.

keberangkatan ke tempat tujuan. Di penampungan saat menunggu penempatan pun, calon pekerja ini dibebani utang dengan alasan biaya akomodasi. Saat bekerja, mereka kembali harus menjalin utang untuk menutupi biaya makan, penginapan, dan kebutuhan personal lainnya, termasuk uang pelicin yang harus dibayarkan pada setiap pihak, termasuk aparat (Setyawati, 1999). Besarnya utang ditambah dengan tingginya bunga ditetapkan secara sepihak membuat posisi para calon pekerja tersebut sangat rentan dieksploitasi. Ancaman dan kekerasan biasanya dilakukan oleh bos atau mediator pemberi utang untuk mengontrol kebebasan para pekerja (GAATW, 1997:X).

Anak-anak Penjual Teh Botol

Terminologi “penjual teh botol” yang ditemukan dalam observasi penelitian lapangan ternyata berbeda dengan penjual minuman biasa. Perbedaan yang khas adalah aktivitas menjual minuman tersebut dilakukan pada malam hari hingga menjelang pagi. Benda yang diperjualbelikan tidak dipampang, tetapi disembunyikan, seperti di dalam gerobak di pinggir jalan raya atau di tengah taman yang temaram. Dalam melakukan transaksi jual-beli, baik pembeli maupun penjual duduk di atas kendaraan si pembeli atau duduk di hamparan tanah di dalam taman. Seorang pembeli akan dilayani oleh satu orang atau lebih dari satu penjual secara khusus.

Selama menunggu pembeli anak-anak itu hanya duduk atau berjalan berkeliling mencari pelanggan. Anak-anak yang bekerja di bawah koordinasi seorang bos⁵ biasanya berdiri tidak jauh dari gerobak yang ditunggu oleh si bos, sedangkan mereka yang bekerja tanpa bos

berjalan berkeliling atau duduk dekat dengan minuman yang dijajakan menunggu pelanggan. Mereka biasanya bergerombol bersama sambil bercanda dan bersenda gurau untuk mengundang perhatian. Ada ciri khas gerakan tubuh mereka yang seakan menjadi kode bagi para pelanggannya. Jika sebuah mobil atau motor memperlambat laju kendaraan mereka, biasanya anak-anak saling berebut menarik perhatian pengendara dengan berteriak memanggil dan menggoda mereka untuk mampir membeli minuman.

Bila si pengendara tergoda untuk menghentikan kendaraan, ia akan memilih seorang anak untuk diajak “kencan” dan anak yang lain otomatis kembali berkerumun menunggu tamu lainnya. Anak yang berhasil “mengaet” tamu akan langsung menawarkan minuman pada pelanggan, biasanya teh botol atau minuman ringan lainnya. Bos yang biasa dipanggil “mami” akan berperan sebagai mucikari bila pelanggan ingin mengajak kencan di luar jam dan hari “kerja”. Kencan di luar kegiatan yang berhubungan dengan menjual minuman akan dikenakan tarif tertentu yang besarnya ditentukan oleh bos. Sebagai contoh, tarif yang dikenakan untuk mengajak kencan 1 hari di hari Minggu sebesar Rp150.000,00⁶ yang diserahkan pada bos sebelum pelanggan bisa membawa anak pergi kencan.

Kebanyakan penaja teh botol ini adalah anak-anak perempuan di bawah umur. Mereka datang ke Jakarta karena mengikuti teman sekampung, orang tua, kerabat atau tetangga sedesa yang berperan sangat besar sebagai sumber informasi daerah tujuan. Migrasi dimulai ketika anak masih berusia relatif muda dan rendahnya tingkat pendidikan yang berhasil diselesaikannya, bila tidak ingin

⁵ Sebutan untuk seorang majikan.

⁶ Tarif yang berlaku ketika data lapangan dikumpulkan pada 2000.

dikatakan tidak berpendidikan karena tidak mampu menyelesaikan sekolah dasar. Tidak mampu melanjutkan pendidikan karena kesulitan biaya adalah salah satu alasan mereka datang dan bekerja di Jakarta karena kebanyakan mereka berasal dari keluarga kurang mampu. Orang tua mereka kebanyakan bekerja sebagai buruh dengan beban tanggungan yang relatif tinggi karena banyaknya orang yang tinggal satu rumah.

Mereka yang baru pertama kali datang ke Jakarta umumnya bekerja pada seorang bos selain untuk memudahkan mereka melakukan pekerjaan, juga mempelajari kiat-kiat bekerja, misalnya cara dan taktik menjajakan minumannya. Menariknya, status perkawinan sangat memengaruhi dinamika kerja mereka. Mereka yang bekerja pada bos umumnya mengaku belum pernah menikah atau sudah janda dan yang belum pernah menikah cenderung sering kali berpindah dari majikan satu ke majikan lainnya. Mereka yang masih terikat perkawinan biasanya bekerja sendiri tanpa bos. Apabila bekerja pada majikan, mereka yang pernah menikah cenderung setia pada satu majikan. Kemungkinan besar karena kebutuhan mereka yang pernah menikah lebih banyak dengan terbebani anak-anak yang harus mereka biayai sehingga mereka pun memilih untuk lebih stabil.

Ironisnya, anak-anak tersebut tidak mempertanyakan macam pekerjaan yang akan dilakukan di Jakarta. Kesempatan untuk pergi dan janji untuk dapat bekerja di Jakarta dirasakan cukup sebagai informasi mereka, padahal informasi itu tidak memadai dan menyesatkan. Sebagian dijanjikan untuk bekerja di toko, sebagai pelayan restoran, atau

warteg dan berdagang, bahkan ada pula yang dikatakan akan bekerja di pabrik. Namun pemberian informasi yang salah pun tidak membuat satu pun dari mereka merasa tertipu dengan pekerjaan yang kemudian dijalannya. Mereka malah merasa cukup bersyukur diberi kesempatan mencari nafkah di kota besar karena keadaan ekonomi mereka yang sangat memprihatinkan.

Aktivitas kerja dimulai pukul 17.00 hingga pukul 03.00 dini hari dengan jam kerja berkisar antara 7 sampai 10 jam dalam sehari, selama 7 hari dalam seminggu, tanpa ada hari libur, kecuali jika pulang kampung atau sakit. Persiapan untuk bekerja telah dilakukan sejak matahari masih bersinar. Sekitar pukul 16.00 mereka sudah mulai mempersiapkan diri dan bagi yang belum mahir berdandan akan dibantu oleh senior mereka. Kadangkala persiapan tersebut diakhiri dengan kegiatan yang berbau spiritual, seperti menggunakan minyak wangi dengan aroma tertentu. Ada kepercayaan khusus dalam berdandan untuk dapat menarik pelanggan, antara lain, dengan menempelkan minyak wangi di dahi, hidung dan bawah dagu, dan di bagian kemaluan.

Pekerjaan sebagai penjual minuman ringan kelihatannya tidak terlalu sulit, tetapi mereka perlu mempelajari lebih dahulu dari bos atau teman yang lebih senior cara mempersiapkan diri dalam mencari tamu, menawarkan minuman, dan menghindari razia petugas keamanan. Merayu pelanggan⁷ dilakukan dengan berbagai strategi, seperti merayu dengan kata-kata manis atau menggayut di lengan si pelanggan. Mereka membiarkan tubuhnya diraba, kadangkala pelanggan boleh mencium bila sudah dianggap sebagai 'pacar'.

⁷ Pelanggan biasanya disebut juga tamu. Namun bila sudah dirasa cukup dekat dan menjadi pelanggan tetap, mereka menyebutnya sebagai "kenalan" atau "pacar", sedangkan pacar atau teman dekat disebut "gendak" atau "cepak".

Bagi yang bekerja pada bos, upah biasanya dihitung per bulan ditambah bonus upah, yang disebut uang botolan, yaitu jumlah botol minuman yang berhasil dijual setiap malamnya. Uang botolan yang sebanyak Rp1.000,00 per botol yang berhasil dijual diberikan per hari. Selain uang botolan, mereka juga mendapat bonus upah bila menjual makanan ringan, seperti kue atau kacang goreng. Tentunya ini bukan target utama. Mereka bisa juga mendapatkan uang makan dan tip dari pelanggan. Tidak ada ketentuan jumlah dan jenis upah yang diberikan serta kapan upah akan diberikan. Ada anak yang hanya mendapatkan upah bulanan tanpa uang botolan atau hanya mendapatkan uang botolan saja. Beberapa orang mendapatkan upah bulanan ditambah uang makan tanpa uang botolan atau mendapatkan tip dari pelanggan selain uang botolan dan upah bulanan. Besarnya upah yang diterima oleh para responden bervariasi antara Rp50.000,00 hingga Rp150.000,00.

Pembayaran upah pun tidak selalu dilakukan secara rutin. Upah diberikan pada saat anak mau pulang kampung, bila orang tuanya datang mengambil, atau jika ada keperluan mendadak lain. Upah akan naik seiring dengan lamanya ia bekerja pada bosnya. Selain mendapatkan upah berupa uang tunai, mereka juga mendapatkan fasilitas tempat tinggal dan cuci baju serta bonus hari raya, berupa kue-kue, sirup, terkadang ditambah ongkos pulang kampung. Bos juga akan menanggung biaya kerugian jika terjadi sesuatu kesalahan yang tanpa disengaja dilakukan oleh anak-anak, misalnya bila ada razia, bos membayar untuk menebus anak buahnya atau bila pelanggan tidak membayar minuman yang telah diambilnya.

Besarnya uang tip dari pelanggan tergantung pada beberapa hal. Misalnya berapa lama anak kenal si pelanggan, kepandaianya merayu, usia si pelanggan, semakin tua semakin besar tips yang mereka dapatkan; dan waktu saat bertandang, biasanya setelah gaji uang tip juga besar. Berdasarkan pengamatan di lapangan, upah bulanan dan uang makan umumnya diberikan pada anak perempuan yang berpenampilan menarik dan sudah berpengalaman "kerja". Sedangkan bagi mereka yang baru datang dari desa, apalagi bila penampilannya kurang menarik, dibayar hanya berdasarkan tip dan potongan dari penjualan minuman dan makanan kecil.

Bagi mereka yang bekerja sendiri tanpa bos, penghasilan yang didapat tidak melalui sistem upah, tetapi sistem bagi hasil. Sistem bagi hasil ini diberlakukan karena biasanya mereka tidak mempunyai modal sama sekali. Mereka akan mengambil barang lebih dulu ke agen minuman dan akan membayarnya sesuai dengan jumlah minuman yang laku terjual.

Ijon dalam Kasus Anak Penjual Teh Botol

Dalam kasus anak penjual teh botol, ijon pun dimulai saat pertama kali anak bermigrasi ke kota. Keberangkatan mereka ke kota untuk bekerja melibatkan beberapa aktor sebagai berikut.

a. Orang tua dan Kerabat

Umumnya sebagian besar orang tua mengetahui dan merestui keberangkatan anaknya ke kota, bahkan ada yang mengantar sampai ke kota. Teman dan kerabat merupakan orang yang paling memengaruhi migrasi ke kota. Tidak banyak orang tua yang mengetahui

pekerjaan yang akan dilakukan anak-anak ini di Jakarta, namun setelah mengetahuinya pun mereka tidak berusaha melepaskan anaknya dari pekerjaan tersebut. Kesulitan ekonomi keluarga membuat orang tua seakan pasrah dengan pekerjaan yang dilakukan oleh anaknya. Uang yang dikirim anak kepada keluarga di kampung menjadi sumbangan yang cukup signifikan terhadap ekonomi keluarga.

Orang tua tidak lagi berperan sebagai pelindung anak-anaknya, tetapi lebih sebagai pengambil keuntungan dari pekerjaan anak-anaknya. Alasan kesulitan ekonomi agaknya kurang masuk akal dan dicari-cari bila dipakai sebagai alasan membiarkan anak-anak mereka melacurkan diri. Orang tua secara langsung dan tidak langsung mengambil keuntungan dari anak perempuan mereka yang dilacurkan dan seakan sengaja mengekalkan situasi ini untuk dapat menanggung keuntungan yang besar. *Pertama*, keuntungan dari uang hasil pekerjaan anak yang dikirimkan ke kampung. Jumlah uang yang besar membuat orang tua menutup mata terhadap eksploitasi yang dialami anak perempuannya. *Kedua*, mereka terlepas dari beban merawat dan mendidik anak. Orang tua seharusnya terbebani tanggung jawab tidak membiarkan anak di bawah umur bekerja, tetapi harus memperhatikan hak-hak mereka untuk mendapatkan pendidikan dan kesempatan mengembangkan diri secara layak. Bekerjanya anak di Jakarta berarti lepasnya beban orang tua mendidik dan merawat si anak.

b. Bos dan Calo/Mediator

Mekanisme calo merekrut anak-anak itu adalah sebagai berikut. Pertama, mereka mencari informasi dari sesama calo atau teman di desa dan memengaruhi anak serta orang tuanya dengan seribu macam janji agar

berhasil memboyong si anak ke Jakarta. Sesampai di tujuan, calo segera menyerahkan anak-anak pada bos untuk dipekerjakan. Calo mendapatkan imbalan dari kedua belah pihak, baik dari bos maupun anak sebagai calon pekerja. Bos membayar ongkos perjalanan sebelum berangkat atau sesudah calo berhasil membawa calon pekerja, padahal anak harus membayar ongkos perjalanan sebelum keberangkatan pada calo. Bos akan membebankan ongkos perjalanan calo pada anak dengan memotong upah yang diberikan setelah anak bekerja. Walaupun mereka sudah membayar, mereka tetap harus menjaga hubungan dengan calo yang membawa dan mengenalkan mereka pada bosnya, antara lain, melalui 'uang rokok'. Dari proses ini dapat dilihat jerat utang mulai dipasang oleh bos dan calo untuk tetap menjerat anak agar tidak lepas dari cengkeraman mereka.

c. Masyarakat dan Pejabat Lokal

Untuk dapat bepergian dan bekerja di Jakarta, anak terkadang memerlukan persyaratan tertentu, seperti KTP dan surat jalan. Bagi calon pekerja yang masih di bawah umur, ada strategi dan teknik tertentu untuk dapat meloloskan permintaan dokumen administratif yang diperlukan. Calo perlu mempunyai kenalan pejabat lokal yang berwenang mengurus keperluan administrasi dan pembuatan surat dan dokumen tersebut. Selain izin dan keperluan administrasi, calo dan bos memerlukan bantuan dan dukungan masyarakat setempat untuk dapat memboyong anak ke Jakarta sebagai referensi agar dipercaya, baik oleh orang tua maupun anak, untuk membawanya bekerja di kota.

Bila dilihat dari pendefinisian, anak perempuan korban ijon seakan terikat dengan suatu kontrak resmi yang membuat mereka

terjerat dan tidak bisa melepaskan diri. Namun pada kasus anak perempuan penjual teh botol, ijon sangat bersifat informal dan tidak mengikat. Herannya, ijon ini memiliki kekuatan dan berhasil menjerat anak-anak tersebut untuk tidak meninggalkan pekerjaannya. Manifestasi ijon tidak selalu dalam bentuk jerat utang, tetapi juga dalam bentuk yang tidak langsung, seperti ikatan jasa, yang acap kali tidak disadari telah menjerat si korban.

Utang sebagai salah satu bentuk jerat bos kepada anak perempuan penjual teh botol dimaknai secara kompleks; bukan hanya sebagai utang tunai, namun juga sebagai bentuk 'kebaikan hati' para bos yang bersedia menolong kala mereka tertimpa kesulitan ekonomi. Misalnya, sudah menjadi kebiasaan anak-anak itu menitipkan penghasilannya kepada bos dengan alasan takut cepat habis sebelum akhir bulan. Namun untuk memenuhi kebutuhan mereka, membeli pakaian atau alat rias atau untuk dikirimkan kepada orang tua, mereka justru berutang kepada bos. Mereka seakan tidak pernah peduli jumlah uang yang dititipkan di bos sehingga ketika diminta kembali, dengan mudahnya bos akan mengatakan uangnya habis untuk membayar utang.

Di lain pihak, kebiasaan berutang memang menjadi persoalan yang umum ditemui di kalangan anak penjual teh botol ini. *Pertama* karena tidak ada pendapatan yang pasti tiap harinya sehingga mereka tidak pernah bisa menentukan secara pasti besar pendapatan tiap bulannya. Padahal kebutuhan tiap bulannya sudah dapat diperkirakan dan acap kali kebutuhan tersebut lebih tinggi daripada pemasukan tiap bulannya. Apalagi mereka tidak mempunyai kebiasaan menabung atau menyimpan uang secara aman di bank. *Kedua*, adanya eksploitasi dari bos dengan pembagian

hasil yang sebagian besar masuk ke kantong si bos. Akhirnya pendapatan yang mereka terima sangat minim, bahkan tidak cukup memenuhi kebutuhan makan sehari-hari. *Ketiga*, anak-anak perempuan ini di usia sangat muda menjadi tonggak penopang ekonomi keluarganya; bukan karena penghasilan mereka, namun mereka menjadi tumpuan keluarga untuk berutang pada bosnya.

Kebiasaan berutang berlanjut ketika mereka memutuskan untuk bekerja sendiri tanpa bos. Di kalangan anak perempuan yang bekerja mandiri, dikenal agen utang yang khusus, yang disebut 'bank harian' dan 'tukang kredit'. Biasanya jumlah utang mereka kepada kedua pihak itu lebih besar dan harus dibayarkan dengan bunga. Di sini bisa dilihat ijon tidak semata merupakan hubungan eksploitatif antara bos dan anak buah, tetapi menjadi suatu sistem jerat utang yang melibatkan aktor lain sehingga korban tidak bisa lepas dari pekerjaannya yang eksploitatif.

Bentuk jerat ijon lainnya adalah ikatan jasa yang dibayarkan melalui loyalitas dan bekerja secara cuma-cuma tanpa bayaran pada bos. Misalnya tinggal dengan bos yang dianggap fasilitas kenyataannya harus dibayar dengan melakukan pekerjaan rumah tangga. Apalagi bos juga dianggap sebagai 'pengganti orang tua' selama mereka bekerja di Jakarta, sudah selayaknya mereka berbakti kepada bos seperti halnya pada orang tua sendiri. Belum lagi bantuan biaya untuk menebus polisi bagi mereka yang terjerat petugas keamanan dan ketertiban. Biaya yang dikeluarkan bos untuk "penebusan" ini berkisar Rp250.000,00-Rp300.000,00. Bahkan mereka yang bekerja mandiri mengaku masih dibantu oleh mantan bosnya ketika terjaring razia. Uang tersebut memang tidak perlu dikembalikan pada bosnya, tetapi merupakan bentuk mekanisme

yang digunakan bos untuk membangun keterikatan dan loyalitas anak buahnya.

Jerat utang juga berlaku ketika mereka berpindah kerja. Bos lama dianggap telah berjasa selama mereka bekerja, maka bos baru harus "membeli" anak-anak tersebut dengan sejumlah uang yang berkisar Rp100.000,00-Rp150.000,00 pada calo dan bos lama. Ironisnya, uang untuk 'membeli' ini dibebankan pada anak-anak dengan cara memotong gaji.

Hal ini menunjukkan ketika seorang anak bekerja pada seorang bos, maka ia telah menjadi milik bos tersebut sepenuhnya, seperti padi atau buah yang diijonkan. Oleh karena itu, ketika si anak ingin melepaskan diri, mereka harus membeli dirinya sendiri dengan sejumlah harga yang ditentukan oleh bosnya.

Namun demikian, anak-anak masih dapat menikmati pekerjaannya karena mereka tidak merasa dibatasi oleh ruang dan waktu, pekerjaan bisa dilakukan sambil bersantai, dan menurut mereka, beban kerja relatif ringan. Tidak seperti kebanyakan situasi yang dialami anak yang dilacurkan, anak perempuan penjaja teh botol ini cukup sering pulang balik ke kampung halaman untuk beristirahat, bahkan terkadang dalam jangka waktu yang cukup panjang dan kembali ke Jakarta bila mereka ingin kembali bekerja. Umumnya bila masa panen datang, mereka kembali ke desa untuk membantu pekerjaan orang tua.

Mereka juga dapat 'mengekspresikan' diri dengan berdandan dan merasa mempunyai banyak relasi karena pembeli dan pelanggan yang berasal dari berbagai kelas dan profesi, bahkan suku bangsa. Ada harapan bahwa pekerjaan ini menjadi pintu masuk untuk mendapatkan suami yang lebih baik karena banyak pelanggan yang berasal dari kalangan angkatan darat ataupun polisi. Berpacaran atau

menikah dengan polisi atau tentara menjadi salah satu tolok ukur keberhasilan mereka.

Eksplorasi dalam Ijon

a. Eksploitasi Ekonomi

Eksplorasi ekonomi dilakukan oleh semua aktor yang berperan dalam jaringan perdagangan anak penjual teh botol, dimulai dari orang tua, petugas razia, mediator, germo/bos, preman sampai pada teman dan pacar.

Orang tua yang seharusnya menjaga dan mendidik anak ternyata juga menjadi pihak yang mengeksploitasi anak-anaknya sendiri. Sering kali orang tua meminta bayaran di muka sebelum anaknya bekerja di Jakarta atau sengaja datang mengambil uang gaji anaknya. Campur tangan orang tua dalam hal ini menguntungkan bos karena secara tidak langsung mereka memaksa anaknya tetap bekerja pada bos. Semakin sering orang tua berutang pada bos, semakin lama anak bekerja pada bos tersebut.

Eksplorasi ekonomi yang dilakukan bos terwujud melalui sedikitnya jumlah uang yang dibayarkan kepada anak, tidak adanya perjanjian kerja yang jelas yang mengikat kedua belah pihak, dan yang tidak diberikan secara rutin. Belum lagi persekongkolan yang dilakukan bos bersama calo dalam menipu pengurusan administrasi perjalanan menuju pekerjaan di kota. Sebagai orang yang bertindak mewakili orang tua si anak, para bos merasa telah membantu anak-anak tersebut mendapatkan pekerjaan yang lebih baik dibandingkan dengan di kampungnya. Selain itu, mereka merasa sudah memberikan jaminan kehidupan sehari-hari serta jaminan keamanan bagi anak. Dari situ mereka menuntut anak memenuhi tuntutan ekonominya.

