

SUSUNAN PENGELOLA

Ketua Pengarah

Sukamdi

Ketua Penyunting

Tukiran

Penyunting

Sofian Effendi

Djamaluddin Ancok

Irwan Abdullah

Kasto

Mubadjir Darwin

Agus Dwiyanto

Penyunting Pelaksana

Pande Made Kutanegara

Faturochman

Anna Marie Wattie

Wini Tamtiari

Mitra Bestari

Chris Manning (Canberra)

Hans-Dieter Evers (Bonn)

Benjamin White (Den Haag)

Penyunting Bahasa

Mita Sari Apituley

Diterbitkan oleh

*Pusat Studi Kependudukan dan
Kebijakan, Universitas Gadjah Mada*

Alamat Redaksi

Bulaksumur Blok G-7

Yogyakarta - 55281

Telp. (0274) 563079 - 901152

Fax (0274) 582230

E-mail.

publication@cpps.or.id

Homepage.

http://www.cpps.or.id

Surat Tanda Terdaftar

*Deppen RI No.: 2000/SK/Ditjen -
PPG/STT/94*

Tanggal 9 Maret 1994

ISSN 0853-0262

Terakreditasi dengan nomor:

26/Dikti/Kep/2005

DAFTAR ISI

Daftar Isi

Pengantar Redaksi

Natural Resources

Mismanagement in Indonesia

Mulyadi Sumarto 109

Tsunami, Migrasi Terpaksa, dan
Rencana Pengungsi di Aceh Barat
dan Nagan Raya

Abdur Rofi 131

Perubahan Kesempatan Kerja
Perempuan di Jawa – Bali 1980 –
2003

Tukiran 149

Peranan Istri dalam Pemenuhan
Kebutuhan Rumah Tangga

Redatin Parwadi 171

Male Genital Cutting in
Yogyakarta and Madura

*Faturochman and
Sri Purwatiningsih* 195

Indeks Populasi 215

POPULASI merupakan majalah berkala, terbit dua kali setahun, setiap bulan Juli dan Desember. Redaksi menerima karangan yang menitik-beratkan pada bidang kependudukan dan kebijakan. Naskah harus belum pernah dan tidak akan dipublikasikan dalam media cetak lain, berupa ketikan asli dengan renggang ganda, 20-25 halaman termasuk referensi. Redaksi berhak membuat perubahan dalam karangan tanpa mengubah isi atau maksud karangan.

PENGANTAR REDAKSI

Mulai Maret 2006, status, nilai, dan peringkat akreditasi jurnal ilmiah mengalami perubahan yang cukup mendasar dengan alasan peningkatan kualitas. Batas minimal nilai terakreditasi yang semula 60 dinaikkan menjadi 70 dari maksimal 100. Kriteria akreditasi jurnal ilmiah yang baru adalah B (70-85) dan A (lebih dari 85), padahal dari 655 jurnal ilmiah terakreditasi hingga 2007, sebagian besar mempunyai nilai 60-69 atau peringkat C. Oleh karenanya, Dewan Redaksi dan penulis naskah segera berbenah diri untuk menaati rambu-rambu jurnal ilmiah. Posisi akreditasi ulang 2008-2011 ditentukan oleh kualitas jurnal selama 2005-2008.

Pemberlakuan rambu-rambu akreditasi baru untuk jurnal ilmiah menuntut dilakukannya beberapa penyesuaian, paling tidak dalam jumlah artikel dan ukuran *Populasi*. Kepada pembaca, pelanggan setia, dan penulis naskah, mulai edisi 17(1) bulan Juli 2006 *Populasi* akan memuat minimal 5 (lima) artikel tiap kali terbit. Ini merupakan dampak dari bertambah besarnya ukuran jurnal meskipun belum memenuhi ukuran standar UNESCO seperti yang disarankan.

Artikel pertama edisi ini membahas konflik pengelolaan sumber daya alam karena adanya berbagai kepentingan. Kerusakan lingkungan yang berkepanjangan dapat dicegah dengan meningkatkan kesadaran bersama dalam mengelola sumber daya alam. Bencana tsunami yang telah meluluhlantakkan wilayah Nangroe Aceh Darusalam mengakibatkan pengungsian dan perpindahan penduduk terpaksa. Kearifan lokal, kebersamaan, dan kesadaran sosial budaya yang ada justru lebih mampu menangani permasalahan pengungsi merupakan artikel kedua. Artikel ketiga membahas perubahan kesempatan kerja perempuan di Jawa-Bali. Meskipun semakin berpendidikan, terampil, dan punya waktu luang, perempuan tidak mudah mendapatkan pekerjaan. Kalaupun dapat pekerjaan, upah yang diterimanya lebih rendah daripada pekerja laki-laki pada pekerjaan yang sama. Peran istri dalam pemenuhan kebutuhan rumah tangga di daerah pesisir Kalimantan Barat cukup penting sehingga muncul istilah istri perkasa dan ini menjadi artikel keempat. Artikel kelima membahas sirkumsisi laki-laki di Yogyakarta dan Madura yang banyak dikaitkan dengan kepercayaan terhadap perintah agama. Namun ada aspek lain yang tidak kalah penting, yakni kebersihan, kesehatan, dan mitos seksual.