Preman memiliki cara lain untuk mengeksploitasi anak, misalnya dengan sering kali meminta pungutan. Pungutan wajib diberikan dengan alasan menjaga keamanan si anak dengan cara memberi tahu jika akan ada razia sehingga anak tidak tertangkap. Jika anak tertangkap dalam satu razia, preman bisa membantu mereka keluar dari tahanan polisi. Besarnya uang yang diminta para calo tersebut berkisar antara Rp2.000,00 hingga Rp10.000,00 per hari. Lain lagi eksploitasi ekonomi yang dilakukan pelanggan pada anak-anak tersebut. Mereka sering kali menolak membayar harga minuman atau membawa kencana ke tempat yang jauh dan meninggalkan mereka begitu saja atau membayar harga kencana lebih rendah dari yang telah disepakati. Pihak lain adalah para petugas yang melakukan razia. Mereka biasanya gabungan dari unsur pemerintahan dan polisi, termasuk pamongpraja dan polres. Agar anak dapat keluar dari tahanan, bos harus mengeluarkan uang untuk membebaskannya.

b. Eksploitasi Seksual

Eksploitasi seksual merupakan persoalan utama yang ditemukan di kalangan anak perempuan penjual minuman. Sesungguhnya pekerjaan ini merupakan variasi atau bentuk lain pelacuran. Bos dan mediator sejak awal menyadari seksualitas anak-anak inilah komoditas yang mereka jual. Bos menekankan mereka harus mau melayani pelanggan dan merayu atau diraba-raba bagian tubuhnya bukanlah sesuatu yang tabu.

Eksploitasi seksual disertai kekerasan kerap juga terjadi bila pelanggan meminta pelayanan lebih, sementara anak tidak mau memberikan pelayanan tersebut. Belum lagi persoalan kehamilan yang tidak diinginkan dan aborsi yang tidak aman menjadi risiko

pekerjaan mereka. Kerisik dan risiko pekerjaan ini menjadi nisbi di mata anak-anak tersebut dengan segala keterbatasan mereka.

Selain tamu, pihak petugas keamanan dan ketertiban kota yang sering melakukan razia disebutkan juga melakukan eksploitasi seksual. Mereka memperlakukan anak secara tidak senonoh, dipegang, atau diremas bagian tubuh tertentu, dicolek, atau kadangkala disuruh menyanyi untuk menghibur mereka.

c. Eksploitasi Fisik

Germo atau bos mempekerjakan anak-anak tanpa rentang waktu yang jelas mulai pukul 18.30 dan tidak pernah berakhir sebelum pukul 24.00, bahkan tidak jarang sampai pukul 04.00 pagi. Bekerja di tempat terbuka pada malam hari dengan pakaian yang minim merupakan bentuk eksploitasi fisik. Belum lagi mereka masih harus mengerjakan pekerjaan rumah tangga bosnya di siang hari. Jika mereka sakit, bos tidak bertanggung jawab membawa mereka ke dokter dan menyuruh anak pulang ke kampung untuk istirahat bilamana penyakitnya menjadi parah.

d. Eksploitasi Psikis

Tugas melayani seks dan berperilaku seperti orang dewasa bukanlah merupakan bagian dari perkembangan seorang anak. Stigma yang mereka terima dari masyarakat sekeliling ditambah pandangan para tamu yang melihat mereka bukan sebagai subjek, tetapi objek yang bisa dibeli, tanpa disadari, membuat mereka sudah tereksploitasi secara psikis.

Penutup

Ketika saya mencoba memahami persoalan di balik fenomena perdagangan anak perempuan yang dilacurkan, ada hal yang

ganjil di sini. Dalam kasus anak penjual teh botol, keterikatan kerja antara bos dan anak buah sangatlah fleksibel. Anak dapat sewaktu-waktu pulang ke kampung, yang berarti ada banyak kesempatan untuk melarikan diri lepas dari cengkeraman. Namun yang saya temukan, mereka terus terjebak dalam jaringan tersebut dan seakan menikmati pekerjaannya. Menurut saya, selain memahami jaringan perdagangan serta mekanisme dan sistem yang ada dalam jaringan tersebut, seperti halnya ijon, kita harus juga memahami situasi dan kondisi keberadaan anak perempuan yang dilacurkan sebagai agen yang secara tidak langsung turut mengekalkan fenomena ini.

Sistem patriarki yang fundamental dan sistem sosial yang sangat hierarkis juga menyumbang pada permasalahan ini. Sejak kecil seorang anak, apalagi anak perempuan, diajar untuk mematuhi orang yang lebih tua atau lebih tinggi statusnya. Dalam kasus anak perempuan yang dilacurkan, secara sosial budaya mereka tidak diperbolehkan menentang orang tua yang jelas-jelas telah mengeksploitasi dirinya hanya karena mereka mempunyai status sosial yang lebih tinggi dalam masyarakat. Apalagi orang tua menekankan di pundak mereka, ada beban kesulitan ekonomi keluarga yang harus diselesaikan dengan cara bekerja untuk mendapatkan uang. Orang tua menutup mata terhadap jenis pekerjaan yang akan dilakukan. Nilai kepatuhan dan penurut ini menghambat si anak dan dimanfaatkan oleh bos dan calo yang memosisikan diri sebagai pengganti orang tua. Kondisi ini berkontribusi pada pelanggaran fenomena anak perempuan yang dilacurkan dan menyebabkan mereka sukar melepaskan diri dari dunia itu. Kita sebagai "orang luar" sering menganggap hal ini sederhana. Namun apabila kita

memosisikan diri sebagai anak perempuan yang dilacurkan, persoalan ini tidak sesederhana yang kita pikirkan.

Selain itu, seorang anak selalu dianggap sebagai makhluk yang lemah dan harus dilindungi, tanpa menyadari anak juga mempunyai keinginan dan kebutuhan tersendiri. Frankenberg, et.al. (2000:588-590) mengatakan "through their physical and other perceived immaturities, children are considered as incapable and vulnerable individual and therefore need substantial and formal protection". Christensen (2000:39) mengatakan orang dewasa cenderung melihat anak-anak sebagai "essentially vulnerable beings who can only survive and develop successfully if they are intensely nurtured and protected by adults". Dalam berbagai peraturan dan kebijakan di Indonesia, jelas sekali terlihat pentingnya nilai anak bagi masyarakat Indonesia, namun mereka dilihat sebagai makhluk yang lemah dan rentan. Didefinisikan sebagai makhluk yang lemah, anak-anak dan remaja sering kali dilihat sebagai makhluk yang tidak bisa bertanggung jawab atas aktivitas seksualnya sehingga perlu dikontrol oleh masyarakat dan pemerintah. Padahal semua orang juga mengerti, pada masa remaja, tingkat pubertas sangat memengaruhi aktivitas hormonal mereka yang secara langsung memengaruhi aktivitas psikologis dan seksual mereka. Pekerjaan sebagai pelacur memungkinkan si anak memuaskan dorongan seksual mereka sehingga mereka tidak menganggap pelacuran ini sebagai pekerjaan yang melanggar norma dan eksploitatif. Bahkan dalam beberapa hal mereka menikmati pekerjaan ini karena bisa mendapatkan "perhatian" lebih dari para pelanggan yang jarang mereka dapatkan dari orang tua mereka.

Lebih jauh, kebanyakan anak perempuan yang dilacurkan mempunyai pengalaman seksual sejak usia yang masih dini. Seringnya bersentuhan dengan kegiatan seksual yang sangat eksploitatif ini, mereka belajar untuk memisahkan perasaan dari pengalaman seksualnya dan mengerti bahwa seks dapat dipergunakan sebagai alat untuk bertahan hidup (Tower, 2002:201). Apalagi nilai "virginitas" sebagai representasi perempuan ideal menempatkan status dan penghargaan terhadap perempuan semata-mata dilihat dari kacamata moral tersebut. Kehilangan keperawanan sebelum pernikahan membuat anak-anak merasa kehilangan masa depan mereka. Akibatnya, anak-anak perempuan ini belajar memanipulasi daya tarik seksualnya untuk mendapatkan uang demi mempertahankan keberlangsungan hidup dirinya dan keluarganya dengan bekerja sebagai pelacur.

Menurut saya, ada satu hal perlu kita lakukan untuk menyelamatkan mereka. Perlu adanya langkah yang tegas disertai dengan komitmen para penegak hukum untuk menindak dan menghukum semua aktor yang terlibat dalam jaringan perdagangan anak perempuan yang dilacurkan. Selama ini, hukum yang ada dipakai untuk menindak para pelacur dan bukan aktor pelaku perdagangan. Undang-Undang Perlindungan Anak bisa menjadi dasar hukum yang jelas bagi persoalan ini, tinggal merealisasi komitmen para penegak hukum.

Selain itu, anak-anak perlu dibekali dengan pengetahuan dan keterampilan hidup. Berikan pengetahuan tentang hak-hak anak pada mereka. Tanamkan bahwa kesulitan ekonomi

keluarga bukan beban mereka semata, apalagi mengingat mereka masih di bawah umur. Bila mereka terpaksa bekerja membantu orang tua, mereka harus mengerti syarat-syarat dan informasi yang jelas tentang pekerjaan yang akan dilakukan. Adalah hak mereka untuk menolak pekerjaan yang ditawarkan.

Anak-anak juga perlu dibekali dengan pengetahuan agar waspada terhadap bujuk rayu para calo pencari tenaga kerja. Calo semacam itu biasanya mempunyai ciri-ciri tertentu yang mudah dikenali, apalagi mereka bukan orang baru yang dikenal di desa tempat anak-anak itu berasal.

Bila sudah terjebak dalam jaringan perdagangan, mereka harus segera mencari akses pada lembaga bantuan, seperti LSM atau LBH, karena kemungkinan besar akan sulit untuk melepaskan diri tanpa bantuan pihak lain. Tanamkan pada mereka bahwa hidup mereka sangat berharga bagi mereka dan masyarakat sekitarnya dan tidak ada yang lebih berhak atas tubuh, jiwa, dan raga mereka, selain diri mereka sendiri. Oleh karenanya, mereka harus bertanggung jawab atas tubuh mereka dengan tidak membiarkan orang lain mengeksploitasi dan mengambil keuntungan darinya.

Begitu pula mereka harus sadar dan bertanggung jawab dengan kegiatan seksual yang dilakukan mereka. Kehilangan keperawanan bukan berarti kehilangan masa depan karena masih panjang jalan yang harus mereka tempuh. Bekali mereka dengan pengetahuan untuk melakukan seks sehat dan bertanggung jawab untuk menghindari penyakit menular seksual, kehamilan yang tidak diinginkan, dan risiko aborsi yang tidak aman.

Daftar Pustaka

- Christensen, P. H. 2000. "Childhood and the cultural constitution of vulnerable bodies", dalam A. Prout (ed.), *The Body, Childhood, and Society*. New York: Mac Millan. pp 38-59.
- Farid, Mohammad. 1999. "Kekerasan seksual, eksploitasi seksual, dan eksploitasi seksual komersial terhadap anak", dalam Irwanto, et. al., *Anak yang Membutuhkan Perlindungan Khusus di Indonesia Analisis Situasi*. Jakarta: PPKM Unika Atma Jaya, Departemen Sosial, dan UNICEF.
- Frankenberg, R., I. Robinson, and Amber Delahooke. 2000. "Countering essentialism in behavioural social science: the example of the 'vulnerable child' ethnographically examined", *The Sociological Review*, 48(4): 586-611.
- GAATW. 1997. *Practical Guide to Assisting Trafficked Women*. Bangkok.
- Hartiningsih, Maria. 2000. "Sistem "comfort station" akar lokalisasi", *Kompas*, 13 Desember.
- Hull, Terence H., Endang Sulistyaningsih, dan Gavin W. Jones. 1997. *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya Seri Kesehatan Reproduksi, Kebudayaan dan Masyarakat*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Ford Foundation.
- ILO-IPEC. 1998. *Anak yang Dilacurkan: Studi Kasus di Jakarta, Jawa Barat dan Jawa Timur*. Jakarta: ILO-IPEC.
- Imelda, Johanna Debora, Titing Marthini, dan Lugina Setyawati. 2004. *Utang Selilit Pinggang: Sistem Ijon dalam Perdagangan Anak Perempuan*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada dan Ford Foundation.
- Irwanto, Fentiny Nugroho, dan Johanna Debora Imelda. 2001. *Perdagangan Anak di Indonesia: Gambaran tentang Situasi Awal*. Jakarta: ILO-IPEC.
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja nomor 1 tahun 1987 Tentang Batas Usia kerja
- Muntarbhorn, Vitit. 1996. "International perspectives and child prostitution in Asia", dalam US Departement of Labor, *Forced Labor: The Prostitution of Children, Symposium Proceedings*. Washington DC: US Departement of Labor.
- Singarimbun, Masri. 2003. *Reflections from Yogya: Potraits of Indonesian Social Life*. Yogyakarta: Galang Press.
- Solo Pos. 1999. "70% pelacur anak-anak di Indonesia dari Jateng", 6 Agustus.
- The Jakarta Post. 1998. "Young gils told to beware of syndicate", 28 September.
- Tower, Cynthia Crosson. 1989. *Understanding Child Abuse and Neglect*. Boston: A Pearson Education.
- Undang-undang RI No. 20 /1999 Konvensi ILO No. 138 Mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja.
- Undang-Undang RI Nomor 1/2000 Konvensi ILO No. 182 Mengenai Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak.
- Publikasi yang belum diterbitkan:
- Setyawati, Lugina. 1999. *The Government Policy on Prostitution, a Study of Policy Making in Indonesia*. (Thesis for Master of Arts). Melbourne: Monash University.
- Suyanto, Bagong. 1998. "Pelacuran anak-anak wanita di Surabaya: latar belakang dan seluk-beluknya", dalam *Semiloka Nasional: Prostitusi Anak & Industri Pariwisata*, Yogyakarta, 1-2 Juli.

MENGGAGAS MODEL PENANGANAN PERDAGANGAN ANAK DI SUMATRA UTARA

Ahmad Sofian¹

Abstract

The province of North Sumatra is facing a crucial problem in child trafficking for prostitution. The responses to overcome this problem is insignificant while the case of child trafficking has grown rapidly lately. Many parties gain benefit from this illegal business, on the contrast the children lost their future as becoming the victims of this problem. This study aims to understand the perception and responses to overcome this problem in the future. The result shows that child trafficking for prostitution is still considered a new phenomenon. It is not surprising that the actions taken by the government is still very general, such as policies and program for prostitution in general while the victims are under aged children. There is no specific policies aimed to child trafficking. At the end, this study recommends the importance of intensive and comprehensive coordination of all relevant institution in solving the crucial problem.

Keywords: child trafficking, policies.

Pendahuluan

Masalah perdagangan anak² (*trafficking of children*)³ untuk kepentingan pelacuran merupakan masalah yang sampai hari ini belum terpecahkan. Kecenderungan global menunjukkan bahwa masalah tersebut semakin mengkhawatirkan. Dalam catatan *International Information Program U.S. Department of State* (2001), masalah perdagangan anak (dan juga perempuan)

merupakan bentuk kejahatan terorganisasi terbesar nomor tiga di dunia setelah perdagangan obat bius dan perdagangan senjata. Dalam laporan mereka yang terbaru (2004) disebutkan bahwa di seluruh dunia, jumlah manusia diperdagangkan dalam satu tahun mencapai 600.000 sampai dengan 800.000. Dari jumlah tersebut hampir 80 persennya adalah perempuan dan anak perempuan. Sebagian besar dari mereka

¹ Koordinator Nasional untuk Koalisi Nasional untuk Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial pada Anak (ECPAT Indonesia) dan Direktur Eksekutif Pusat Kajian dan Perlindungan Anak (PKPA).

² Anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 tahun, kecuali berdasarkan undang-undang yang berlaku bagi anak, ditentukan usia dewasa dicapai lebih awal (Pasal 1 Konvensi Hak Anak).

³ Perdagangan (*trafficking*) manusia adalah perekrutan, pengangkutan, pemindahan, penampungan atau penerimaan seseorang, dengan ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk-bentuk pemaksaan lainnya, penculikan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan ataupun memberi atau menerima bayaran atau manfaat sehingga memperoleh persetujuan dari orang-orang yang memegang kendali atas orang lain untuk tujuan eksploitasi. Eksploitasi setidaknya termasuk lewat memprostitusikan orang lain atau bentuk-bentuk eksploitasi lainnya, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktik-praktik lain yang serupa dengan perbudakan, penghambaan atau pengambilan organ-organ tubuh (*UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, Especially Women and Children*, 2000).

diperdagangkan untuk keperluan seksual komersial.

Di Indonesia, jumlah kasus perempuan dan anak-anak korban mafia perdagangan manusia tidak kalah mengkhawatirkan. Sebuah sumber menyatakan terdapat sekitar 40.000 perempuan setiap tahunnya yang dilacurkan. Dari jumlah tersebut, sebesar 30 persen di antaranya adalah anak-anak berusia 14-17 tahun. Perempuan dan anak-anak korban mafia perdagangan manusia tersebut sebagian besar dikirim untuk dipekerjakan sebagai pelacur ke wilayah Kepulauan Riau yang meliputi Batam, Tanjung Balai Karimun, dan Dumai.

Secara kuantitatif, di Indonesia belum terdapat data pasti tentang jumlah anak untuk pelacuran. Hal ini karena masalah perdagangan anak untuk pelacuran merupakan jalur perdagangan ilegal. Data pihak berwajib menunjukkan pada tahun 2000 tercatat sebanyak 1.638 kasus perdagangan anak dan dari jumlah tersebut terdapat 1.094 kasus yang diajukan ke pengadilan. Kasus-kasus tersebut berasal dari delapan kota besar di Indonesia, yaitu Jakarta, Medan, Surabaya, Bandung, Padang, Denpasar, Makassar, dan Manado. Kasus yang terekam tersebut pada dasarnya hanya merupakan suatu indikasi permasalahan yang lebih kompleks dan lebih besar. Data yang terungkap bagaikan fenomena gunung es karena fakta tentang perdagangan anak jauh lebih besar dibandingkan dengan yang terekam pada berbagai data. Kendala utama pengungkapan masalah perdagangan anak adalah sulitnya pencatatan dan identifikasi keberadaan korban. Dengan kondisi tersebut, yang muncul

kemudian adalah kesan bahwa fenomena perdagangan anak seakan-akan tidak menjadi problem yang signifikan untuk dibahas. Kasus perdagangan anak seakan-akan tertutup dari wacana dan perhatian publik, terlebih fakta menunjukkan fenomena tersebut tetap teralienasi dari kebijakan-kebijakan yang lebih luas karena kuatnya sindikat perdagangan anak.

Menurut data resmi yang dikeluarkan Departemen Sosial, jumlah pekerja seks di Indonesia pada periode 1998-1999 adalah sebanyak 73.990 orang. Jumlah tersebut mengalami peningkatan dari jumlah sebelumnya yang berjumlah 71.969 orang. Walaupun jumlah pekerja seks yang diungkapkan Departemen Sosial tidak jelas kategori umurnya, rata-rata mereka berusia di atas 20 tahun. Perlu digarisbawahi bahwa jumlah tersebut masih merupakan gambaran kasar dan pada kenyataannya, belum mengungkapkan kondisi jumlah seluruh pekerja seks yang ada di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh adanya berbagai kelemahan sehingga pendataan tersebut tidak mampu mencakup seluruh pekerja seks yang ada di pelosok negeri (Irwanto, 2000).

Provinsi Sumatra Utara merupakan salah satu provinsi di Indonesia dengan bisnis pelacuran yang begitu marak dan tidak hanya melibatkan perempuan dewasa, tetapi juga anak-anak. Dalam kurun waktu 1999-2005, terlihat adanya peningkatan jumlah kasus perdagangan anak. Beberapa teknik dan strategi baru dilakukan oleh sindikat yang melakukan perdagangan anak (selanjutnya disebut *traffickers*) untuk memenuhi tuntutan pasar di sektor prostitusi. Salah satunya adalah

dengan menipu anak-anak dan keluarga mereka melalui tawaran kerja dengan gaji tinggi.

Catatan Pusat Kajian dan Perlindungan Anak (PKPA)⁴ menunjukkan jumlah anak yang diperdagangkan untuk kepentingan pelacuran mengalami pasang surut setiap tahunnya. Artinya, jumlah yang terungkap oleh media massa berbeda-beda dan jumlah yang sebenarnya jauh lebih besar daripada yang dilaporkan oleh media massa. Namun fakta anak yang diperdagangkan untuk kepentingan pelacuran sungguh satu realita yang tidak terbantahkan lagi. Sebagian besar anak-anak ini dijual ke Dumai dan Tanjung Balai Karimun, Malaysia, dan Singapura. Berikut ini adalah hasil monitoring PKPA melalui 3 media massa lokal terhadap kasus perdagangan anak di Sumatra Utara.

Tabel 1
Jumlah Anak yang
Diperdagangkan untuk Tujuan Pelacuran
di Sumatra Utara 2000-2005

Tahun	Jumlah anak yang diperdagangkan
2000	11
2001	31
2001	40
2003	33
2004	27
2005	55

Sumber: *Harian Waspada, Analisa, dan Posmetro* kurun 2000-2005.

Dinas Sosial Provinsi Sumatra Utara mengakui pada 1998 pernah melakukan

pendataan pelacur di Sumatra Utara dan menemukan sekitar 281 anak-anak yang berusia di bawah 18 tahun. Mereka 'bekerja' di tiga lokalisasi, yaitu Bandar Baru (Deli Serdang), Bukit Manja (P. Siantar), dan Warung Bebek (Deli Serdang). Jumlah ini belum termasuk pelacur anak di diskotek dan pub yang mencapai 500 orang. Instansi ini secara jujur mengakui masih banyak anak-anak yang dilacurkan yang belum terdata atau adanya kecenderungan pelacur anak memalsukan umumnya (Dinas Sosial Provinsi Sumatra Utara, 1999).

Kasus paling aktual dari perdagangan anak di Sumatra Utara adalah dipulangkannya 14 anak dan perempuan yang dilacurkan di Malaysia pada Juli 2006. Pemulangan ini dilakukan oleh pihak Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) Kuala Lumpur. Kasus itu terungkap karena tertangkapnya pelaku perdagangan anak di Medan oleh Polda Sumatra Utara. Selanjutnya pihak Polda Sumatra Utara melakukan koordinasi dengan KBRI dan selanjutnya KBRI melaporkannya kepada pihak kepolisian Malaysia. Dalam waktu singkat kepolisian Malaysia menggerebek satu lokasi penyekapan perempuan asal Indonesia tersebut (*Waspada*, 4 Maret 2006).

Penanganan kasus perdagangan anak di Sumatra Utara sudah menunjukkan keseriusan dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini bisa terlihat dari jumlah kasus yang ditangani oleh jajaran Polda Sumatra Utara yang sampai dengan akhir 2005 mencapai 12 kasus tindak pidana trafficking. Dengan demikian, Polda Sumut telah

⁴ LSM yang selama ini sangat aktif dalam menangani masalah perdagangan anak di Sumatra Utara.

menyelamatkan puluhan anak perempuan dari para sindikat. Berikut ini ditampilkan data penanganan kasus trafficking dari jajaran RPK Polda Sumut.

Pusat Kajian dan Perlindungan Anak (PKPA) kemudian menelusuri lebih lanjut fakta-fakta trafficking yang ditangani oleh pihak kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam kurun waktu 1999 hingga 2005. Fakta ini diperoleh dari pengalaman penanganan kasus dan juga dari media massa yang mengungkap kasus yang ditangani tersebut. Berdasarkan hal tersebut pada kurun waktu 1999-2005 PKPA menemukan 185 kasus perdagangan yang berhasil diungkap. Namun dari jumlah tersebut hanya 39 kasus (21,08 persen) yang diproses sampai dengan putusan pengadilan. Penyelesaian pada tingkat kepolisian alias “damai” ternyata mendapat porsi yang besar untuk masalah perdagangan anak ini, yaitu mencapai 104 kasus (56, 21 persen).

Dari jumlah kasus tersebut yang terungkap relatif lebih kecil dibandingkan dengan fakta yang sebenarnya. Hal ini disebabkan oleh banyaknya kasus yang tidak terekspos oleh media massa atau hanya pada tingkat keluarga. Banyak orang tua/keluarga korban yang beranggapan bahwa kasus ini merupakan aib keluarga sehingga tidak perlu diketahui oleh orang lain

Hukuman yang dikenakan kepada para pelaku perdagangan (*traffickers*) pun dinilai tidak maksimal. Di dalam KUHP Pasal 332 dan 297 dinyatakan bahwa “pelaku perdagangan untuk pelacur diancam hukuman penjara antara tujuh sampai sembilan tahun”, tetapi vonis hakim yang sudah dikenakan terhadap pelaku hanya berkisar 18 bulan sampai 2 tahun.

Tabel 2
Rekam Data Penanganan Trafficking yang Ditangani RPK Dit Reskrim Polda Sumut, 2005

Sat Wil	Jumlah Kasus
Dit Reskrim	7
Poltabes	2
Deli Serdang	2
Binjai	1
Jumlah	12

Sumber: Polda Sumut, 2006.

Sementara itu, dilihat dari segi kondisi anak yang diperdagangkan, pada umumnya sangat memprihatinkan. Fenomena ini dapat mengancam serta membahayakan masa depan anak, baik bagi yang telah menjadi korban maupun yang berpotensi untuk menjadi korban. Luasnya cakupan perdagangan anak berimplikasi pada aspek eksploitasi yang semakin membahayakan anak-anak maupun membuka peluang untuk ‘membisnisikan’ anak. Di lain pihak, di kalangan sindikat sendiri terdapat kecenderungan yang semakin kuat untuk mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya dalam bisnis perdagangan anak. Hal ini disebabkan oleh daya tarik khusus yang dipunyai seorang anak sehingga mampu memengaruhi calon pelanggan maupun konsumen. Anak merupakan salah satu modal produksi yang murah untuk menekan ongkos produksi.

Melihat realitas ini, wajar apabila masalah perdagangan anak, khususnya untuk tujuan pelacuran, dikategorikan sebagai pelanggaran hak-hak anak seperti yang dinyatakan dalam Konvensi Hak Anak. Pemerintah Indonesia telah meratifikasinya melalui Keputusan

Presiden No. 36 Tahun 1990, Undang-Undang No. 1 Tahun 2000 tentang Pelanggaran dan Tindakan Segera untuk Menghapuskan Bentuk-bentuk Perburuan Anak terburuk, dan beberapa peraturan lain yang berkaitan dengan hak dan perlindungan terhadap anak.

Penelitian tentang perdagangan anak di Sumatra Utara ini dilakukan di beberapa wilayah di Sumatra Utara, dengan kegiatan penelitian sepenuhnya berlangsung di Medan. Pemilihan Kota Medan didasarkan pada asumsi bahwa kota tersebut merepresentasikan sifat kemajemukan atau pluralitas Sumatra Utara. Pertimbangan lainnya adalah karena lokasi institusi yang menjadi unit analisis pada umumnya berada di Medan. Selain itu, lebih dari 80 persen kasus perdagangan anak untuk tujuan pelacuran terjadi di Kota Medan.

Data dikumpulkan dengan metode wawancara mendalam (*indepth interview*), FGD (*Focus Group Discussion*) atau diskusi

terfokus, dan studi dokumentasi. Untuk kepentingan wawancara mendalam, dipilih informan yang secara langsung pernah terlibat dalam penanganan kasus perdagangan anak untuk tujuan pelacuran sehingga informasi tentang gambaran permasalahan trafficking diperoleh dari sumber yang tepat. Data hasil wawancara dengan para informan kemudian menjadi basis pengembangan instrumen FGD sehingga berbagai pengalaman penanganan kasus trafficking yang diungkap para informan menjadi bahan diskusi aktual yang terkait dengan masalah perdagangan anak.

Teknik analisis data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif. Analisis dilakukan terhadap hasil FGD, hasil wawancara mendalam, dan hasil analisis isi kebijakan. Selain itu, juga dilakukan analisis triangulasi, yaitu analisis atas sejumlah informasi yang sudah dideskripsikan dengan melakukan *check and recheck* dari berbagai sumber informasi/data.

Tabel 3
Penanganan Kasus Perdagangan Anak di Sumatra Utara

Tahun	Jumlah kasus	Penyelesaian tingkat keluarga	Penyelesaian tingkat kepolisian	Penyelesaian tingkat kejaksaan	Putusan pengadilan
1999	14	10	4	0	0
2000	5	0	0	0	5
2001	40	0	37	0	3
2002	33	0	29	2	2
2003	10	2	6	1	1
2004	38	4	10	0	24
2005	45	23	18	0	4
Total	185	39	104	3	39

Sumber: Pusat Kajian dan Perlindungan Anak, 2006.

Kajian Teoretis

Di Indonesia studi yang telah dilakukan tentang perdagangan anak untuk keperluan pelacuran sangat sedikit. Penelitian yang dilakukan oleh Irwanto (1998) di Desa Bongas, Koentjoro (1989), dan Hull, dkk. (1997) menemukan munculnya anak-anak yang dilacurkan lebih banyak disebabkan oleh motif ekonomi dan budaya. Faktor lain adalah tingkat pendidikan yang rendah dan ketidaktaatan terhadap ajaran agama.

Penelitian lain yang dilakukan di Indramayu menemukan orang tua ikut serta dalam semua proses ritual, pendidikan, dan persiapan seorang anak menjadi pelacur (Hull, dkk., 1997). Orang tua anak sebagai korban perdagangan sangat berperan di dalam persiapan spiritual-mistis, menghubungkannya dengan seorang *germo*, dan memastikan bahwa penghasilan anak tidak dihabur-hamburkan. Orang tua juga selalu mendoakan dan meramu sajian agar anak-anaknya memperoleh banyak tamu. Penelitian Suyanto (1999) mengenai anak-anak yang dilacurkan di Surabaya menemukan masuknya anak-anak dalam pentas pelacuran lebih disebabkan oleh faktor penipuan, pemaksaan, dan ketidakmengertian si anak, bukan karena bercita-cita untuk menjadi pelacur.

Dilihat dari intensitasnya, penelusuran pustaka menunjukkan kasus perdagangan anak di Indonesia untuk tujuan pelacuran dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Sebuah majalah terbitan ibukota mengungkap adanya sekitar 250 anak dari Blitar (Jawa Timur) yang diperdagangkan ke kompleks lokalisasi di Bukit Maraja, Sumatra Utara. Pada tahun berikutnya, jumlah tersebut meningkat

sekitar 300 orang. Demikian halnya yang terjadi di beberapa kota yang sering menjadi lokasi perdagangan anak, di antaranya, adalah Denpasar, Lombok, Pontianak, Medan, dan Batam.

Menurut Sudarwan (1997), kebijakan merupakan langkah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang sifatnya fundamental. Dari batasan yang sederhana ini, secara konseptual kebijakan mengandung dua unsur, yaitu berorientasi pada tindakan dan berorientasi pada penyelesaian masalah yang sifatnya fundamental.

Dwiyanto (1993) memberikan batasan kebijakan sebagai semua tindakan yang sengaja diambil pemerintah untuk menyelesaikan masalah sosial tertentu. Tindakan pemerintah yang dimaksudkan bisa diartikan sebagai melakukan sesuatu (*do something*) dan bisa juga diartikan tidak melakukan sesuatu (*do nothing*). Di dalam penelitian ini, kajian difokuskan pada tindakan yang dilakukan oleh pemerintah (*do something*), bukan *do nothing*, guna menyelesaikan perdagangan anak. Kemudian dilihat dari aktornya, kebijakan dapat dilakukan oleh pemerintah atau institusi-institusi lain yang ada di dalam masyarakat, seperti lembaga keagamaan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Hasil Penelitian

a. *Penyebab dan Dampak Perdagangan Anak di Sumatra Utara*

Provinsi Sumatra Utara merupakan daerah terbesar nomor dua di Indonesia setelah Jawa Timur sebagai daerah pengirim anak-anak untuk tujuan pelacuran ke berbagai lokasi

pelacuran. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor. Salah satunya adalah karena letak Provinsi Sumatra Utara yang berdekatan dengan Singapura, Malaysia, dan pusat bisnis wilayah barat, yaitu Batam. Posisi yang strategis akhirnya menempatkan Sumatra Utara sebagai daerah pengirim, daerah transit, dan sekaligus daerah penerima. Sebagai daerah transit, sebelum anak-anak diperdagangkan dari Jawa ke Batam, Tanjung Balai Karimun atau Dumai, pada umumnya korban transit terlebih dahulu di Medan karena tidak ada bus yang bisa langsung menuju Batam, kecuali sindikat yang menggunakan jasa pengangkutan laut. Anak-anak yang akan menjadi korban biasanya tinggal selama 1 sampai dengan 4 hari sampai ada kapal yang akan diberangkatkan dari Medan ke Batam.

Selain faktor geografis, tumbuh suburnya bisnis perdagangan anak untuk pelacuran di Sumatra Utara disebabkan oleh jaringan perdagangan anak yang terorganisasi dengan rapi. Jaringan perdagangan anak ini di-backing oleh aparat keamanan/kepolisian. Ada dua alasan yang menyebabkan jaringan perdagangan anak menjadi kuat. *Pertama*, sindikat perdagangan anak sering berjalan mulus dan tidak ada hambatan dari aparat. *Kedua*, tempat-tempat lokalisasi di Medan dan mungkin juga di tempat lain sepertinya memperoleh jaminan keamanan. Hal inilah yang selanjutnya turut menyebabkan pembujuk yang biasanya memperdagangkan anak merasa lebih aman melakukan aksinya. Bertransaksi dalam perdagangan anak di tempat-tempat hiburan tidak sulit karena adanya perlindungan dari aparat keamanan.

Di lain pihak, anak-anak lebih mudah dibujuk atau diimingi-imingi kesenangan dan

pekerjaan sehingga mudah dijual ke lokasi-lokasi yang memerlukannya. Para pembujuk ini dalam sindikat disebut "kolektor" dan mereka beroperasi di pusat-pusat keramaian, seperti mal, plasa, bahkan sampai ke desa-desa. Para kolektor biasanya sudah terlatih mengenali calon korban yang gampang tergiur dengan tawaran sejumlah uang atau pekerjaan. Di jaringan sindikat, status kolektor dipekerjakan oleh bos sindikat (mucikari/germo).

Kian semaraknya kasus perdagangan anak untuk pelacuran juga seiring dengan adanya peningkatan permintaan pasar/konsumen, terutama bagi mereka yang berusia 14 sampai 17 tahun. Menurut pandangan konsumen, anak-anak di usia tersebut masih bebas dari berbagai virus dan penyakit, sedangkan untuk pekerjaan rumah tangga, anak dinilai tidak mempersulit majikan karena lebih mudah diatur dan dibayar murah. Berikut ini adalah pernyataan dari salah satu aktivis anak di Sumatra Utara.

Pengiriman anak-anak perempuan di bawah umur ke lokasi prostitusi terkait erat dengan persoalan materi. Ada keuntungan ekonomi yang diperoleh dari para sindikat pelacuran dari perdagangan tersebut dan selama proses perdagangan terjadi, posisi anak selalu berada sebagai pihak yang dirugikan, sedangkan yang menikmati keuntungan materi adalah pengirim dan penerima.

Pernyataan tersebut dikuatkan oleh seorang pengacara yang aktif menangani kasus perdagangan anak untuk tujuan pelacuran.

Seorang mucikari yang berhasil menyediakan seorang gadis muda yang

masih perawan bisa meraup untung jutaan rupiah untuk satu kali transaksi dengan seorang pelanggan. Dengan alasan-alasan ini pula, maka mucikari dengan segala upaya berusaha mendapatkan perempuan muda. Upaya ini biasanya mereka lakukan secara terorganisasi, dengan jalur-jalur yang tertutup rapi, dan hanya orang-orang tertentu saja yang bisa memasukinya.

Tingginya intensitas kasus perdagangan anak tentu membawa akibat negatif, terutama terhadap si anak sebagai korban. Hasil kajian yang dilakukan PKPA terhadap tiga orang anak korban perdagangan untuk pelacuran mencatat tiga bentuk dampak negatif yang dialami korban.

1. Dampak negatif secara fisik meliputi kerusakan anggota tubuh, terutama pada alat kelamin, rentan terinfeksi penyakit menular seksual (PMS), dan mengalami kehamilan tidak dikehendaki.
2. Dampak negatif secara psikis/mental meliputi depresi (tekanan batin), trauma berkepanjangan, merasa bersalah, dan cenderung terasing dari lingkungan masyarakat.
3. Kehilangan masa depan karena anak cenderung putus asa dan sulit untuk kembali di lingkungan pendidikan.

b Persepsi dan Respons Perdagangan Anak di Sumatra Utara

Perdagangan anak untuk tujuan pelacuran telah disepakati sebagai salah satu bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia secara internasional. Pernyataan tersebut terungkap dalam banyak dokumen deklarasi internasional yang mengatur tentang hak-hak manusia. Misalnya, deklarasi PBB 1948

tentang Hak Asasi Manusia yang sangat menentang segala bentuk perdagangan manusia karena tindakan tersebut sangat merendahkan martabat seseorang. Deklarasi PBB Memasuki Opsi Protokol PBB digunakan untuk mencegah, menentang, dan menghukum pelaku trafficking perempuan dan anak. Perdagangan anak untuk pelacuran dipandang sebagai pelanggaran terhadap konvensi PBB tentang Hak Asasi. Indonesia turut meratifikasi kedua deklarasi internasional tersebut dan menindaklanjutinya ke dalam beberapa aturan hukum. *Pertama*, Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dan *kedua*, Keppres No. 36 tahun 19990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi Hak Anak).

Sementara itu, di dalam dokumen Rencana Aksi Nasional Antitrafficking di Indonesia yang disusun oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, program penanggulangan perdagangan perempuan dan anak secara umum meliputi hal-hal berikut ini.

1. Koordinasi dan kerja sama nasional, regional, dan internasional untuk terwujudnya komunikasi yang efektif dan berkesinambungan di antara penyelenggara negara.
2. Promosi dan pencegahan untuk tercapainya tingkat kesadaran perorangan, keluarga, dan masyarakat untuk mengetahui dan mencegah bersama dengan pemerintah.
3. Perlindungan guna terbangunnya sistem hukum nasional, peraturan daerah, dan hukum adat yang sensitif terhadap hak perempuan dan anak, pengarusutamaan gender, dan menjamin adanya perlindungan terhadap korban dan saksi.

4. Pemulihan korban secara fisik, psikologis, sosial, medis, dan pemulangan korban ke keluarga dan lingkungan sosial.
5. Meningkatkan partisipasi perempuan dan anak secara proporsional dalam perumusan dan pelaksanaan strategi program penanggulangan trafficking.
6. Penelitian, pengembangan, dan pengkajian untuk mendapatkan informasi dalam mengembangkan kebijakan penghapusan trafficking perempuan dan anak.

Dari dokumen tersebut terlihat bahwa upaya penanggulangan masalah perdagangan anak di Indonesia menyaratkan adanya berbagai aspek yang perlu digarap. Program aksi tersebut bersifat nasional yang harus dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia. Pada tingkat daerah, pelaksanaan tiap-tiap poin program aksi diserahkan pada masing-masing daerah. Hal ini diperkuat oleh pernyataan salah satu responden berikut ini.

Tabel 4
Alasan Pemilihan Model Pendekatan

Model Pendekatan Program	Alasan Pemilihan
Sosialisasi Isu Perdagangan Anak untuk Pelacuran	<ul style="list-style-type: none"> • Isu perdagangan anak masih dianggap isu baru sehingga belum ada pembahasan secara formal dalam kebijakan pemerintah maupun organisasi masyarakat. • Perlu adanya kesamaan persepsi dan kesadaran semua elemen masyarakat dalam menyikapi kasus perdagangan anak untuk pelacuran agar tidak semakin banyak kasus baru yang terjadi. • Masih terdapat anggapan bahwa memperdagangkan anak untuk pelacuran merupakan tindak kriminal biasa, anak yang menjadi korban pelacuran sama dengan pelacuran secara umum.
Pembentukan Rumah Aman (<i>Shelter</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Anak yang berhasil keluar dari lokasi prostitusi mengalami kerusakan fisik, serta gangguan psikologis dan sosial sehingga membutuhkan layanan medis, rehabilitasi, konseling, dan rasa aman dari tekanan keluarga, diskriminasi masyarakat, dan juga teror dari pihak pelaku trafficking. • Memudahkan proses hukum dan pemulihan anak.
Koordinasi Kasus Perdagangan Anak untuk Pelacuran	<ul style="list-style-type: none"> • Meskipun sudah ada lembaga yang melakukan penanganan terhadap masalah perdagangan anak untuk pelacuran, upaya tersebut masih dilakukan secara terpisah sehingga bentuk penanganan tidak sistematis dan kurang efektif. • Pelaku trafficking merupakan sebuah sindikat yang terorganisasi mulai dari tingkat perekrut (kolektor), perantara (agen/calor), dan penerima (germo). Untuk penanggulangannya, harus dilakukan secara koordinatif dan terorganisasi.
Kebijakan Khusus di tingkat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Belum dihasilkan suatu produk hukum dari Pemerintah Daerah Sumatra Utara yang secara khusus ditujukan untuk menanggulangi masalah perdagangan anak untuk pelacuran.

Penanggulangan perdagangan anak untuk pelacuran secara teknis akan dilakukan oleh setiap daerah di Indonesia, termasuk Sumatra Utara. Model pendekatan yang dikembangkan di setiap daerah akan berbeda sesuai dengan situasi dan kondisi daerah tersebut dan terlebih dahulu tentu harus dilakukan pemetaan terhadap besarnya masalah, kesiapan aparat pemerintah dan elemen masyarakat, identifikasi kebutuhan program, bentuk program yang sudah dilakukan, fasilitas yang tersedia, dan masih banyak faktor yang melatarbelakanginya.

Temuan yang diperoleh dari *indepth interview* dan FGD terhadap kelompok pemerintah, aparat penegak hukum, dan organisasi agama menunjukkan ada empat pendekatan dalam model penanganan perdagangan anak di Sumatera Utara, yaitu sosialisasi isu, pembentukan tempat penampungan (*shelter*), koordinasi penanganan secara litigasi dan nonlitigasi, dan advokasi kebijakan khusus di tingkat daerah. Keempat pendekatan tersebut sebagai langkah awal untuk menjawab persoalan spesifik dan dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan daerah. Beberapa alasan yang mendasari dipilihnya model pendekatan tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.

Penutup

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penyebab terjadinya perdagangan anak di Sumatra Utara cukup beragam. Terutama untuk yang ditujukan ke arah pelacuran, penyebabnya adalah tumbuhnya tempat-tempat hiburan, adanya perlindungan dari aparat kepada sindikat perdagangan anak,

naiknya permintaan konsumen terhadap anak, serta keuntungan materi yang besar bagi pelaku perdagangan anak.

Persepsi dan respons berbagai pihak, baik dari unsur pemerintah maupun nonpemerintah, atas kasus perdagangan anak juga masih beragam. Secara umum dapat dikatakan baik pemerintah maupun nonpemerintah belum memprioritaskan kasus perdagangan anak sebagai kasus yang harus mendapat penanganan secara serius dibandingkan dengan masalah sosial lainnya. Keterlibatan anak di lokasi prostitusi dan anak-anak yang terjebak dalam sindikat pelacuran masih dipandang secara kasuistis dan merupakan bagian kecil dari tindak pidana atau kejahatan kriminal. Hal ini memberi implikasi lanjutan munculnya respons riil yang kurang baik terhadap hak-hak anak sebagai korban perdagangan anak (*trafficked*) maupun keluarga korban.