NATURAL RESOURCES MISMANAGEMENT IN INDONESIA

*Mulyadi Sumarto**

Intisari

Makalah ini membahas konflik pengelolaan sumber daya alam dan gagasan membangun mekanisme kontrol untuk menciptakan sistem pengelolaan yang berkelanjutan. Kajian difokuskan pada kontroversi peranan negara yang proporsional dalam menciptakan sistem tersebut. Pengelolaan sumber daya alam di Indonesia telah memicu konflik yang cukup kompleks antara masyarakat sipil, sektor privat, dan negara serta mengancam keberlanjutan pembangunan. Untuk itu, perlu dibangun sistem kontrol melalui pengembangan kesadaran kolektif terhadap isu tersebut. Pengalaman di beberapa negara menunjukkan salah satu pendekatan yang kontekstual untuk membangun kesadaran tersebut adalah melalui pendidikan lingkungan bagi masyarakat.

Kata kunci: konflik pengelolaan, peranan pemerintah, kesadaran kolektif, lingkungan

Introduction

The unawareness that economic development causes complicated environmental problems is one of the serious debates on economic development discourse for many decades (Martinuzen, 1997:143; Weaver, Rock, and Kustener, 1997: 237). Misleading mainstream on the issues overshadows so that people do not realize that unhealthy economic growth through pulling out natural resources exhaustively without paying attention on the future of society jeopardizes ecosystem. Instead, the optimism of economic development perceives technological development that

* Paper ini pernah dipresentasikan dalam seminar internasional mengenai “The Role of Public Administration in Building Harmonious Society“ yang diselenggarakan oleh Network of Asia-Pacific Schools and Institutes of Public Administration and Governance (NAPSIPAG) di Beijing, 5-7 Desember 2005.

** Mulyadi Sumarto adalah staf pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

accompanying the high economic performance will resolve the problems. The report of "Limits to Growth" published by the Club of Rome in 1972 convinces global society about the false mainstream. The study confronted critically against the optimism. It concluded that international development since the 1970s has impaired environment outshined the predicted previous studies and threatening the continuous economic development. The Earth Summit in Rio de Janeiro tried to achieve win-win situation on the dilemmatic debate through increasing production and simultaneously upgrade the environment as well as the capacity for long-term development (Martinuzen, 1997: 149-152).

Developing countries react to the debate in different way with that of developed countries. They face different environmental problems stem from different economic situations. Indonesia and other developing countries cope with the scarcity and depletion of natural resources because their economies rely upon natural resources extraction. The decentralized political system in Indonesia reveals more apparently about the significance of natural resources to its economy. Natural resources extraction is still the major sources of economic revenues in numerous autonomous districts throughout the country. The local revenues derive from industrial and trade activities simply belong to view regions. Most of them are in Java. This implies that the territories outside of Java relies their economy on natural resources extraction. During the centralized regime, this phenomenon was less important because central government subsidized the district uniformly. Entering the decentralization period, they have to be self-governing. When the idea of decentralization disseminated, local governments were apprehensive about their local revenues. Economically, most of them do not feel that they were able to get sufficient income (Dwiyanto, ed., 2003: 35). It urges them to think about sources of local revenues and the method to get it. The map of the sources discloses the meaning of natural resources to the districts. Most of rich regions, such as Kutai Kartanegara, get most of the revenue from natural resources extraction.

In this situation, how to govern the extraction of natural resources is a critical matter. Inappropriate governance brings to conflicts of natural resources management. At least there are two types of conflict i.e. conflicts

between local governments and central administration and the other one is conflict between local people, private sector, and local government. In the New Order period, most of local governments that possess abundant natural resources felt they were not benefited from the mechanism of revenue sharing. Due to this issue, numerous provinces such as Papua tried to separate itself from Indonesia or intended to become self-governed territory. Currently, the escalation of these disputes is getting lower because the Indonesian government instituted regulation convincing the righteous system. The second type of disputes, up until now, is still a contentious one and the Indonesian government has not found a comprehensive method to lessen the escalation of the conflict.