Penanganan yang dilakukan LSM sebatas pada pendampingan korban secara litigasi (hukum pidana), sedangkan penanganan yang bersifat komprehensif (preventif, perlindungan, pemulihan, dan reintegrasi) belum banyak dilakukan. Demikian halnya dengan penanganan yang dilakukan institusi agama yang masih sebatas pada upaya preventif yang diarahkan pada ajakan agar umat membimbing anak di keluarga agar si anak tidak melakukan hal yang buruk.

Sementara itu, aparat hukum maupun kepolisian memiliki kendala yang krusial di dalam menangani kasus perdagangan anak, terutama berkaitan dengan dana dan SDM. Aparat kepolisian baru mampu menangkap jaringan yang berada di tingkat bawah

(kolektor). Proses pengadilan dinilai masih memakai standar minimum dalam memberikan putusan peradilan terhadap pelaku perdagangan anak untuk kepentingan pelacuran. Belum terdapat hukuman yang maksimal sesuai dengan kerugian yang dialami anak sebagai korban. Di tingkat DPRD, respons atas masalah perdagangan anak masih sebatas pemetaan terhadap besaran masalah dan tingkat pemerintah provinsi merespons dengan membentuk tim gabungan dari berbagai instansi.

Untuk mengakhiri tulisan ini, berikut ini diberikan beberapa rekomendasi untuk menyelesaikan masalah perdagangan anak.

Pertama, perlunya sosialisasi isu tentang *trafficking of children for prostitution* (perdagangan anak untuk tujuan pelacuran) terhadap semua komponen masyarakat sehingga perhatian dan permasalahan tersebut menjadi kebutuhan yang mendesak dan diperoleh persamaan terhadap isu trafficking. Langkah tersebut diharapkan mampu mengeliminasi munculnya banyak korban dan semakin banyaknya anak-anak yang terjebak dalam bisnis prostitusi.

Kedua, pentingnya menyusun sebuah program kebijakan yang komprehensif terkait dengan penanggulangan perdagangan anak untuk kepentingan pelacuran di Sumatra Utara. Program kebijakan tersebut meliputi upaya pencegahan, perlindungan, rehabilitasi, dan reintegrasi. Empat langkah penanganan tersebut dapat dilakukan dengan melibatkan LSM, ormas keagamaan dan masyarakat, serta institusi pejabat publik dan para pengambil kebijakan, dengan pembagian tugas sesuai dengan wilayah kewenangannya.

Ketiga, cukup penting untuk menumbuhkan kesadaran bahwa pengambilan kebijakan oleh aparat penegak hukum terhadap para pelaku perdagangan anak untuk kepentingan pelacuran tidak hanya dalam kerangka legal formal, tetapi harus diikuti dengan pertimbangan moral kemanusiaan. Para pengambil kebijakan juga harus melihat aspek kerugian yang dialami oleh korban perdagangan anak demi kepentingan yang terbaik bagi anak.

Keempat, Pemerintah Daerah Sumatra Utara harus mengambil langkah-langkah antisipatif untuk menanggulangi masalah perdagangan anak. Langkah-langkah tersebut harus diwujudkan dalam bentuk kebijakan khusus peraturan daerah yang mengelaborasi unsur pemerintah dan nonpemerintah dalam implementasinya.

Daftar Pustaka

- Departemen Sosial Republik Indonesia. Direktorat Rehabilitasi Tuna Susila. 2000. *Buku Putih Rehabilitasi Tuna Sosial*. Jakarta.
- Dinas Sosial Provinsi Sumatra Utara. 1999. *Kondisi Pelacuran di Sumatra Utara*. Medan.
- Dwiyanto, Agus. 1993. "Analisis kebijakan sebagai teknik pemecahan masalah-masalah sumber daya manusia", makalah pada *Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial*, Yogyakarta, 16-26 November.
- H. Hull. Terence, Endang Sulistyaningsih, dan Gavin W. Jones. 1997. *Pelacuran Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Irwanto, dkk. 2000. *Trafficking of Women and Children in Indonesia: a Preliminary Description of the Situation*. Jakarta: International Labour Organization IPEC and University of Indonesia.
- Irwanto, Fentiny Nograho dan Johanna Debora Imelda. 2001. *Perdagangan Anak di Indonesia*. Jakarta: kerja sama ILO-IPEC dengan Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI.
- Koentjoro. 1989. "Melacur sebagai sebuah karya dan pengorbanan wanita pada keluarga ataukah penyakit sosial?", seminar Nasional Kedua Wanita Indonesia Fakta-fakta dan Karakteristik. Yogyakarta, 14 April. Fakultas Psikologi, Universitas Gadjah Mada.
- Sudarwan, Danin. 1997. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Suyanto, Bagong. 1999. "Anak-anak wanita yang dilacurkan: kajian pustaka atau hasil studi lapangan di Kota Surabaya", *Hakiki*, 1(1): 12-22.
- United Nation. 2002. *Protocol to Prevent, Supress, and Punish Trafficking in Personal, Especially Woman and Children*. <http://www.state/g/tip/rls/tiprpt/2006/65983.htm>

PEMANFAATAN DEvisa PEKERJA MIGRAN INTERNASIONAL DI NUSA TENGGARA BARAT

Lalu Tajuddin¹ dan Tukiran²

Abstract

West Nusa Tenggara is wellknown as the sending place for international migrant workers, especially to Saudi Arabian and Malaysia. The foreign exchanged they produced is big enough, almost Rp1,6 millions per day. Unfortunately, the local government did not receive anything from that amount, except for many complicated problems occurs by the international migrant workers. Many brokers or fund supported agents had benefit from the workers by preparing their administration paper for the departure. These people also put higher interest on the loan made by the workers and they have a lot of money considered that each year the amount of international migrant workers have increased. On the other side, the local government still resistant in showing goodwill to become the fund supported agent which can protect the workers from loan with higher interest.

Keywords: foreign exchanged, international migrant workers.

Pendahuluan

Kesempatan kerja dan upah merupakan salah satu masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Barat. Di satu pihak, kesempatan kerja sangat terbatas sehingga banyak dari angkatan kerja yang kemudian menjadi penganggur dalam berbagai bentuk. Namun pada sisi lain, banyak pula lowongan pekerjaan yang tidak terisi karena upah yang rendah dan/atau jenis pekerjaan tersebut tidak memiliki prestise/harga diri bagi pekerja yang melakukannya. Suroto (1993) mengatakan hal yang agak mirip dengan keadaan tersebut. Menurutnya, bekerja tidak hanya berhubungan dengan upah saja, tetapi

status sosial di masyarakat sekitar ikut menentukan. Mereka bersedia bekerja apa saja pada pekerjaan yang paling rendah sekalipun, seperti pekerjaan berbahaya dan kotor, asalkan tidak dikerjakan di sekitar desa tempat tinggalnya.

Menjadi pekerja migran ke negara lain merupakan pilihan utama bagi angkatan kerja dengan latar belakang pendidikan rendah dan miskin keterampilan. Upah yang lebih tinggi daripada yang diterima di daerah asal, pekerjaan tersebut dilakukan di negara lain, dan belunggu imajinasi akan mengalami kisah sukses seperti pekerja migran terdahulu mendorong mereka memutuskan menjadi

¹ Mahasiswa Sekolah Pascasarjana Program Studi Kependudukan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

² Pengajar pada Jurusan Geografi Manusia, Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

pekerja migran internasional. Mereka lebih membayangkan bilamana menjadi sukses bekerja di luar negeri seperti yang dialami sanak keluarga dan teman-teman, tetapi kurang mempertimbangkan apabila gagal. Kegagalan pekerja migran di Arab Saudi, Malaysia, maupun negara lain yang sering terjadi tidak membuat mereka jera. Persoalan ketidakcocokan dengan majikan, upah yang tidak dibayarkan secara penuh, pekerjaan yang sangat berat, dituduh mencuri, dan lain-lain menyebabkan mereka berhenti bekerja dan menjadi pekerja migran ilegal. Akan tetapi, hal-hal seperti ini kurang dipertimbangkan. Bagi mereka yang penting adalah dapat segera berangkat kerja, mendapatkan upah, dan mengirimkannya pada keluarga di daerah asal (Haris dan Andika, 2002).

Perpindahan melampaui batas wilayah politik suatu negara sudah tentu membutuhkan biaya yang cukup besar. Sebagian besar calon pekerja migran internasional tidak mempunyai biaya untuk mengurus persyaratan administrasi hingga keberangkatan. Tidak ada pilihan lain, utamanya bagi yang baru pertama kali berangkat, mereka harus berhubungan dengan penyandang dana/sponsor yang tidak lebih daripada rentenir yang mudah ditemui di daerah mereka (Hugo, 2001). Kinerja sponsor ini sangat profesional, cepat selesai, dan dapat segera berangkat. Calon migran harus mengembalikan semua biaya tersebut setelah sampai di negara tujuan dan bekerja dengan imbalan pinjam satu kembali dua atau tiga tergantung jumlah pinjaman dan lama angsuran.

Penelitian ini menitikberatkan pada kajian tentang devisa yang dihasilkan oleh pekerja migran, utamanya pada pemanfaatan untuk pendidikan dan kesehatan anak serta

pemberdayaan pangan. Di samping itu, ingin juga diketahui siapa saja yang ikut memanfaatkan devisa tersebut selain rumah tangga migran, misalnya pemerintah daerah dan penyandang dana/sponsor. Pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini adalah betulkah pemerintah daerah tidak mendapatkan apa-apa dari devisa tersebut dan yang paling banyak menikmati justru para penyandang dana/sponsor?

Pengumpulan dan Analisis Data

Dalam penelitian ini, di samping pengumpulan data primer dari informan (keluarga migran dan migran kembali pada saat penelitian), juga dikumpulkan data sekunder dari beberapa instansi, seperti kantor desa, kecamatan, bank, Departemen Tenaga Kerja, BP2TKI, dan beberapa instansi terkait lainnya, sebagai data pendukung. Data primer dikumpulkan dengan cara pengamatan langsung atau observasi lapangan serta wawancara terhadap informan dengan teknik wawancara terstruktur yang telah disiapkan.

Sebelum proses pengumpulan data dilakukan, observasi pendahuluan juga dilaksanakan, khususnya pada tiga wilayah penelitian, yaitu Kebon Ayu, Labuapi, dan Gelogor. Ini dimaksudkan sebagai informasi awal agar lebih memudahkan proses wawancara terhadap sejumlah informan yang telah ditentukan. Setelah melakukan observasi awal, diperoleh informasi tentang keberadaan migran kembali yang kebetulan sedang cuti menghadapi bulan puasa dan merayakan Idul Fitri dengan keluarganya di kampung halaman. Hal yang sama juga dilakukan untuk mendapatkan informasi tentang rumah tangga migran, baik yang ditinggal ke Arab Saudi maupun Malaysia.

Dari tiga wilayah penelitian, informan yang berhasil diwawancarai masing-masing adalah sebagai berikut. Untuk lokasi penelitian di Kebon Ayu, ada tiga migran kembali dan dua rumah tangga migran tujuan Malaysia; di lokasi Labuapi, ada satu migran kembali dan empat rumah tangga migran juga tujuan Malaysia; sedangkan empat migran kembali dan empat rumah tangga migran tujuan Arab Saudi untuk daerah Gelogor. Dengan demikian, jumlah keseluruhan informan, baik migran kembali maupun rumah tangga migran adalah sebanyak enam belas. Alasan pengambilan sejumlah informan dari masing-masing wilayah didasarkan pada jumlah migran kembali maupun rumah tangga migran. Desa Kebon Ayu misalnya, merupakan salah satu daerah kantung migran dengan tujuan Malaysia, sedangkan Labuapi merupakan daerah asal migran dengan tujuan yang lebih bervariasi, seperti Malaysia, Arab Saudi, dan Korea. Untuk Desa Gelogor, selain terdapat migran tujuan Malaysia, wilayah ini merupakan kantung migran untuk tujuan negara timur tengah yang salah satunya adalah Arab Saudi. Selanjutnya untuk dapat memberikan makna terhadap hasil-hasil penelitian yang bersifat substantif dipergunakan analisis data deskriptif kualitatif yang dipadukan dengan teknik triangulasi yang meliputi wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi (Brannen, 1997; Berg, 1989; dan Triantoro, 1999).

NTB: Kantung Migran Internasional

Provinsi Nusa Tenggara Barat terdiri dari dua pulau, yaitu Pulau Lombok dan Pulau Sumbawa yang terletak antara 115°46' dan 119°5' Bujur Timur serta 8°10' dan 9°5' Lintang Selatan. Luas wilayah ini sekitar 20.153,15 km² dengan jumlah penduduk pada 2004 sebanyak

4,421 juta jiwa. Dari jumlah tersebut 2,835 juta bertempat tinggal di Pulau Lombok dan 1,586 juta sisanya tinggal di Pulau Sumbawa. Komposisi penggunaan tanah dari luas wilayah NTB adalah sekitar 0,5 juta Ha atau sekitar 27 persen dimanfaatkan untuk sawah, tegalan, ladang, pekarangan, dan tambak. Sementara itu, sisanya sebanyak 1,4 juta Ha atau sekitar 73 persen masih berupa padang rumput, hutan, dan rawa-rawa yang relatif belum diolah secara optimal.

Sebenarnya wilayah Nusa Tenggara Barat memiliki potensi yang cukup bagus untuk pengembangan beberapa sektor penting, seperti pertanian, peternakan, pertambangan, dan pariwisata. Akan tetapi, beberapa kendala menyebabkan beberapa sektor strategis belum dapat dikembangkan secara maksimal. Sektor utama yang masih mendominasi di wilayah ini adalah pertanian. Akan tetapi, dalam satu dasawarsa terakhir sektor ini mulai ditinggalkan terutama oleh kelompok penduduk usia muda karena alasan pendapatan yang relatif rendah. Selain karena hal tersebut, terbukanya kesempatan untuk bekerja di luar negeri dengan pendapatan yang relatif lebih tinggi menyebabkan kelompok penduduk berusia muda dari Nusa Tenggara Barat lebih memilih meninggalkan daerah asalnya dengan harapan memperbaiki kondisi sosial dan ekonomi rumah tangga. Oleh karena itu, menjadi pekerja migran di negara lain telah lama menjadi model strategi untuk menanggapi tekanan ekonomi rumah tangga.

Berdasarkan daerah asal dan negara tujuan, beberapa kantung migran di Nusa Tenggara Barat dapat dikelompokkan menjadi dua. *Pertama*, untuk Pulau Sumbawa adalah di Kabupaten Sumbawa Barat dengan tujuan

Uni Emirat Arab. *Kedua*, untuk Pulau Lombok adalah Kabupaten Lombok Timur yang sebagian migran ke Malaysia, Kabupaten Lombok Tengah dan Lombok Barat dengan tujuan Malaysia dan Arab Saudi. Keberhasilan migran terdahulu sedikit banyak memengaruhi arah dan tujuan migran berikutnya dalam memilih daerah tujuan.

Secara umum aktivitas migrasi internasional ke luar negeri dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu perpindahan secara formal/resmi (legal) dan informal/tidak resmi (ilegal). Perpindahan secara resmi adalah yang dikoordinasi oleh BP2TKI, sedangkan perpindahan ilegal adalah menggunakan jasa taikong/sponsor atau calo. Menurut Mantra, dkk. (1999), pekerja migran ilegal ke Malaysia biasanya melewati dua jalur: jalur barat dan jalur timur. Jalur barat yang sering disebut *The Paninsular Malaysian System* memiliki tiga rute hingga bisa memasuki Selat Malaka. *Pertama*, melalui pelabuhan-pelabuhan di Kepulauan Riau, seperti Bengkalis, Dumai, Rupa, dan Bagan Siapiapi, dilanjutkan ke pantai barat Johor dengan berlabuh di Pontianak dan Batu Pahat dengan lama perjalanan hampir semalam. *Kedua*, melalui Tanjung Pinang dan Tanjung Uban di Kepulauan Riau atau Pulau Batam menuju ke timur laut Johor (Pangerang, Guntung, Johor Lama, dan Teluk Langsat) dengan lama perjalanan sekitar tiga jam. *Ketiga*, khusus bagi TKI yang berasal Jawa Timur, mereka menuju Pulau Bawean, setelah sampai di sana mereka dijemput oleh calo/sponsor yang berasal dari Malaysia.

Jalur timur (*The East Malaysian System*) merupakan jalur ilegal yang sangat dikenal oleh TKI yang umumnya berasal dari Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Flores Timur,

Nusa Tenggara Timur. Rute yang ditempuh adalah dari Ujung Pandang menuju Pare-pare kemudian menuju Nunukan, Provinsi Kalimantan Timur kemudian menyeberang ke Tawao (Sabah Malaysia Timur) yang memakan waktu sekitar empat hari. Di sisi lain, mereka yang berangkat ke Arab Saudi hampir semuanya adalah migran legal, sedangkan yang ke Malaysia adalah ilegal. Migran ilegal maupun legal dalam hal keberangkatan hampir semuanya menggunakan calo yang lebih dikenal dengan sponsor atau penyanggah dana.

Transfer Devisa Antara Ada dan Tidak Ada

Program Penempatan Tenaga Kerja ke Luar Negeri (P2TKLN) merupakan salah satu program di bidang perluasan kesempatan kerja dalam rangka pendayagunaan Tenaga Kerja Indonesia dengan memanfaatkan kesempatan kerja ke luar negeri. Selain itu, program yang menjadi prioritas departemen terkait pada saat ini (Depnakertrans) bertujuan memperluas kesempatan kerja serta meningkatkan kualitas dan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya. Para pekerja migran ini juga dapat memberikan kontribusi terutama dalam perolehan devisa bagi negara/daerah asal dalam rangka pembangunan di daerah asal mereka.

Sebuah makalah seminar bertema *Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam Penanganan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri* yang disampaikan pada kunjungan kerja Komisi VIII DPR RI 13 Desember 2005 menyebutkan di NTB, nilai remitan dari pengiriman TKI di luar negeri ke daerah asalnya tercatat kurang lebih Rp2 miliar setiap hari.

Perkiraan ini didasarkan pada jumlah migran yang ada di negara lain yang hampir mencapai 250.000. Jika dikalkulasikan, jumlah uang yang masuk ke NTB dari para pekerja migran di luar negeri melalui kiriman lewat lembaga keuangan resmi dapat mencapai Rp530 miliar setiap tahun. Kedua jumlah tersebut tidak termasuk uang yang dikirim melalui teman atau dibawa sendiri oleh migran pada saat pulang ke kampung.

Hasil penelitian yang dihimpun dari berbagai sumber melaporkan penerimaan remitan dalam satu bulan adalah sekitar Rp32,1 miliar untuk Januari 2003 dan Rp30,2 miliar pada Februari 2003 atau sekitar Rp62,3 dalam dua bulan terakhir. Jumlah tersebut dihimpun oleh BP2TKI dari berbagai lembaga keuangan, seperti Bank BNI, Bank BCA, dan Bank Mandiri. Jika dirata-rata, dalam satu bulan jumlah kiriman yang masuk adalah sekitar Rp1,6 miliar per hari (BP2TKI 2006, hasil perhitungan peneliti). Dalam diskusi tersebut dibahas pula tentang jumlah dana (devisa) yang dihasilkan oleh migran di luar negeri yang dikirim ke Indonesia. Tidak ditemukan jawaban siapa yang paling menikmati devisa tersebut, apakah keluarga migran atau sponsor/penyanggah dana, sebab pemerintah pusat dan daerah tidak mendapatkan apa-apa, selain permasalahan yang ditimbulkan sebagai akibat migrasi.

Walaupun jumlah remitan yang masuk sangat besar untuk setiap harinya, dari serangkaian wawancara yang dilakukan dengan beberapa pihak terkait diketahui tidak sepeser pun remitan tersebut masuk ke pemerintah daerah sebagai pendapatan daerah. Selama ini remitan yang masuk hanya beredar pada kelompok-kelompok tertentu, seperti calo dan penyanggah dana sehingga

jumlah remitan yang masuk tidak seluruhnya dapat dinikmati oleh keluarga migran. Pada tahun awal, transfer dana sebagai pengembalian biaya keberangkatan dan lain-lain dilakukan langsung oleh migran ke rekening bank penyanggah dana/sponsor, sedangkan rumah tangga migran hanya menerima sedikit.

Dari hasil pengamatan lapangan dan wawancara terhadap beberapa informan dari migran kembali, baik dari Malaysia maupun Arab Saudi, diketahui aktivitas migrasi internasional memberikan kontribusi yang tidak kecil dalam meningkatkan kesejahteraan rumah tangga migran. Sebagian besar migran kembali dan rumah tangga migran mengakui adanya lima faktor yang memengaruhi besar kecilnya jumlah remitan yang diperoleh, yaitu status migran, lama bekerja di luar negeri, sumber biaya migrasi, kerajinan, dan kebiasaan hidup. Realita yang dihadapi hampir sebagian migran, terutama yang melalui jalur ilegal, tidak jauh berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan Mantra, dkk. (1999) serta Haris dan Andika (2002a). Kedua penelitian tersebut mengatakan aliran remitan yang masuk ke daerah asal sebagian besar hanya beredar pada calo atau taikong. Bedanya adalah saat ini peredaran uang tersebut tidak hanya pada calo dan taikong, tetapi juga pada rentenir.

Dilihat dari jumlah remitan yang masuk ke daerah asal setiap bulan maupun setiap tahunnya yang sangat tinggi sudah selayaknya program penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri secara makro dapat memberikan pengaruh positif terhadap neraca pembayaran negara dari perolehan devisa dan pertumbuhan ekonomi daerah yang bersangkutan. Akan tetapi, dari hasil diskusi dengan beberapa

unsur terkait dari Bappeda, Depnakertrans, dan BP2TKI diperoleh informasi bahwa sumbangan dari hasil remitan bagi daerah bersifat tidak langsung, yaitu berupa pajak yang dibayarkan, misalnya pajak pendirian bangunan, pajak kendaraan bermotor, izin usaha, dan pembelian tanah serta transaksi lainnya. Sementara itu, sumbangan langsung yang masuk ke daerah dari jasa pengiriman TKI jumlahnya tidak terlalu banyak. Sebagai ilustrasi, pada 2005 jumlah penerimaan dari jasa pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri melalui jasa perbankan sangat sedikit, hanya sebesar Rp13.300.000,00. Dengan demikian, hanya sekitar Rp1.100.000,00 untuk setiap bulannya yang diperoleh dari jasa bank sebagai jasa pengiriman devisa dari daerah tujuan ke daerah asal.

Pemanfaatan dalam Rumah Tangga

Penelitian Tamtari (1999) maupun Triantoro (1999) tentang migran dari Nusa Tenggara Barat ke Malaysia menyebutkan bahwa penghasilan dan daerah tujuan yang lebih dikenal dengan remitan berpengaruh secara signifikan terhadap keadaan sosial ekonomi rumah tangga yang ditinggalkan. Dalam hal pemanfaatan remitan, rumah tangga migran pada umumnya memiliki kesadaran yang tinggi terhadap pentingnya kelangsungan pendidikan anak-anak mereka. Ini adalah suatu hal yang ironis. Di satu sisi mereka memiliki kesadaran yang tinggi terhadap pentingnya pendidikan anak, tetapi di sisi lain cadangan untuk kelangsungan pendidikan sangat terbatas. Ini tampak jelas dari pendidikan anak-anak di daerah ini yang masih relatif rendah. Walaupun tidak semua keluarga migran berpandangan seperti itu, sebagian besar keluarga migran, setelah menyelesaikan utang, akan

memanfaatkan uang kiriman untuk membangun rumah, membeli tanah sawah, ternak, barang-barang elektronik, dan lainnya sebagaimana cuplikan hasil wawancara dengan rumah tangga migran tujuan Malaysia berikut ini.

“... saya menerima kiriman dua kali dalam setahun, kiriman pertama sebanyak 5 juta rupiah setelah hampir delapan bulan suami saya bekerja di Malaysia. Periode berikutnya suami saya mengirim sebanyak Rp3.750.000,00, sementara tidak dipergunakan uang itu saya simpan dulu. Setelah hampir dua tahun saya dapat kiriman lagi sebanyak 7 juta rupiah hingga uang itu mencapai hampir 16 juta rupiah. Dari uang yang ada saya belikan sepetak tanah sawah seluas kira-kira 12 are seharga 15 juta rupiah. Untuk sementara biaya pendidikan anak-anak tidak begitu saya pusingkan karena itu bisa dipikirkan sambil jalan saja” (SNSH 12/11/2005).

Sejalan dengan pendapat tersebut, rumah tangga migran tujuan Arab Saudi juga mengungkapkan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dan biaya lainnya sebagaimana terangkum dalam hasil wawancara berikut.

“... saya punya anak tiga orang, dua orang laki-laki semuanya sudah tamat SLTA dan yang satunya masih kelas lima SD. Sewaktu yang dua orang ini masih di SLTA dalam satu bulan saya mengeluarkan untuk BP3-nya mencapai 75 ribu setiap bulannya. Belum lagi untuk biaya transportasi dan uang sakunya minimal 5 ribu setiap harinya. Jadi dalam satu bulan uang untuk dua orang anak ini sekitar Rp315.000,00 belum lagi untuk kebutuhan sehari-hari. Rasanya cukup berat, tapi karena bapaknya anak-

anak ngirim sekali dalam tiga bulan, semua kebutuhan dapat terpenuhi. Kebetulan juga saya di sini sambil kerja sebagai rias pengantin yang kadang-kadang hasilnya juga tergantung musim” (Hj. ROS 25/10/2005).

Apa yang diungkapkan rumah tangga migran tujuan Arab Saudi tersebut merupakan sebuah gambaran begitu besarnya perhatian terhadap kelangsungan pendidikan putra-putrinya. Akan tetapi, tidak semua rumah tangga migran merencanakan dengan sungguh-sungguh karena biaya pendidikan dianggap dapat diperoleh “sambil jalan”, dalam arti belum direncanakan secara pasti dan terprogram. Berbeda dengan ungkapan rumah tangga pertama (tujuan Malaysia), rumah tangga migran kedua (tujuan Saudi Arabia) berpandangan lebih luas mengenai kebutuhan biaya pendidikan bagi anggota rumah tangganya. Hal itu didukung oleh suaminya yang sudah hampir dua puluh tahun menjadi pekerja migran di Arab Saudi. Dengan penuh kepastian ia mengatakan:

“semakin lama dan tekun kita bekerja di luar negeri serta dengan perencanaan yang matang dalam mengelola pendapatan insya Allah setelah kita kembali ke tanah air tinggal menikmati hasilnya dan paling tidak hasil yang dapat dilihat adalah pendidikan anak-anak kita terpenuhi” (H. MS 25/11/2005).

Dalam mengalokasikan pendapatan untuk perbaikan kesehatan dan pangan tidak jauh berbeda dengan kebutuhan untuk kelangsungan pendidikan anggota rumah tangga. Hal itu terbukti pada setiap wawancara terhadap migran kembali maupun rumah tangga migran yang tinggal suami/istri. Dari delapan migran kembali dari Arab Saudi

maupun Malaysia sebagian besar mengungkapkan bahwa tujuan mereka bekerja di luar negeri adalah untuk perbaikan ekonomi keluarga. Selanjutnya diajukan lagi pertanyaan yang lebih rinci, terutama yang belum memiliki rumah, ternyata jawaban yang disampaikan pada peneliti adalah setelah mendapatkan uang yang cukup dari hasil kerja di luar negeri, hal pertama yang akan dilakukan adalah membangun rumah, merencanakan membeli sawah, kendaraan bermotor, dan barang elektronik. Bagi yang sudah memiliki rumah, hasil yang diperoleh dipergunakan untuk keperluan usaha produktif tergantung pada keahlian masing-masing. Dari sejumlah wawancara rinci terungkap bagaimana mereka memenuhi kebutuhan hidup dan ke mana mereka berobat ketika sakit.

“... dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari saya memanfaatkan keuntungan dari hasil jualan yang didapat. Dalam satu hari biasanya dapat keuntungan antara 15 ribu hingga 20 ribu saja. Dari pendapatan sejumlah itu saya pergunakan untuk belanja anak-anak sehari 5.000, arisan 1.000 per hari, bayar cicilan kredit barang 5.000 per hari, dan sisanya untuk membeli kebutuhan sehari-hari, terutama beras, sedang lauk pauk saya pakai sisa jualan yang tidak habis terjual. Apabila saya atau anak-anak ada yang sakit biasanya saya bawa ke puskesmas saja karena dengan biaya 3.000 kita sudah dapat obat” (SNSH 14/11/2005).

“... setiap hari untuk memenuhi kebutuhan hidup saya dengan ketiga anak-anak ini cukup tidak cukup hanya dengan uang 10 ribu saja. Untuk uang saku anak sekolah setiap hari hanya 3.000, apabila ada anak-anak yang sakit biasanya saya bawa ke

puskesmas karena biayanya masih terjangkau. Jika kebetulan uang tidak ada sama sekali dan anak sakit, saya bawa berobat ke dukun dengan membawa beras secukupnya” (FOZH 12/12/2005).

Apabila diperhatikan dua rumah tangga migran tersebut mengungkapkan bagaimana strateginya dalam mengatasi permasalahan, khususnya pemeliharaan kesehatan dan pemenuhan pangan. Dua ungkapan rumah tangga tersebut mencerminkan keadaan rumah tangga migran lainnya di lapangan. Setelah dikaji lebih mendalam, terdapat beberapa faktor yang turut memengaruhi perilaku rumah tangga migran di daerah asal dalam pemeliharaan kesehatan dan pemenuhan pangan keluarga. Faktor-faktor tersebut meliputi latar belakang sosial, seperti pendidikan rumah tangga migran, kemampuan ekonomi rumah tangga, dan budaya dalam masyarakat.

Dalam hal pendidikan, rumah tangga migran yang memiliki latar belakang pendidikan cukup tinggi akan memahami lebih banyak bagaimana pemeliharaan kesehatan dan pemenuhan pangan keluarga. Selain itu, pengalaman selama menjadi pekerja migran di luar negeri tidak dapat diabaikan dalam kaitannya dengan hal tersebut. Selain pendidikan, kematangan ekonomi dan budaya tidak dapat diabaikan, seorang pekerja migran yang sudah berkali-kali ke luar negeri dan berhasil akan memiliki perhatian yang lebih besar, baik terhadap pendidikan, kesehatan maupun pemenuhan pangan.

Penutup

Hasil penelitian menemukan empat hal yang menyebabkan pekerja migran asal Lombok Barat melakukan mobilitas ke luar negeri. Keempat hal tersebut adalah keadaan

ekonomi rumah tangga yang kurang menguntungkan, rendahnya upah di daerah asal, terbatasnya kesempatan bekerja di daerah asal, dan tekanan psikologis. Melakukan migrasi ke luar negeri merupakan salah satu strategi yang dipilih untuk dapat keluar dari berbagai permasalahan di daerah asal.

Migrasi para pekerja ini ke luar negeri menghasilkan devisa yang sangat besar bagi Provinsi Nusa Tenggara Barat. Menurut laporan resmi dari Dinas Tenaga Kerja Provinsi NTB, nilai remitan yang masuk ke daerah asal dalam satu hari dapat mencapai kurang lebih Rp2 miliar. Dari serangkaian penelitian yang dilakukan diketahui pula jumlah uang yang masuk dalam dua bulan terakhir (Januari-Februari 2003) sekitar Rp60 miliar, atau rata-rata dalam satu hari terdapat uang masuk sekitar Rp1,6 miliar. Akan tetapi, dari sejumlah uang yang masuk tersebut tidak sepeser pun masuk sebagai pendapatan daerah, tetapi diterima oleh pihak-pihak tertentu dan rumah tangga migran. Pemerintah Daerah NTB khususnya tidak mendapatkan apa-apa dari jumlah tersebut. Namun demikian, pemerintah masih dapat meningkatkan pendapatan dan melakukan perluasan kesempatan kerja.

Sebagian besar rumah tangga migran belum ada yang secara khusus mengalokasikan sebagian dari kiriman uang untuk biaya pendidikan dan perbaikan kesehatan. Kebanyakan rumah tangga migran mengutamakan melunasi utang yang dipergunakan untuk biaya bermigrasi, renovasi atau membangun rumah, beli sawah, dan lain-lain. Menurut informasi yang disampaikan migran kembali, rumah tangga migran, perangkat desa, aparat terkait maupun tokoh masyarakat di daerah penelitian diketahui

bahwa selain para calo yang masih dapat berkeliaran, terdapat juga kelompok-kelompok tertentu (rentenir) sebagai jasa pengiriman uang untuk ongkos migrasi. Dalam konteks yang lebih luas terlihat adanya aktivitas migrasi internasional yang seharusnya memberikan kontribusi, baik secara langsung maupun tidak langsung, terhadap pendapatan daerah. Akan tetapi, apabila dikaji lebih mendalam remitan dalam jumlah besar yang masuk ke daerah asal belum mampu mendorong peningkatan ekonomi dalam skala besar. Hal ini disebabkan oleh perputaran uang yang masuk didominasi kelompok-kelompok tertentu, seperti calo dan rentenir maupun penyandang dana. Kelompok inilah yang beroperasi secara lugas dan terang-terangan, bahkan berhadapan dengan petugas pemerintah.

Menurut informasi yang disampaikan oleh migran kembali, rumah tangga migran, perangkat desa, aparat terkait maupun tokoh masyarakat di daerah penelitian diketahui pula bahwa selain para calo, terdapat kelompok-kelompok tertentu (rentenir) yang melayani jasa pinjaman uang untuk segala keperluan calon tenaga kerja yang akan ke luar negeri, termasuk biaya hidup rumah tangga yang ditinggalkan. Di satu sisi meminjam uang kepada rentenir merupakan risiko yang cukup berat hingga orang-orang tertentu menyebut pinjaman itu dengan istilah pinjam satu kembali dua atau tiga. Fenomena ini ibarat memakan buah simalakama, jika tidak mau meminjam, tidak bisa menjadi pekerja ke luar negeri dan jika akhirnya terpaksa meminjam beban yang harus dipikul amat berat dalam hal pengembalian.

Sebetulnya pemerintah daerah dapat menjadi penyandang dana yang dibutuhkan

oleh calon pekerja migran ke luar negeri. Jika perlu, meskipun ia mempunyai tanah, sawah, dan lain-lain, ia dapat meminjam kepada pemerintah daerah tanpa agunan. Ataupun kalau harus dengan jaminan, bisa diusahakan dengan bunga yang rendah. Ini penting untuk mengendalikan pertumbuhan calo/rentenir yang sangat tinggi dan memasang bunga pinjaman sangat tinggi pula serta penyitaan harta benda rumah tangga migran. Hal ini banyak terjadi dan menimpa migran yang gagal di luar negeri atau yang hanya mendapatkan sekali kontrak kerja saja.

Sistem pinjaman satu kembali dua atau tiga bagi pekerja migran masih dianggap menguntungkan apabila mereka dapat perpanjangan kontrak kerja lebih dari sekali. Apabila hanya sekali mendapat kontrak kerja, mereka cenderung tidak pulang ke Indonesia dan menjadi migran ilegal. Dalam kondisi untuk menekan jumlah migran ilegal (habis kontrak tidak pulang ke negara asal), maka peran pemerintah daerah menjadi penting. Paling tidak sebagai penyandang dana untuk mendapatkan kesempatan kerja di negara lain yang sekaligus meningkatkan kesejahteraan rumah tangga migran.

Daftar Pustaka

- Berg, Bruce L. 1989. *Qualitative Research Methods fo the Social Sciences*. Massachusetts: Ally and Bean.
- BPS. 2000. *Keadaan Angkatan Kerja Propinsi Nusa Tenggara Barat*. Mataram.
- . 2000. *Karakteristik Penduduk Kabupaten Lombok Barat*. Mataram.
- Brannen, Julia. 1997. *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif* (alih

- bahasa oleh N.A. Kurde). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dinas Tenaga Kerja Nusa Tenggara Barat. 2004. *Data Ketenagakerjaan 2003-2004*. Mataram.
- Haris, Abdul dan Nyoman Andika. 2002a. *Gelombang Migrasi dan Konflik Kepentingan Regional*. Yogyakarta: LESFI.
- . 2000b. *Dinamika Kependudukan dan Pembangunan di Indonesia: Dari Perspektif Makro ke Realitas Mikro*. Yogyakarta: LESFI.
- Hugo, Graeme. 2001. "Effects of international migration on the family in Indonesia", *Asian and Pacific Migration Journal*, 11(1): 13-40.
- Mantra, Ida Bagus, Kasto, dan Yeremias T. Keban. 1999. *Mobilitas Tenaga Kerja Indonesia ke Malaysia*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Suroto, 1993. *Strategi Pembangunan dan Perencanaan Kesempatan Kerja*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Tantiari, Wini. 1999. "Dampak sosial migrasi tenaga kerja ke Malaysia", *Populasi*, 10(2): 30-56.
- Triantoro, Bambang W. 1999. "Migrasi legal dan ilegal ke Malaysia Barat: kasus migrasi internasional di Pulau Lombok Nusa Tenggara Barat", *Populasi*, 10(2): 3-16.

PERKEMBANGAN KESEJAHTERAAN RUMAH TANGGA TRANSMIGRAN DAERAH PANTAI Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta

Antonia Sasap Abao, Nining Sofiati, dan Rita Dewi Trisianti¹

Abstract

The observation and interview with some transmigrants in Karangsewu and Bugel found that the rate of prosperity since they joined the transmigration program was not yet promising. They are some factors causing it, such as less commitment from the government in handling the program and problems inside it, the condition of the land given to the transmigrants were sandy land which is not good for agriculture, and the low quality of human resources itself. All that causing factors resulted in the low level of prosperity of those who joined the transmigration program. It showed in the classification of their family level which is still KS-1 (family with the first level of prosperity). The data collected by doing quick survey through observation and indepth interview.

Keywords: prosperity, household, transmigration.

Pendahuluan

Dalam GBHN 1993 (Propenas) disebutkan bahwa pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Upaya meningkatkan dan menciptakan kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia merupakan pengejawantahan pembukaan UUD 1945. Di dalam pembukaan UUD 1945 dinyatakan negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial (Tjiptoherjanto, 1997: 75).

Dalam usaha mencapai kesejahteraan tersebut, salah satu kebijakan yang perlu dilaksanakan adalah pengalihan dan pelaksanaan program transmigrasi. Petunjuk penyelenggaraan transmigrasi dimasukkan dalam GBHN 1993 yang saat ini disebut Propenas. Dikatakan di dalam Propenas tersebut, penyelenggaraan transmigrasi diarahkan untuk mendukung pembangunan daerah, melalui persebaran penduduk dalam upaya mencapai keseimbangan sumber daya alam dan sumber daya manusia, perluasan kesempatan serta program lainnya untuk meningkatkan kesejahteraan para transmigran

¹ Mahasiswa Program Studi Kependudukan, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada angkatan 2005.

maupun masyarakat pada umumnya, dan sekaligus untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Kebijaksanaan transmigrasi didasarkan pada kebutuhan pembangunan daerah serta sumber daya wilayah dan kondisi lingkungan setempat secara terpadu sehingga mendorong peningkatan kesejahteraan transmigran swakarsa dalam mengembangkan kegiatan ekonomi daerah. Di samping itu, program ini diharapkan dapat menciptakan keseimbangan antara persediaan dan permintaan tenaga kerja maupun permasalahan pasar kerja spesifik daerah. Pernyataan ini sejalan dengan sasaran kebijaksanaan umum transmigrasi yang ditujukan kepada terlaksananya transmigrasi mandiri yang teratur dalam jumlah yang cukup besar untuk mencapai peningkatan taraf hidup dan pembangunan daerah, keseimbangan penyebaran penduduk dan pemanfaatan sumber daya alam yang ada, serta memperkuat pertahanan dan keamanan nasional (Kustadi, 1984: 51).

Seharusnya proyek transmigrasi ditempatkan pada lahan yang subur agar mampu menciptakan kesejahteraan bagi mereka sendiri maupun penduduk setempat dan akhirnya dapat berimplikasi pada terwujudnya tujuan pembangunan secara makro. Namun kenyataan di lapangan sejak dahulu hingga sekarang penanganan kasus transmigrasi selalu mengalami hambatan yang sama, yaitu penempatan penduduk pada lahan yang marginal (*infertile area*) dengan aksesibilitas wilayah yang rendah. Akhirnya, tujuan transmigrasi justru melenceng karena telah menjadi kerangka eksperimen dalam usaha pemanfaatan lahan marginal di Indonesia (Hardjono, 1982: 60).

Dalam transmigrasi, sebenarnya transmigran diberi aset produksi berupa lahan dan bantuan sarana produksi pertanian lainnya. Bantuan tersebut memungkinkan para transmigran mengembangkan sektor pertanian sehingga mampu meningkatkan kesejahteraannya. Namun karena tanah yang diperoleh transmigran merupakan lahan marginal dan terbatasnya kemampuan modal yang dimiliki, produktivitas usaha tani justru lebih rendah bila dibandingkan dengan di daerah asal. Menurut Malingreau (1978), ukuran keberhasilan proyek transmigrasi adalah pendapatan sebagai indikator kinerja dan penyesuaian transmigran di tempat baru. Tinggi rendahnya pendapatan transmigran banyak ditentukan oleh faktor kualitas lahan dan kemampuan air, luas lahan, teknologi, informasi yang berhubungan dengan praktik pertanian, input, karakteristik transmigran, dan lokasi penempatan, utamanya daya dukung wilayah.

Program transmigrasi sebenarnya tidak hanya bertujuan meningkatkan kesejahteraan transmigran, tetapi juga penduduk lokal yang berada di sekitarnya. Oleh karena itu, belakangan ini digalakkan program transmigrasi lokal yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan penduduk sekitar lokasi transmigrasi dalam jumlah yang relatif banyak. Dengan demikian, diharapkan akan terjadi keseimbangan peningkatan kesejahteraan antara pendatang dengan penduduk di sekitar lokasi penempatan. Dalam kaitan ini, Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta dan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo berupaya membangun program pemberdayaan penduduk dengan mengembangkan transmigrasi lokal, yang

berlokasi di Kecamatan Galur. Transmigrasi tadi kemudian dikenal sebagai transmigrasi Bugel dan Karangsewu. Daerah transmigrasi ini dirancang sebagai pengembangan wilayah pantai yang dilengkapi dengan tempat pelelangan ikan (TPI) serta kawasan wisata Pantai Trisik yang sudah ada sebelumnya sebagai kawasan industri dan pariwisata. Program tersebut menjadi obsesi pemerintah provinsi dan kabupaten karena bertujuan mengubah kawasan pantai selatan yang tandus menjadi areal pertanian tanaman sayur-sayuran, utamanya komoditas cabai, dan sekaligus kawasan industri pariwisata.

Lokasi transmigrasi Bugel dan Karangsewu memang sangat berdekatan, namun pengelola kedua daerah transmigrasi tersebut tidaklah sama. Daerah transmigrasi Bugel yang dikelola oleh pemerintah pusat merupakan lokasi percontohan yang dibangun sekitar tiga tahun sebelum proyek transmigrasi di Karangsewu. Pada sisi lain, keberhasilan di daerah Bugel memacu dimulainya program transmigrasi Karangsewu. Program ini di bawah tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Kulon Progo bekerja sama dengan Pakualaman yang merupakan bagian dari KGPAA Pakualaman sebagai pemilik daerah yang terpisah dari Kabupaten Kulon Progo. Pihak Pakualaman menghibahkan tanah sebagai hak guna bangunan (HGB), sedangkan pelaksanaannya diserahkan pada pemerintah daerah kabupaten.

Penelitian ini bertujuan mengetahui keadaan kesejahteraan transmigran yang ada di Karangsewu. Faktor apa saja yang mendukung maupun menghambat transmigran dalam meningkatkan taraf hidup. Untuk menjawab tujuan tersebut, penelitian ini

mengumpulkan data primer dan data sekunder. Data primer yang dihimpun dengan cara survei cepat (*quick survey*) di lapangan melalui observasi dan wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan beberapa informan. Informan tersebut adalah beberapa penduduk dan tokoh masyarakat setempat serta transmigran lokal Karangsewu dan Bugel. Informan terdiri dari kepala dan anggota rumah tangga transmigran, tokoh masyarakat, kepala dusun setempat yang memahami permasalahan, serta Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi di Kabupaten Kulon Progo.

Data hasil survei cepat, observasi, dan wawancara mendalam selanjutnya dideskripsikan dan dianalisis secara kualitatif berdasarkan tujuan dan ruang lingkup penelitian. Penalaran yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode induktif sehingga memungkinkan peneliti menguraikan latar belakang penelitian secara penuh dan dapat membuat hubungan informan-peneliti lebih eksplisit, dapat dikenal, dan akuntabel (Moleong, 2000).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Keadaan Wilayah

D.I. Yogyakarta terdiri dari empat kabupaten dan satu kota. Tiga wilayah kabupaten yang terletak di pantai selatan Samudra Hindia adalah Gunung Kidul, Bantul, dan Kulon Progo, sedangkan Kabupaten Sleman terletak di daerah lembah dan lereng Merapi. Kota Yogyakarta berada di tengah antara ketiga kabupaten lainnya. Secara geografis, untuk Kabupaten Gunung Kidul, daerah pantai selatan sangat terbatas dan kurang potensial untuk dikembangkan sebagai areal pertanian karena sebagian wilayahnya berupa daerah

pegunungan kapur yang tandus. Namun tidak demikian halnya dengan Kabupaten Bantul dan Kulon Progo. Sementara itu, kondisi geografis di daerah Sleman yang lebih subur dan potensial untuk dikembangkan sebagai daerah pertanian ternyata justru lebih berkembang menjadi wilayah permukiman bagi penduduk Yogyakarta.

Walaupun kondisi geografis daerah pantai selatan (Gunung Kidul, Bantul, dan Kulon Progo) relatif kurang subur, sebagian besar daerah tadi sangat potensial sebagai objek wisata dan industri kecil. Beberapa hasil industri dari daerah pantai selatan, seperti gerabah dan anyaman, telah mampu menembus pasar internasional. Dengan kata lain, daerah-daerah tadi memiliki potensi investasi daerah dan nasional karena daerah pantai selatan masih banyak diminati oleh wisatawan mancanegara. Di samping itu, pantai selatan Kabupaten Bantul dan Kulon Progo terdiri dari hamparan lahan pertanian yang sangat subur, sistem irigasi teknis, dengan komoditas utama padi, cabai, dan peternakan kambing dan sapi.

Dengan alasan itulah Pemerintah DIY dan kabupaten-kabupaten setempat berupaya keras mengembangkan potensi-potensi yang menjadi andalan daerah setempat. Pemanfaatan potensi andalan lokal ditujukan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan penduduk dengan mengikutsertakan mereka dalam proses pengelolaan dan pengembangan wilayahnya secara terpadu. Pengembangan wilayah merupakan salah satu cara yang tepat dalam mewujudkan kesejahteraan penduduk. Hal ini senada dengan pernyataan Witoelar (2000: 15) yang mengemukakan

pengembangan wilayah adalah upaya pembangunan pada suatu wilayah atau daerah guna tercapainya kesejahteraan masyarakat dengan memanfaatkan sumber-sumber daya lokal secara optimal dan berkelanjutan dengan cara menggerakkan kegiatan-kegiatan ekonomi (perdagangan, industri, dan pertanian), perlindungan lingkungan, penyediaan fasilitas-fasilitas pelayanan, serta penyediaan prasarana untuk transportasi dan komunikasi.

Pengembangan daerah pantai selatan Yogyakarta sampai saat ini tampak belum maksimal. Berbagai faktor penghambat yang menyebabkannya adalah lemahnya implementasi pemerintah dalam melaksanakan program pengembangan wilayah setempat, sumber daya manusia setempat, dan terjadinya berbagi kendala alam yang bersifat destruktif, utamanya banjir yang menggenangi daerah pertanian serta aksesibilitas wilayah yang rendah. Tidak terlalu berlebihan pemerintah pusat dan daerah sedang membangun jalur lintas selatan untuk memajukan daerah ini.

b. Motif Transmigran Lokal

Pengambilan keputusan untuk menjadi transmigran tidaklah mudah. Diperlukan waktu relatif lama bagi penduduk untuk mengambil keputusan menjadi transmigran. Mereka yang dengan bulat memutuskan menjadi transmigran umumnya akan lebih merasa nyaman dan bekerja keras untuk menghadapi masalah di lokasi transmigrasi. Oleh karena itu, diperlukan seleksi yang ketat terhadap penduduk yang berkeinginan menjadi transmigran. Tujuan seleksi adalah untuk mengetahui dan menentukan siapa yang layak dan tidak layak menjadi transmigran yang akan diberangkatkan menuju lokasi yang telah

disediakan. Meskipun telah dilakukan seleksi yang ketat, banyak transmigran tidak kerasan tinggal di lokasi yang baru. Hal tersebut terutama disebabkan oleh tidak terpenuhinya beberapa aspirasi transmigran yang sebelumnya dijanjikan akan diberikan pada mereka. Persoalan tersebut dipicu oleh ketidaksesuaian antara yang dijanjikan oleh pemerintah dengan kenyataan di lokasi. Oleh karena itulah, diperlukan sosialisasi informasi tentang ketransmigrasian kepada penduduk yang nantinya dapat sebagai bekal pengetahuan mereka di daerah transmigrasi.

Informasi mengenai ketransmigrasian memegang peranan yang sangat penting dalam menyukseskan program transmigrasi. Informasi yang jelas mengenai tujuan dan proses pelaksanaan transmigrasi merupakan perangsang bagi penduduk untuk mengikuti program transmigrasi. Beberapa motif penduduk untuk menjadi transmigran lokal di Karangsewu dan Bugel adalah sebagai berikut. *Pertama*, agar memiliki lahan pertanian. Fakta menunjukkan semua peserta transmigrasi tidak memiliki lahan dan dorongan demi memperoleh lahan merupakan motif utama mereka. Hal ini sesuai dengan pendapat Heeren (1979: 57) yang menyatakan pendorong utama penduduk melakukan transmigrasi adalah kekurangan lahan. Mendapatkan lahan di daerah baru merupakan harapan dan cita-cita mereka sebagai jaminan kehidupan. *Kedua*, agar memiliki tempat tinggal pribadi mengingat sebagian besar belum memiliki rumah dan masih menjadi satu dengan rumah orang tua. Dengan ikut menjadi transmigran, mereka mendapatkan jatah rumah dan tanah yang dapat meningkatkan status sosial mereka di lingkungan tempat tinggal mereka.

c. Kendala dalam Peningkatan Kesejahteraan

Untuk mencapai sasaran, pelaksanaan transmigrasi pada umumnya sering menghadapi berbagai hambatan. Hambatan-hambatan tersebut saling terkait yang meliputi aspek teknis, sosial, budaya, ekonomi, serta keadaan alam. Berbagai kendala yang ditemukan di daerah penelitian, antara lain, adalah sebagai berikut.

1. Aksesibilitas terhadap peluang untuk mendapatkan pekerjaan dan pendapatan yang berkesinambungan sangat sulit karena kondisi lahannya yang marginal (tandus, berpasir tebal, dan poreous).
2. Belum tersedianya infrastruktur bangunan sekolah, fasilitas kesehatan yang kurang memadai dan sangat terbatas, tempat-tempat usaha lain selain pertanian, dan sarana transportasi, khususnya kendaraan umum.
3. Kurangnya sarana prasarana yang diberikan, khususnya yang berkaitan dengan fasilitas permukiman perumahan dan alat-alat untuk mengolah lahan yang di bawah standar Departemen Transmigrasi.
4. Letak lahan dan permukiman tidak tepat dan kurang menguntungkan. Jatah lahan yang diberikan sangat sempit dan tidak sesuai dengan standar yang ada pada Departemen Transmigrasi.
5. Ketidaksinkronan pola pikir antara pemerintah dengan penduduk. Pemerintah lebih cenderung menerapkan kebijakan yang bersifat *top-down* penduduk hanya tunduk dan menerima arahan dari

pemerintah walaupun pada dasarnya mereka merasa sangat dirugikan. Fakta di lapangan adalah apa yang direncanakan oleh pemerintah setempat tidak sesuai sasaran.

6. Tingkat upah/pendapatan yang diperoleh setiap harinya lebih rendah daripada harga-harga kebutuhan pokok di pasaran, bahkan lebih rendah bila dibandingkan dengan sebelum ikut transmigrasi lokal.
7. Sulitnya mengolah tanah/lahan pertanian disebabkan kurangnya modal dan pengalaman serta pengetahuan para transmigran untuk bertani pada lahan pasir di pinggir pantai.
8. Kurangnya perhatian dan kontrol pemerintah yang bersifat konstruktif terhadap peningkatan kualitas pengetahuan penduduk yang mengikuti transmigrasi. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya penyuluhan pelatihan yang intensif tentang cara dalam mengolah sumber daya lokal yang ada secara optimal.

Kembali pada soal jatah lahan yang tidak potensial karena hampir semua lahan merupakan hamparan pasir di pinggir pantai. Selain tidak potensial untuk pertanian, ternyata tidak cocok untuk permukiman. Hal ini sesuai dengan pernyataan Hardjono (1982: 170) bahwa hambatan utama bagi keseluruhan program transmigrasi adalah banyak tanah yang disediakan untuk proyek tidak cocok untuk permukiman. Tanah tersebut umumnya memiliki topografi yang tidak datar, rawa-rawa, dan tanah yang tidak subur atau kekurangan air dalam musim kemarau. Timbulnya berbagai macam hambatan tadi disebabkan oleh kurangnya persiapan dalam pelaksanaan

program transmigrasi, seperti kurangnya penyediaan berbagai infrastruktur yang dibutuhkan dalam pengembangan kesejahteraan penduduk di daerah transmigrasi.

Oleh karena itu, program transmigrasi harus dilakukan bersama-sama dengan pembangunan infrastruktur termasuk pembangunan jalan, irigasi, dan pembangunan sarana pemasaran hasil pertanian para transmigran. Di lokasi transmigrasi Bugel dan Karangsewu hingga saat ini belum dibangun infrastruktur yang dapat mendukung suksesnya program transmigrasi. Infrastruktur yang disediakan hanya berupa jalan yang beraspal sederhana. Belum ada transportasi umum yang melintasi wilayah tersebut. Hal itulah yang kurang memperlancar penduduk transmigran melakukan mobilitas kerja ke luar daerah transmigrasi. Kondisi seperti ini menjadi faktor penghambat bagi para transmigran dalam melakukan kegiatan ekonomi yang bekerja dan memasarkan hasil kerja ke luar daerah.

d. Peningkatan Kesejahteraan

Menurut Ghozali (2001: 107), transmigrasi bukan hanya sekadar perpindahan atau pemindahan penduduk dari satu wilayah ke wilayah lain di seluruh Indonesia untuk berbagai kepentingan pembangunan daerah, tetapi transmigrasi seharusnya lebih mementingkan keberhasilan masyarakat yang dipindahkan atau pindah sendiri. Dalam realitas pelaksanaannya tidaklah demikian karena program sering kali hanya dijadikan 'kambing hitam' oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab untuk menurunkan proyek bagi kepentingan individu atau sekelompok orang.

Akibatnya, program transmigrasi selama ini belum mampu mencapai tujuan untuk menciptakan kesejahteraan penduduk. Kondisi ini juga terjadi di transmigrasi lokal Bugel dan Karangsewu. Sampai saat ini indikator kinerja pelaksanaan transmigrasi lebih menekankan pada jumlah penduduk yang dipindahkan atau direlokasi, dan kesejahteraan belum menjadi sasaran utama.

Tingkat kesejahteraan penduduk transmigran hanya dapat terwujud apabila faktor-faktor penghambat mampu diatasi dan diminimalisasi sesegera mungkin. Untuk mewujudkannya sangat diperlukan keseriusan dan satu pola pikir antara berbagai pihak, seperti pemerintah, Depnakertrans, LSM, dan penduduk. Namun sayangnya, antara pemerintah dan penduduk belum berada dalam satu konsep sehingga yang dialami penduduk tidak sesuai dengan yang dijanjikan pemerintah maupun yang diharapkan oleh transmigran.

Berdasarkan kondisi di lapangan, berikut ditemukan faktor-faktor yang mampu membantu terwujudnya kesejahteraan penduduk.

1. Adanya kerja sama yang baik dan satu pola pikir antara pemerintah daerah dengan penduduk. Misalnya pemerintah memberikan modal dan fasilitas yang memadai untuk mengelola lahan/tanah pertanian yang berpasir agar mampu dijadikan lahan yang potensial sebagai sumber pengembangan ekonomi.
2. Adanya pemberian penyuluhan dan latihan kerja secara terpadu dari pemerintah kepada penduduk transmigrasi guna meningkatkan kualitas penduduknya agar

mampu mengolah lahan pinggir pantai yang diberikan dengan optimal.

3. Tersedianya sarana dan prasarana kesehatan dan pendidikan yang memadai.
4. Adanya keseriusan dan konsistensi pemerintah dalam menangani permasalahan para transmigran yang sangat beragam.

Perlu diketahui juga bahwa dalam rangka mewujudkan kesejahteraan transmigran, sebagian besar penduduk sangat terikat atau terkait dengan daerah-daerah lain di sekitarnya yang tentu saja bukan daerah transmigrasi. Keterkaitannya dengan daerah-daerah lain dalam hal pencarian pekerjaan, pendidikan anak, pemanfaatan sarana kesehatan serta dalam hal pemasaran komoditi pangan yang diperoleh dari lahan pertanian. Keterkaitan ini belum terbentuk karena belum adanya sarana dan prasarana tadi di permukiman transmigran. Berdasarkan wawancara dengan beberapa kepala dan ibu rumah tangga, baik di transmigrasi Karangsewu maupun Bugel, diketahui bahwa mereka tidak hanya bergantung dengan pekerjaan mengolah lahan pertanian yang disediakan oleh pemerintah yang terletak di sekitar permukiman yang lahannya terlalu sempit dan marginal. Mereka lebih memilih mencari pekerjaan di luar daerah transmigrasi karena tidak memadainya kesempatan kerja yang disediakan di daerah transmigrasi. Pada umumnya mereka bekerja di sektor informal berskala kecil, seperti menjadi tukang becak, buruh tani, pengantar ayam ke pelanggan, buruh bangunan, atau buruh serabutan yang lebih dikenal dengan pekerja serba bisa.

Dari beberapa informan di daerah penelitian dan berdasarkan observasi di lapangan ditemukan hal seperti berikut. Sebagian besar penduduk hanya mampu memenuhi kebutuhan dasar dan itu pun dilakukan dengan berbagai cara, seperti meminjam dari para tengkulak atau majikan tempat bekerja, sedangkan untuk kebutuhan sosial, seperti sarana pendidikan dan kesehatan, belum ada. Yang ada hanya fasilitas kesehatan (Posyandu) di daerah Karangsewu. Sementara itu, kebutuhan dasar lainnya sama sekali belum dapat dipenuhi karena keterbatasan pendapatan yang hanya difokuskan untuk pemenuhan kebutuhan dasar.

Menurut BKKBN, yang termasuk kategori rumah miskin identik dengan keluarga KS 1, yaitu keluarga yang sudah dapat memenuhi kebutuhan dasar, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan sosial dan psikologis, termasuk pendidikan, KB, komunikasi internal keluarga, interaksi sosial keluarga, dan transportasi (Jones dan Raharja, 1990: 86). Berdasarkan keadaan dan kemampuan pemenuhan hidup, rumah tangga transmigran, baik Bugel dan Karangsewu, hingga saat ini masih sebagai keluarga KS 1. Hal ini karena rata-rata penduduk setempat belum dapat memenuhi kebutuhan hidup di luar kebutuhan dasar, seperti kebutuhan sosial dan psikologis.

Melihat faktor-faktor penghambat tercapainya kesejahteraan transmigran yang terletak di daerah pesisir pantai selatan Galur, Kabupaten Kulon Progo, maka dapat disinyalir tantangan ke depan yang akan dihadapi para transmigrasi Bugel dan Karangsewu adalah sebagai berikut.

1. Kurang pengalaman, pengetahuan, dan keterampilan mengolah lahan pasir pantai akan menyebabkan kurang optimalnya pengolahan sumber daya lokal yang ada.
2. Lahan yang diberikan pada transmigran terlalu sempit untuk dijadikan lapangan usaha pokok, apalagi estimasi ke masa depan.
3. Kondisi tanah/lahan pertanian yang kurang potensial/marginal karena ditutupi oleh pasir yang tebal. Kondisi ini sangat mempersulit para transmigran dalam mengolahnya menjadi sumber mata pencaharian apalagi kondisi ekonomi mereka yang sangat tidak mendukung untuk mengubah lahan/tanah berpasir menjadi potensial.
4. Kesalahan konsep pendirian dan penanganan transmigrasi yang cenderung membatasi mereka dalam mengembangkan usaha sebagai sumber pendapatan.
5. Kualitas permukiman transmigrasi serta kurangnya perlengkapan yang diberikan menyebabkan permukiman tersebut tidak layak huni untuk jangka panjang.
6. Pemerintah terlalu sering terlambat memberikan/mencairkan bantuan kepada para transmigran menyebabkan lambat laun mereka tidak tahan menempati lokasi permukiman dan ada kecenderungan mereka akan meninggalkan lokasi.

e. Belajar dari Karangsewu dan Bugel

Pelaksanaan transmigrasi lokal di kedua daerah tersebut tanpa didukung oleh perencanaan yang matang sehingga

menimbulkan kesengsaraan bagi transmigran. Fakta menunjukkan hampir semua yang mengikuti program transmigrasi lokal adalah petani berlahan sempit dan buruh tani pada lahan pertanian padi basah. Mereka teragap dan tidak siap untuk mengolah lahan pasir pinggir pantai dengan angin yang cukup keras. Janji pemerintah untuk menyediakan "sumur renteng" dari bis semen sebanyak 7 hingga 10 yang saling disambungkan untuk persediaan air belum pernah terwujud. Jika ada satu atau dua transmigran yang mempunyai sumur renteng tersebut, hal itu merupakan usaha sendiri. Demikian pula transmigran menagih janji tentang diesel untuk memompa air serta tanaman pelindung angin laut. Sebagai akibatnya, hasil panen tidak dapat optimal dan sering kali gagal panen karena janji pemerintah yang tidak pernah dipenuhi hingga saat ini.

Kualitas perumahan dan lingkungan tempat tinggal sangat tidak memadai. Apa yang muncul di media cetak tentang rumah rusak sebelum ditempati ada benarnya. Tidak tersedia sumur, tidak ada listrik, tidak ada pasar dan sekolah dasar, serta fasilitas layanan dasar lainnya. Terus terang mereka menyatakan sumber utama penghidupan ada di daerah lain, di luar Karangsewu dan Bugel. Mereka bertahan di daerah lokasi transmigrasi karena masih ada jatah hidup. Biasanya beberapa hari sebelum jatah hidup diberikan banyak transmigran yang tinggal di rumah ini dan pada saat pembagian jatah hidup seolah-olah banyak penghuninya. Akan tetapi, satu atau dua hari setelah pembagian jatah hidup, daerah ini menjadi sepi sekali. Sebagian besar rumah tersebut tidak berpenghuni. Inilah Karangsewu yang sedikit banyak berbeda dengan Bugel dalam beberapa hal.

Lokasi penempatan transmigran lokal di Bugel sedikit berbeda dengan di Karangsewu. Tampaknya relokasi di Bugel (transmigrasi ring I) lebih disiapkan dan direncanakan sebelum ditempati. Lokasi perumahan semuanya di pinggir jalan aspal (saat ini rusak berat) dengan kualitas tempat tinggal dan fasilitas pendukungnya yang jauh lebih bagus. Ada sumur, penerangan menggunakan listrik tenaga matahari, dan lokasi lahan pertanian ada di samping dan belakang rumah yang dilengkapi dengan sumur renteng dan pompa diesel. Dengan fasilitas pendukung yang relatif bagus, daerah ini hanya tinggal dihuni sekitar sepertiga dari jumlah rumah tangga pada awal penempatan. Faktor penyebabnya adalah lahan marginal dan isolasi wilayah. Sebagian besar mereka meninggalkan daerah ini dan tinggal di daerah lain yang aksesibilitas daerahnya mudah untuk dijangkau.

Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan pemerintah daerah semestinya dapat belajar tentang berbagai kendala dalam penempatan transmigrasi lokal. Alasan demi keamanan dari ancaman banjir, tanah longsor dan sejenisnya yang diperkirakan akan menyebabkan penderitaan penduduk tersebut justru di daerah penempatan yang tidak direncanakan dengan baik. Mereka lebih menderita hingga hampir setahun di daerah lokasi penempatan.

Penutup

Salah satu masalah kependudukan yang sangat urgen untuk dibahas dan diatasi adalah masalah ketransmigrasian. Program transmigrasi merupakan salah satu sarana tercapainya tujuan pembangunan nasional

maupun daerah. Namun sangat disayangkan dari dulu sampai saat ini belum mampu mencapai target yang diharapkan karena selalu dihadapkan pada permasalahan yang sama, yaitu penempatan transmigran pada lahan kritis, marginal, dan kurang potensial untuk pengembangan ekonomi penduduk serta aksesibilitas daerah yang rendah. Alasan dan kondisi seperti itulah yang menyebabkan penduduk transmigrasi sulit untuk mencapai tingkat kesejahteraan seperti yang diharapkan.

Penempatan transmigran di Desa Karangsewu dan Bugel umumnya adalah yang berasal dari daerah rawan bencana alam, seperti tanah longsor dan erosi. Motivasi mereka bertransmigrasi adalah karena ingin mendapatkan lahan baru dan mendapatkan kesempatan kerja yang baru yang lokasinya masih berdekatan dengan daerah asal. Di daerah baru nanti mereka mengharapkan dapat mengembangkan keadaan ekonomi rumah tangga menjadi lebih baik daripada keadaan sebelum mengikuti program.

Hasil observasi dan wawancara tentang kesejahteraan transmigran menunjukkan sejak awal menempati permukiman transmigrasi sampai sekarang belum tampak ada perubahan ke arah peningkatan kesejahteraan, bahkan dalam memenuhi kebutuhan dasar pun semakin pelik karena sulitnya mendapatkan akses di daerah yang baru. Masih rendahnya tingkat kesejahteraan penduduk transmigran disebabkan oleh beberapa faktor, seperti kondisi lahan yang tandus dan berpasir tebal sehingga tidak/kurang potensial untuk dikembangkan menjadi sumber pendapatan, dan luas lahan yang sangat terbatas.

Ketidaksiharian pemerintah dalam menangani para transmigran, seperti tidak segera dibangunkannya sumur renteng untuk menyirami sayuran sebagai komoditas utama rumah tangga transmigrasi dan mesin diesel sebagai pemompa air yang tidak kunjung ada. Demikian pula listrik, air bersih, fasilitas kesehatan, dan pendidikan. Kesejahteraan transmigran hanya dapat tercapai jika hal-hal tersebut dapat diatasi dan diminimalisasi sesegera mungkin dan konsisten agar mereka tidak meninggalkan daerah tersebut.

Rumah tangga transmigran dapat bertahan di daerah ini lebih banyak ditentukan oleh adanya kesempatan bekerja di daerah lain, utamanya ke Kota Wates, Bantul, dan Yogyakarta. Dan apabila mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup di lokasi transmigrasi, itu bukan karena mereka mengolah lahan di daerah transmigrasi. Saat ini jatah hidup masih sering diberikan dan apabila nanti batas waktu pemberian jatah hidup sudah habis, barangkali mereka akan semakin menderita. Inilah fakta empiris dari sebuah program pemindahan penduduk dengan bingkai ancaman bencana alam yang tidak direncanakan dengan seksama. Dengan demikian, untuk kesekian kalinya, departemen maupun pemerintah daerah tidak mau belajar dari berbagai kegagalan dalam menyusun perencanaan penempatan transmigrasi.

Daftar Pustaka

- Hardjono. 1982. *Transmigrasi: dari Kolonisasi sampai Swakarsa*. Jakarta: Gramedia.
- Heeren, H. J. 1979. *Transmigrasi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- Jones, Gavin dan Yulvita Raharjo. 1990. *Kategori Keluarga Sejahtera*. Jakarta: BKKBN.
- Kantor Wilayah Departemen Transmigrasi Propinsi D.I. Yogyakarta dengan Fakultas Geografi UGM. Pelaksanaan program transmigrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta.
- Kustadi. 1984. *Transmigrasi: Dari Daerah Asal Sampai Benturan Budaya di Tempat Pemukiman*. Jakarta: Rajawali Press.
- Malingzean, J. P. 1978. *Penggunaan Lahan Pedesaan*. Yogyakarta: Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada.
- Moleong, Lexy J. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Setiawan, Nugraha, 1996, "Masyarakat miskin di pedesaan potret ketidakkuasaan", *Populasi*, 7(2): 91-97.
- Tjiptoherijanto, Prijono. 1997. *Migrasi Urbanisasi dan Pasar Kerja di Indonesia*. Jakarta: UI Press.
- Witoelar, Erna. 2000. PROSIDING, Seminar Nasional, Pengelolaan Ekosistem Pantai dan Pulau-Pulau kecil Dalam Konteks Negara Kepulauan, Yogyakarta, Fakultas Geografi UGM.
- www.http , 2005, *Standard of Living*, ILO
- www.http 16 Juli 2006, Pengembangan Wilayah Bantul
- www.http , 16 Juli 2006, Pengembangan Wilayah Gunung Kidul.
- www.http . 23 Mei 2006, Pengembangan Wilayah Kulon Progo

KEMATIAN TERKAIT GEMPA BUMI 27 MEI 2006 DI KABUPATEN KLATEN, JAWA TENGAH

Abdur Rofi¹

Abstract

Satlak Klaten published that the number of death affected by earthquake in May 27, 2006 is different spatially. It is interested to study why it could happen and who has riskiest by earthquake. The research is limited to study the mortality related with the earthquake in Klaten District of Central Java Province, focused on spatial differences in village and sub-district level. Klaten District is chosen as research location because Klaten is most affected than another districts in Central Java and spatial variation of mortality is interested. Research is using secondary data that collected from Satlak Klaten, Sakorlak Central Java, and UN-OCHA. Their data is most complete than another institution and enough for preliminary study. The data is analyzed by ArcGis 9.2 to spatial analysis and SPSS to correlation analysis. Correlation analysis is using crossable and Pearson correlation. The research found that seismic, structural and individual characteristics have contributions to risk of death from earthquake. Female and elderly people have higher to risk of death than male and younger people. Building damage is strong predictor to risk of death of earthquake. Magnitude of earthquake and location of population to epicenter have positive correlation with risk of death.

Key worlds: mortality, spatial differences, earthquake.

Pendahuluan

Gempa bumi dengan kekuatan 6,3 pada Skala Richter (USGS, 2006) telah merusak Yogyakarta dan sekitarnya pada 27 Mei 2006. Dampak yang ditimbulkan gempa bumi tersebut adalah 5.778 jiwa meninggal, 137.889 jiwa mengalami luka-luka, dan 139.859 rumah rusak total (UN-OCHA, 2006). Itu belum termasuk angka-angka rumah yang rusak sebagian serta hancurnya sarana dan prasarana pendidikan, sosial, dan kesehatan.

Dampak gempa bumi 27 Mei 2006 tersebut tidak merata antarwilayah. Wilayah yang paling terkena bencana gempa bumi adalah Bantul di DIY dan Klaten di Jawa Tengah, dengan salah satu indikatornya adalah banyaknya korban jiwa meninggal di kedua wilayah tersebut. Jika angka-angka korban meninggal di kedua wilayah tersebut dianalisis lebih mendalam, terlihat adanya perbedaan korban menurut batasan-batasan spasial pada unit-unit yang lebih kecil. Di Kabupaten Bantul, dari 17 kecamatan yang terkena dampak gempa

¹ Staf pengajar Jurusan Geografi Manusia, Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. E-mail: abdurrofi@ugm.ac.id.

bumi, tercatat Bambanglipuro merupakan kecamatan dengan korban jiwa meninggal terbesar (607 jiwa), sedangkan Sanden adalah kecamatan dengan korban jiwa meninggal terkecil (2 jiwa) (UN-OCHA, 2006). Sementara itu, di Klaten, tercatat Kecamatan Gantiwarno sebagai kecamatan dengan korban jiwa terbanyak (328 jiwa) disusul Kecamatan Wedi (326 jiwa), sedangkan Kecamatan Klaten Tengah memiliki korban jiwa terkecil (1 jiwa) (Satlak Klaten, 2006).

Melihat perbedaan spasial jumlah kematian akibat gempa bumi 27 Mei 2006 tersebut, menjadi sangat penting untuk dilakukan kajian mendalam terhadap perbedaan spasial jumlah kematian akibat gempa dan siapa yang paling berisiko terhadap kematian akibat gempa. Termasuk di dalamnya adalah analisis faktor-faktor yang memengaruhi perbedaan jumlah kematian yang ada.

Literatur bencana menunjukkan dampak dari sebuah bencana tidak merata, tetapi dipengaruhi oleh interaksi sosial dan pola-pola organisasional (Chou, dkk., 2004). Pertanyaan menarik di sini adalah mengapa terjadi perbedaan angka kematian antarwilayah? Faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan terjadinya perbedaan kematian antarwilayah? Siapakah yang paling berisiko terhadap jumlah kematian?

Tulisan ini akan membatasi kajian pada mortalitas akibat gempa bumi 2006 di Kabupaten Klaten dengan fokus kajian pada analisis perbedaan keruangan kematian menurut desa dan kecamatan di Kabupaten Klaten. Dipilihnya Klaten sebagai kajian penelitian karena beberapa alasan, diantaranya, *pertama*, Kabupaten Klaten adalah kabupaten terparah di Jawa Tengah akibat gempa bumi 27 Mei 2006. *Kedua* variasi

perbedaan keruangan dampak gempa bumi di Kabupaten Klaten cukup beragam antarwilayah.

Tulisan ini didasarkan pada data sekunder. Data sekunder utama yang digunakan adalah data yang dikumpulkan Satlak Klaten. Sebagai kajian berbasis data sekunder, data yang dikumpulkan oleh Satlak Klaten sudah relatif lengkap walaupun tidak menutup kemungkinan adanya data yang tidak dilaporkan kepada Satlak oleh warga. Di samping data tersebut, data sekunder lain yang relevan dalam tulisan ini akan digunakan sebagai bahan analisis, yaitu yang bersumber dari Sakorlak Jateng dan UN-OCHA

Analisis kuantitatif dilakukan untuk menjawab pertanyaan terkait dengan kematian akibat gempa bumi 27 Mei 2006 di Kabupaten Klaten. Analisis kuantitatif ini dilakukan dengan beberapa cara. *Pertama*, menggunakan analisis spasial dan teknik *overlay* untuk menunjukkan hubungan visual dari variabel yang ada. Analisis ini akan menggunakan perangkat GIS ArcGis 9. *Kedua*, di samping memanfaatkan analisis GIS untuk menampakkan hubungan visual variabel yang ada, tabel silang dan analisis korelasi Pearson juga digunakan untuk menganalisis hubungan variabel yang ada di samping untuk menjelaskan siapa yang paling berisiko terkena kematian akibat gempa.

Kematian dan Gempa: Tinjauan Pustaka

Penelitian tentang faktor-faktor yang memengaruhi terjadinya kematian akibat gempa, terutama di Indonesia, relatif baru. Kekuatan gempa (yang diukur dengan Skala Richter) merupakan satu faktor penting yang memengaruhi kerusakan dan kematian. Selain

faktor tersebut, kepadatan penduduk, jarak dengan episenter (pusat gempa), kondisi geologis, jenis bangunan, material bangunan, umur bangunan, dan kemampuan tim penanggulangan bencana juga merupakan faktor-faktor yang memengaruhi tingkat kematian akibat gempa (Liao, dkk., 2003). Selain itu, teori lainnya mengatakan kematian akibat gempa bumi dipengaruhi oleh karakteristik demografi, kondisi fisik, faktor-faktor struktural, dan faktor yang terkait dengan sifat kegempaan itu (Armenian, dkk., 1997; Osaki dan Minowa, 2001).

Faktor lain ditambahkan oleh Ellidokuz, dkk. (2005) yang menunjukkan kesehatan fisik dan mental juga ikut memengaruhi tanggapan seseorang secara cepat terhadap gempa. Di samping itu, kondisi sosial ekonomi juga ikut memainkan peranan penting. Seseorang dengan kondisi sosial ekonomi yang rendah berpotensi menghadapi risiko kematian akibat gempa. Kondisi sosial ekonomi ini terkait dengan rendahnya kualitas bangunan rumah dan kepadatan bangunan.

Dari berbagai literatur yang ada, pembahasan Peek-Asa, dkk. (2003) tentang kematian dan gempa relatif lebih lengkap. Peek-Asa, dkk. (2003) secara sistematis membagi faktor-faktor yang terkait dengan kematian (dan kesakitan) akibat kematian dalam tiga kategori utama. *Pertama*, faktor-faktor geofisik (kegempaan) berupa kekuatan gempa, lokasi gempa, dan distribusi gerakan tanah (sesar). *Kedua*, faktor-faktor yang terkait dengan struktur bangunan. Faktor ini digambarkan sebagai kekuatan bangunan yang memungkinkan orang-orang berada di dalamnya selamat atau tidak pada waktu gempa terjadi. *Ketiga*, karakteristik individual. Faktor ini terkait dengan kemampuan

seseorang untuk merespons adanya gempa. Termasuk dalam kategori ini adalah kondisi/kekuatan fisik seseorang untuk bertahap hidup.

Kebanyakan studi mengkaji faktor-faktor kematian dan gempa secara terpisah karena keterbatasan data dan kajian semacam itu membutuhkan keahlian multidisipliner. Studi yang dilakukan oleh Peek-Asa, dkk. (2003) sudah mencoba mengkaji faktor-faktor yang memengaruhi tingkat kematian dan kesakitan dengan memanfaatkan ketiga kategori di atas. Hasil temuan dari kajian Peek-Asa, dkk. (2003) terhadap gempa bumi di California menunjukkan penduduk berusia lebih dari 65 tahun memiliki risiko 2,9 kali dibandingkan dengan penduduk muda terhadap kesakitan akibat gempa. Hal ini dapat dipahami karena orang lanjut usia memiliki kemampuan yang lebih rendah untuk melakukan tindakan menyelamatkan diri selama terjadi gempa. Penelitian ini juga menemukan perempuan memiliki risiko 2,4 kali lebih besar dibandingkan dengan laki-laki.

Faktor-faktor kegempaan yang memengaruhi risiko kematian adalah kedekatan lokasi penduduk berada dengan titik episentrum gempa. Semakin dekat lokasi penduduk dengan titik episentrum gempa, semakin besar risiko terhadap kematian dan kesakitan. Selain faktor tersebut, Peek-Asa, dkk. (2003) menemukan bawa kerusakan bangunan merupakan alat prediksi yang kuat terhadap kesakitan dan kematian. Bangunan dengan material dan konstruksi tidak tahan gempa memberi peluang terhadap kemungkinan terjadinya kematian.

Kematian Akibat Gempa di Klaten

Secara geografis Kabupaten Klaten terletak di antara 110°30'-110°45' Bujur Timur dan 7°30'-

7°45' Lintang Selatan. Luas wilayah Kabupaten Klaten mencapai 665,56 km². Di sebelah timur, Klaten berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo dan di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Gunung Kidul (Daerah Istimewa Yogyakarta). Sementara itu, di sebelah Barat, Klaten berbatasan dengan Kabupaten Sleman (Daerah Istimewa Yogyakarta) dan di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali (www.klaten.go.id/geografi.shtml, 2006).

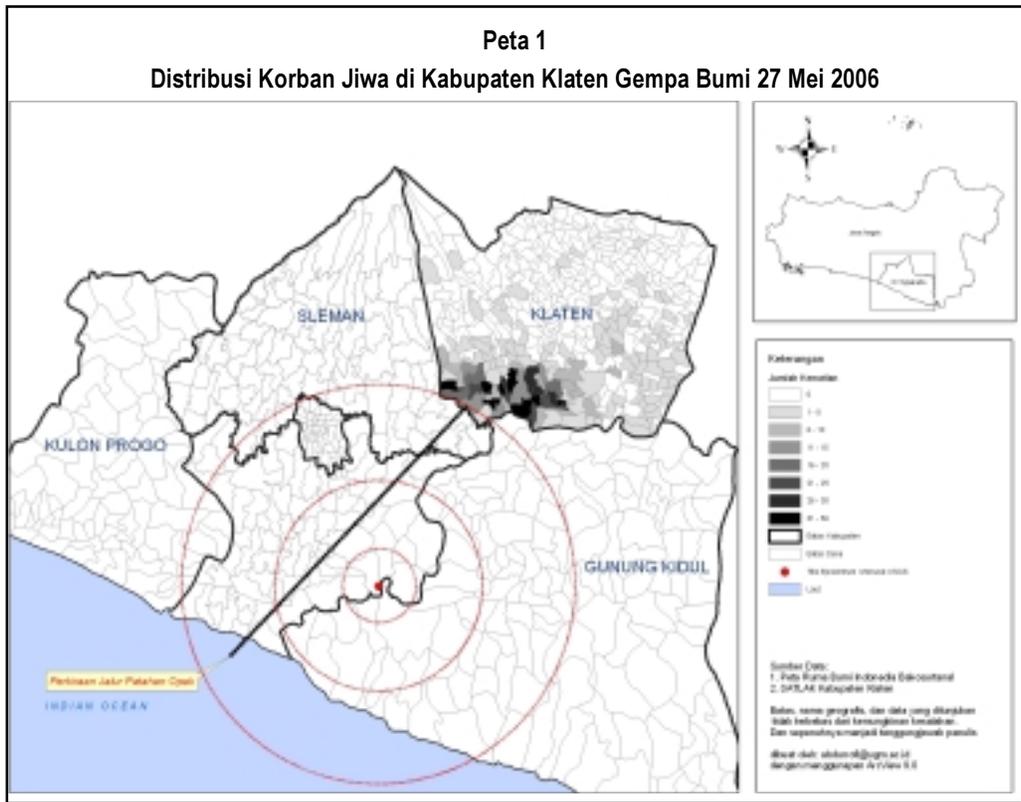
Daerah Klaten termasuk daerah yang rawan gempa bumi. Dalam catatan sejarah yang ada, gempa 27 Mei 2006 ini bukanlah satu-satunya gempa yang pernah terjadi di Yogyakarta dan sekitarnya. Tercatat ada 9 kejadian gempa terjadi di Yogyakarta dan sekitarnya dengan kajian terbesar yang pernah terjadi sebelum 27 Mei 2006 adalah gempa bumi 10 Juni 1867. Pada gempa bumi tersebut, tercatat sedikitnya 372 rumah roboh dan 5 orang meninggal akibat gempa yang getarannya terasa hingga Surakarta-Jawa Tengah, padahal terjadi di Yogyakarta. Kejadian itu juga mengakibatkan runtuhnya Tugu Keraton Yogyakarta dan sejumlah bangunan di Taman Sari, kompleks peristirahatan raja, dan ambruknya kediaman residen Belanda (Gedung Agung) (www.pu.go.id)

Namun demikian, dari catatan yang ada gempa bumi 27 Mei 2006 tersebut merupakan gempa bumi terbesar dengan jumlah korban terbesar yang pernah ada di Yogyakarta dan sekitarnya. Hal ini dapat dipahami karena jumlah penduduk dan bangunan yang ada saat ini jauh lebih banyak dibandingkan dengan gempa bumi yang terjadi pada tahun itu.

Dalam kasus gempa 27 Mei 2006, di Kabupaten Klaten, tercatat jumlah korban jiwa

mencapai 1.035 jiwa. Korban ini tersebar di 142 desa dari 401 desa yang ada sehingga secara administratif, korban jiwa meliputi 35 persen wilayah yang ada di Klaten. Namun demikian, korban jiwa ini menyebar tidak merata antarwilayah. Jika dianalisis menurut desa, korban jiwa terbanyak berada di Desa Mlese, Kecamatan Gantiwarno (52 jiwa); Desa Kragilan, Kec. Gantiwarno (45 jiwa); Desa Jabung, Kec. Gantiwarno (38 Jiwa); Desa Brangkal, Kec. Wedi (35 Jiwa); Desa Sengon, Kec. Prambanan (35 Jiwa). Data tersebut yang dapat dilihat pada Peta 1 menunjukkan korban jiwa meninggal cenderung mengelompok pada wilayah tertentu, yaitu di wilayah Klaten bagian Selatan.

Adanya kecenderungan pengelompokan jumlah korban jiwa dapat dijelaskan beberapa sebab. Merujuk pada penjelasan Peek-Asa, dkk. (2003) tentang faktor pertama yang memengaruhi jumlah kematian akibat gempa bumi adalah faktor-faktor yang terkait dengan sifat kegempaan. Termasuk dalam kategori ini adalah kekuatan gempa, lokasi, dan sesar tanah. Berdasarkan pada data yang dikeluarkan USGS (United States Geological Survey) diduga kekuatan gempanya sebesar 6,3 Skala Richter dan sumber gempa tersebut berada di darat (titik merah pada peta 1). Kedalaman gempa ini sangat dangkal, diperkirakan hanya 10 km, sehingga efek atau daya rusaknya sangat besar hingga mencapai sekitar 6-7 MMI. Gempa susulan, menurut USGS, berada sebelah timur laut gempa utama. Gempa susulan berada di sekitar Pathuk, sekitar jalan menuju Wonosari kalau dari Yogyakarta. Temuan USGS ini berbeda dengan hasil perhitungan BMG yang menunjukkan pusat gempa berada 25 km sebelah selatan Pantai Parangtritis, dengan



kedalaman gempa diperkirakan BMG 33 km dan gempa susulan bergerak ke arah Timur.

Pada tulisan ini, penulis menggunakan temuan USGS sebagai alat analisis untuk melihat faktor kegempaan berdasarkan jumlah kematian akibat gempa 27 Mei 2006². Faktor penting yang terkait dengan kegempaan adalah kekuatan gempa itu. Semakin besar kekuatan sebuah gempa, semakin besar risiko terjadinya korban jiwa. Gempa dengan kekuatan 2,0 SR atau lebih kecil dianggap gempa mikro, biasanya tidak dapat dirasakan oleh manusia dan hanya mampu direkam secara lokal. Gempa bumi dengan kekuatan 4,5 SR mampu direkam di mesin seismograf

di seluruh dunia. Kekuatan 5,3 SR dikelaskan sebagai gempa bumi ringan dan kekuatan 6,3 SR dikelaskan sebagai gempa bumi yang kuat (http://ms.wikipedia.org/wiki/Skala_Richter). Dengan demikian, merujuk data USGS, gempa 27 Mei 2006 termasuk kategori kuat dan telah terbukti mampu merusak bangunan dan memakan korban jiwa.

Namun demikian, kekuatan gempa bukanlah faktor seismik satu-satunya terjadinya bencana. Kedekatan permukiman dan penduduk terhadap titik episentrum merupakan faktor penting lainnya. Dari Peta 1 terlihat wilayah-wilayah di sisi selatan Klaten yang merupakan wilayah terdekat dengan titik

² Indonesia tidak memiliki seismograf (alat pendeteksi gempa) yang ditempatkan di wilayah selatan Pulau Jawa. Kondisi ini membuat tingkat keakuratan pembacaan titik gempa yang terjadi di Indonesia tidak tepat atau berbeda dengan informasi yang dikeluarkan United States Geological Survey (USGS).

episentrum memiliki jumlah korban jiwa terbanyak dibandingkan dengan wilayah-wilayah di utara dan timur Klaten. Dengan demikian, terlihat ada hubungan yang kuat antara kedekatan titik episentrum dengan jumlah korban jiwa. Semakin dekat dengan titik episentrum, semakin besar risiko terjadinya korban jiwa.

Hal lain yang tidak kalah penting dalam analisis gempa Yogyakarta dan hubungannya dengan jumlah kematian adalah adanya aktivitas patahan/sesar aktif di daerah bagian selatan Yogyakarta berarah barat daya-timur laut. Walaupun diduga aktivitas patahan aktif tidak sampai di Klaten, kerusakan di Klaten disebabkan oleh *site effect (wave amplification)* (Abidin, 2006). Menurut Abidin, kasus Klaten adalah seperti kerusakan di Mexico City (1985) dan Loma Prieta (1989).

Faktor kedua yang memengaruhi tingkat kematian ialah terkait dengan struktur bangunan. Bangunan yang didesain tahan gempa akan dapat mengurangi risiko kematian. Namun demikian, karena terbatasnya data yang terkait dengan kualitas bangunan, analisis mendalam terhadap sebab-sebab kematian terkait dengan struktur bangunan tidak dapat dilakukan sepenuhnya.

Data Satlak Klaten menunjukkan seluruh korban jiwa meninggal (1.035 jiwa), diakibatkan oleh keruntuhan bangunan. Dari data tersebut, sayangnya, hanya mencatat lokasi meninggal 41 korban saja. Tercatat 78 persen meninggal di tempat kejadian serta sisanya meninggal dalam perjalanan ke rumah sakit dan di rumah sakit (Tabel 1). Fakta ini menunjukkan jenis dan kualitas bangunan berpotensi besar terhadap terjadinya kematian akibat gempa. Bangunan yang rusak total dan rusak berat berpotensi besar terhadap risiko kematian.

Tabel 1
Tempat Meninggal Korban Gempa Bumi di Klaten

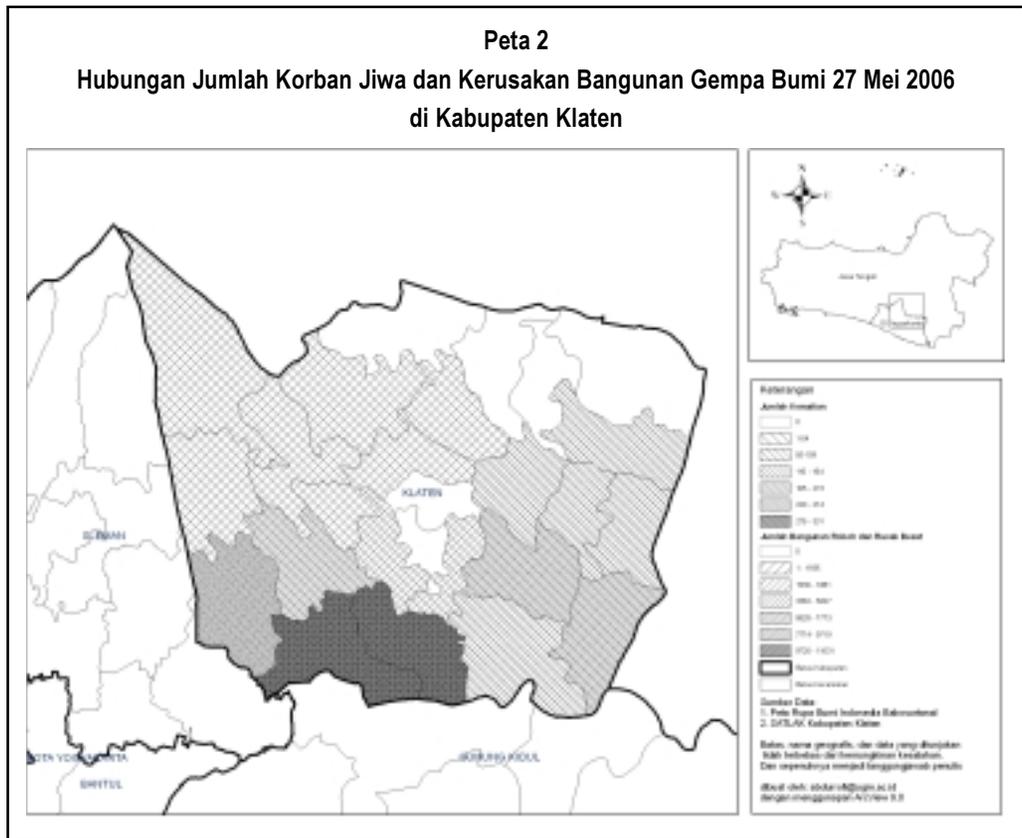
Tempat Meninggal	Kasus Yang Tercatat	
	Jumlah	Prosentase
Di rumah	32	78,05
Dalam perjalanan ke rumah sakit	1	2,44
Di rumah sakit	8	19,51
Total	41	100,00

Keterangan: diolah dari data Satlak Klaten, 2006.

Peta 2 dapat memberi gambaran lebih jelas tentang hubungan antara jumlah kematian serta jumlah rumah rusak total dan rusak berat. Daerah-daerah yang memiliki jumlah rumah rusak total dan rusak berat yang tinggi cenderung memiliki jumlah kematian yang besar. Kecamatan, seperti Gantiwarno, Wedi, dan Prambanan, adalah kecamatan dengan jumlah rumah rusak total dan rusak berat tertinggi. Di kecamatan-kecamatan ini pula, jumlah kematian akibat gempa menduduki peringkat tertinggi.

Untuk memperjelas hubungan antara jumlah kematian dengan jumlah rumah rusak total dan rusak berat, dilakukan analisis korelasi Pearson. Hasil analisis korelasi Pearson menunjukkan nilai korelasi Pearson r sebesar 0,743 dan probabilitas 0,000 (Tabel 2). Ini berarti terdapat hubungan yang nyata antara rumah rusak total dan rusak berat dengan banyaknya kematian akibat gempa.

Temuan ini memperkuat kajian Ellidokuz, dkk. (2005) dalam kasus gempa Afyon, Turki yang menemukan kerusakan bangunan memiliki resiko kematian 22,8 kali dibandingkan dengan bangunan yang rusak



Tabel 2
Korelasi antara Jumlah Kematian dengan Rumah Rusak Total dan Rusak Berat

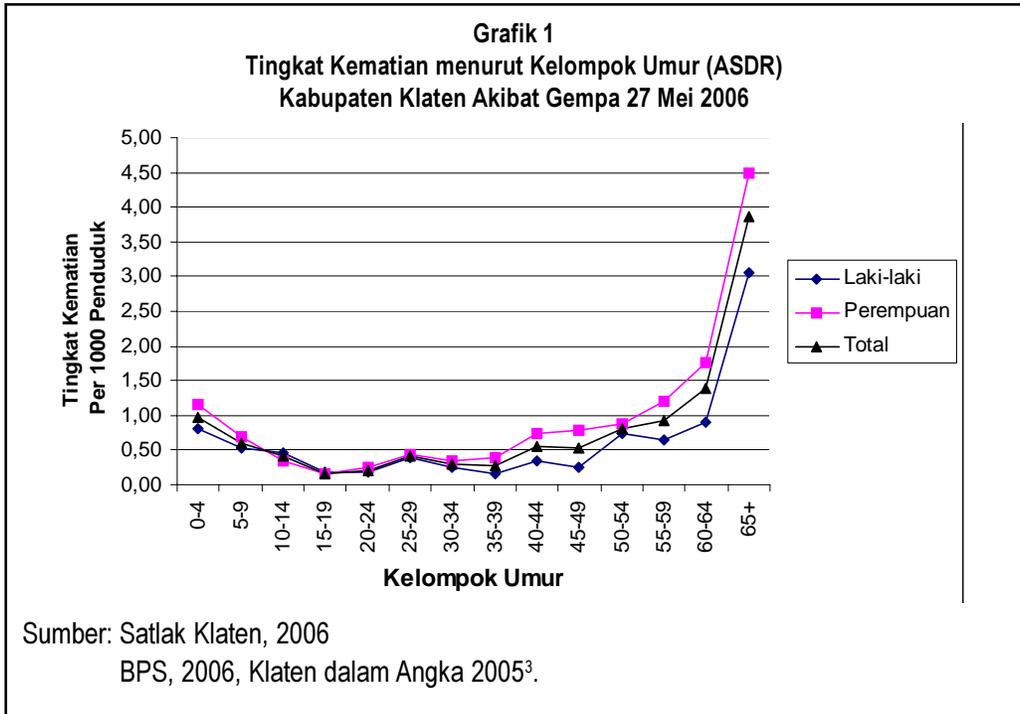
		Mati	Rusak Total dan Rusak Berat
Mati	Pearson Correlation	1	.743(**)
	Sig. (2-tailed)	.	.000
	N	26	26
Rusak Total dan Rusak Berat	Pearson Correlation	.743(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.
	N	26	26

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Sumber: UN-OCHA, 2006.

sebagian atau tidak sama sekali. Hal yang menarik dari temuan Ellidokuz, dkk. adalah secara signifikan mereka yang tinggal di rumah kayu memiliki risiko kematian dan kesakitan

lebih tinggi selama gempa terjadi dibandingkan dengan bangunan dari material lainnya. Temuan lainnya adalah orang-orang yang tinggal dekat dinding terluar bangunan memiliki



risiko kematian yang lebih tinggi dibandingkan dengan mereka yang berada di dalam ruang yang sama. Risiko kematian akibat kerusakan lingkungan adalah 22,8 kali dibandingkan dengan risiko kematian akibat bangunan yang rusak sebagian atau seluruhnya.

Jika sifat-sifat kegempaan dan tingkat kerusakan bangunan memengaruhi kematian akibat gempa, adakah faktor-faktor individual yang juga memengaruhi kematian akibat gempa? Untuk itu, analisis kematian secara individual akan dilakukan. Karena keterbatasan data sekunder yang ada, analisis individual yang terkait dengan kematian akibat gempa dibatasi pada analisis jumlah dan tingkat kematian menurut umur dan jenis kelamin.

Dilihat dari jenis kelamin, kematian tertinggi akibat dari gempa bumi 27 Mei 2006 di Kabupaten Klaten adalah perempuan. Banyaknya kematian penduduk perempuan hampir merata di seluruh kelompok umur. Jika dilihat dari umur, terlihat penduduk usia 65 tahun ke atas dan balita merupakan korban meninggal terbanyak dibandingkan dengan kelompok penduduk lainnya (Tabel 3). Fakta ini juga sejalan dengan data tingkat kematian menurut umur (Grafik 1). Grafik 1 tersebut menjelaskan risiko kematian akibat gempa bumi 27 Mei 2006 menimpa perempuan, penduduk umur 60 tahun ke atas, dan balita. Hal yang menarik dari Grafik 1 adalah risiko kematian perempuan umur 55-60 tahun hampir

³ Untuk menghitung ASDR akibat gempa ini, data jumlah penduduk menurut umur seharusnya menggunakan data pada saat kejadian berlangsung. Namun karena tidak adanya data penduduk menurut umur pada saat kejadian berlangsung, digunakan data penduduk menurut umur tahun 2005. Terlepas dari kekurangan tersebut, diasumsikan tidak ada perubahan signifikan perubahan jumlah penduduk.

Tabel 3
Jumlah Kematian menurut Umur
Akibat Gempa 27 Mei 2006 Kabupaten Klaten

Kelompok Umur	Jenis Kelamin		Total
	Laki-laki	Perempuan	
0-4	38	53	91
5-9	28	35	63
10-14	27	20	47
15-19	13	10	23
20-24	10	13	23
25-29	19	23	42
30-34	12	19	31
35-39	7	20	27
40-44	15	33	48
45-49	9	28	37
50-54	19	27	46
55-59	16	34	50
60-64	21	51	72
65+	154	281	435
Total	388	647	1035

Sumber: Satlak Klaten, 2006.

dua kali lipat dibandingkan dengan laki-laki pada kelompok umur yang sama, bahkan pada anak-anak umur 0-4 tahun.

Temuan ini sama dan semakin memperkuat studi kasus gempa di tempat lain, dengan perempuan, anak-anak, dan penduduk usia lanjut sebagai kelompok yang rentan terhadap kematian akibat gempa (Peek-Asa, dkk., 2003, Ellidokuz, dkk., 2005).

Penutup

Walaupun studi ini masih bersifat pendahuluan dan terbatasnya variabel-variabel yang dianalisis, temuan-temuan yang dihasilkan berguna sebagai informasi untuk pencegahan terhadap risiko kematian akibat

gempa di masa datang. Dalam kasus gempa, studi ini memberikan informasi dampak perbedaan kematian secara keruangan maupun menurut karakteristik demografis.

Studi ini menemukan karakteristik kegempaan, kerusakan bangunan, dan individual memberi kontribusi terhadap risiko kematian akibat gempa. Kekuatan gempa dan kedekatan dengan titik episentrum memiliki hubungan positif terhadap jumlah kematian akibat gempa. Begitu juga dengan tingkat kerusakan bangunan memiliki hubungan positif terhadap jumlah kematian akibat gempa.

Studi ini juga menemukan perempuan, penduduk usia lanjut, dan balita memiliki risiko kematian akibat gempa dibandingkan dengan laki-laki dan penduduk muda. Perempuan, penduduk lanjut usia, dan balita memiliki risiko lebih tinggi kemungkinan besar terkait dengan kemampuan fisik individual untuk melindungi diri dari risiko kematian akibat gempa.

Berdasarkan kajian ini, penting diinformasikan kepada masyarakat tentang lokasi-lokasi yang memiliki potensi gempa berdasarkan pengalaman masa lalu dan bagaimana membuat konstruksi bangunan tahan gempa merupakan langkah awal mencegah jumlah korban jiwa yang tidak diinginkan dari sebuah gempa. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana informasi tentang lokasi-lokasi yang memiliki potensi gempa kepada kelompok-kelompok yang paling rentan terhadap risiko kematian, yaitu perempuan, anak-anak, dan penduduk usia lanjut. Kelompok-kelompok ini, dalam kenyataannya selama ini, termasuk yang tidak cukup mempunyai akses informasi terhadap isu-isu yang terkait dengan gempa.

Daftar Pustaka

- Abidin, Hassanudin. 2006. "Survei geodetik gempa Yogyakarta", *dipresentasikan di acara Expert Briefing Gempa Jogja*. Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Jakarta, 28 Juni.
- Asa, C Peek, M Ramirez, H Seligson and K Shoaf. 2003. "Seismic, structural, and individual factors associated with earthquake related injury", *Injury Prevention*, 9:62-66, <http://ip.bmjournals.com/cgi/content/full/9/1/62>.
- Armenian, Haroutunf, Arthur Melkonian, Fric K. Knoji, and Ashot P Hanovanessian. 1997. "Dearth and injururies due to the Erathquake in Armenia: a cohort approach", *International Journal of Epidomilogy*, 26(4).
- BPS. Klaten. 2006. *Klaten Dalam Angka 2005*. Klaten.
- Chou, Yiing-Jenq, Nicole Huang, Cheng-Hua Lee, Shu-Ling Tsai, Long-Shen Chen, dan Hong-Jen Chang. 2004. "Who is at risk of death in an Earthquake?", *America Journal of Epidemiology*, 160(7).
- Ellidokuz, Hulya Reyhan Ucku, U. Yusuf Aydin, Ender Ellidokuz. 2005. "Risk factors for death and injuries in Earthquake: cross-sectional study from Afyon, Turkey", *Croat Medicine Journal*, 46(4): 613-618.
- Liao, Yen-Hsiung Long-Chih Hwang, Chih-Ching Chang, Yu-Jue Hong, I-Nong Lee, Jen-Hsuan Huang, Shu-Fang Lin, Maurice Shen, Chia-Hong Lin, Yung-Yen Gau, Chin-Tzo Yang. 2003. " Building collapse and human deaths resulting from the Chi-Chi Earthquake in Taiwan, September 1999", *Environental Health*, 58(9): 572-578.
- Osaki, Yoneatsu, dan Masumi Minowa. 2001. "Factors associated with Earthquake deaths in the Great Hanshin – Awaji Earthquake, 1995", *American Journal of Epidemiology*, 153(2).
- Satkorlak. 2006. *Data Korban Gempa Bumi Mei 2006*. 22 Juni. Yogyakarta.
- UN-OCHA. 2006. *Bakornas update 27 June 14.00 district*, <http://www.un.or.id/yogya/>.
- Usaid Indonesia. 2006. *Fact Sheet Yogyakarta Earthquake Relief 30 Mei*. Jakarta: Usaid.
- USGS. 2006. *Magnitude 6.3 - Java, Indonesia 2006 May 26 22:53:58 UTC*, <http://earthquake.usgs.gov/eqcenter/eqinthenews/2006/usneb6/>.
- Tanpa Pengarang. 2006. *Skala Richter*, (http://ms.wikipedia.org/wiki/Skala_Richter, didownload pada tanggal 6 November

INDEKS POPULASI 2006

Indeks Penulis

A

Abao, Antonia Sasap
2006, 17(2): 179—189

F

Faturochman
2006, 17(1): 61—74

Febrianty, Desy
2006, 17(2): 117—128

I

Imelda, Johanna Debora
2006, 17(2): 143—156

K

Kiswanto, Eddy
2006, 17(1): 27—40

Kusumasari, Bevaola
2006, 17(2): 103—116

Kutanegara, Pande Made
2006, 17(2): 89—102

P

Pitoyo, Agus Joko
2006, 17(1): 41—52

Prakoso, Bayu
2006, 17(1): 13—25

Purwanto, Erwan Agus
2006, 17(1): 53—60

R

Rijanta, R.
2006, 17(1): 75—87

Rofi, Abdur
2006, 17(2): 191—200

S

Sikwan, Agus
2006, 17(2): 129—142

Sofian, Ahmad
2006, 17(2): 157—168

Sofiati, Nining
2006, 17(2): 179—189

Sugiyarto, Teguh
2006, 17(2): 117—128

Suriastini, Ni Wayan
2006, 17(1): 1—12

T

Tajuddin, Lalu
2006, 17(2): 169—178

Trisianti, Rita Dewi
2006, 17(2): 179—189

Tukiran
2006, 17(2): 169—178

Indeks Subjek

A

Alih teknologi
2006, 17(1): 48—51

Amoi
2006, 17(2): 130—140

Asuransi kesehatan
2006, 17(1): 36—39

B

Beras
2006, 17(1): 62—71

D

Dinamika penduduk
2006, 17(2): 117—127

F

Faktor pertanian
2006, 17(1): 80—84

- Faktor-faktor kematian akibat gempa
2006, 17(2): 193—199
- H**
- Hubungan pertanian dan nonpertanian
2006, 17(1): 75—84
- I**
- Ijon dalam perdagangan anak
2006, 17(2): 146—152
- Indeks kepuasan pengguna layanan publik
2006, 17(2): 109—111
- J**
- Jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat
2006, 17(1): 29—39
- K**
- Kantung migran internasional
2006, 17(2): 171—172
- Keadaan dan peningkatan kesejahteraan transmigran
2006, 17(2): 183—186
- Kebijakan kesempatan kerja
2006, 17(1): 15—16
- Kebijakan tenaga kerja
2006, 17(1): 15—16
- Kecukupan pangan
2006, 17(1): 62—63
- Kematian akibat gempa bumi
2006, 17(2): 191—199
- Kesejahteraan transmigran
2006, 17(2): 179—188
- Ketahanan pangan
2006, 17(1): 61—63, 71—73
- Kinerja birokrasi
2006, 17(2): 89—92
- M**
- Metaanalisis
2006, 17(1): 6—10
- Motif transmigran lokal
2006, 17(2): 182—183
- P**
- Panen
2006, 17(1): 67
- Pasar
2006, 17(1): 62
- Pekerja magang
2006, 17(1): 42—51
- Pekerja migran internasional
2006, 17(2): 169—177
- Pelacuran
2006, 17(2): 144—146
- Pelayanan masyarakat
2006, 17(2): 89—92
- Pelayanan publik berbasis warga negara
2006, 17(2): 105—108, 111—114
- Pelayanan publik
2006, 17(2): 103—104, 113—114
- Pemagangan tenaga kerja
2006, 17(1): 41—42, 45
- Pemanfaatan remitan
2006, 17(2): 174—176
- Pembangunan ekonomi
2006, 17(2): 123—127
- Pembangunan manusia
2006, 17(2): 118—127
- Penanggulangan perdagangan anak
2006, 17(2): 165—166
- Perdagangan anak
2006, 17(2): 143—155

- Perdagangan anak
2006, 17(2): 157—166
- Perdagangan perempuan
2006, 17(2): 129—141
- Perdesaan DIY
2006, 17(1): 75—84
- Perluasan kesempatan kerja
2006, 17(1): 3—25
- Perubahan pekerjaan
2006, 17(1): 1—12
- Praktik pertanian
2006, 17(1): 80—84
- S**
- Sifat kegempaan
2006, 17(2): 194—198
- Sistem jaminan sosial
2006, 17(1): 27—29
- Strategi budaya
2006, 17(1): 58—59
- T**
- Transfer devisa
2006, 17(2): 172—174
- Transformasi sosial dan budaya
2006, 17(2): 92—101
- Transisi demografi
2006, 17(2): 122—127
- U**
- Usaha kecil dan menengah
2006, 17(1): 53—60