Many studies (Aman, 2002; CPPS and UNDP, 2003; Sumarto, 2003; Walhi) portray that natural resources management in Indonesia is loaded with conflict between private sector, local community, and local government. The extraction of natural resources generates externalities manifested in environmental problems (Stiglitz, 2000: 215) that eventually brings about the conflict. This conflict has long time dreadful records. From 1980s, there have been latent conflicts between local communities and business caused by land issues. Dayak Benuaq and Tonyoi, a traditional community in East Kalimantan oppose PT. Kelian Equatorial Mining digging gold in their areas. Dayak Siang, Murung, and Bekumpai, a conservative community in central Kalimantan, have tried to keep their traditional land rights from the illegal occupancy of PT. Indomuro Kencana (Aurora Gold) which is digging gold on their land. Meanwhile, a traditional community in Paser Regency, East Kalimantan, has been trying to retain its rights over traditional land from PT. Kideco Jaya. The other case, Amungme, an indigenous tribe in Papua, has been confronting PT. Freeport Indonesia for several years to maintain its traditional rights (Aman, 2002).

The dispute arises in Freeport is one of the most controversial problems. Over the last three decades, the company has generated enormous quarrels on environment, land, and human right issues. In the period, the corporation was sued by Amungme for environmental and human right abuse (Sari, 1998: 10). Freeport used the Indonesian government and the armed forces to restrain violently a civil disobedience by Amungme as well as Komoro and murdered many local people (Sari, 1998: 11; Walhi,

n.y.: 21). Besides prosecuted by Amungme, Walhi also accused the corporation for environmental deterioration (Walhi, n.y.: 21). The company has caused physical environmental destruction as well as land contamination covering 35,820 hectares and ocean contamination comprising 84,154 hectares. However, Freeport denies that it generates the environmental problem. The corporation claims that it applies the best mining practices (Walhi, n.y.: 24).

The conflicts arise because the Indonesian government cannot enforce a comprehensive system to respond the externalities. The agreement of mining corporation to excavate is signed between the company and central government. Meanwhile the ones that get the externalities i.e. local government and local people are not involved in the contract (Sumarto, 2003: 6). In many cases, the corporation perceives that it has complied with central government. On the other side, local government and local people who suffer from the operation of corporation consider that they may get compensation. Both of them, in line with their each interest, try to maintain their demands in their own methods.

In fact, there are regulations preside over how to figure out the externality. After signing the contract, corporations have to conduct community development program to empower local people living surround its plants. Most of local communities live in poor condition so that they need to get social assistance. The program is one type of the compensations to the externality. In the context of environmental protection, there are at least two obligation of corporation i.e. building toxic waste installation to reduce the effects of the pollutant and reclamation of ecosystem after extracting natural resources. However, many cases show that corporations do not follow the rule. Oddly, there is no significant sanction to the corporations. This phenomenon takes place because of rent seeking (see Clark, 1991: 108).

The situation is getting more complicated because of asymmetric information in which local people get no access to the information about the toxic waste and its impacts while the corporation conceals it (Sumarto, 2005: 4). Unfortunately, local people are not literate on the issue. As the society, which lives closely to the business, local community is in an

appropriate position to control over the extraction. The basic assumption is, if the control mechanism works ideally, the transparent governance increases, the asymmetric information and rent seeking can be restrained. It helps to respond externality easily. However, they do not have comprehensive knowledge as well as consciousness about the importance of environmental protection. Many experiences show that one of the meaningful ways to improve the common consciousness is through attaching this issue on education system. This paper intends to elaborate the conflicts on natural resources management, the role of government on natural resources extraction, and the need for building common consciousness on peaceful and sustainable environmental governance.

Economic Development and Natural Resources Management: Debate on the Role of Government

The analysis on links between environmental protection and economic development show a discrepancy in literatures (Martinuzen, 1997: 147). The main concern on the views is how to achieve high economic performance and at the same time, it does not cause detriment to environment. The problem is, in many cases, the interrelationship of those two aspects takes shape on a trade off so that one of them should be putted into priority (Clark, 1991: 258). If the extraction of natural resources is unregulated, for instance, the production will be getting higher, but it put the ecosystem on a risk. On the contrary, if the regulatory intervention is relatively tight, it may guarantee the protection of environment, but it discourages investment. To rule this situation so that the trade off leads to a sustainable growth, it needs a proper role of government.

The theory of government and in a broader context on state theory attracts thoughtful discussions from various scholars. Jessop (1990: 2-4), systematically maps the tendency of theoretical development on state. There is a shift trend on state theory. In 1970s, the theory on state was dominated by Marxism. The fundamental assumption of the theory is that state is a function to the nature of capital and class struggle. Entering

1980s, social-political scientists is not interested on the subject anymore but transferred to state and its own terms. This alteration causes the social scientists withdraw themselves from the theoretical debate and move their concern on empirical analysis, such as on policy and political development. One of the major factors cause the shift was globalization. As the globalization discourse disseminated vibrantly, academic people consider that globalization lessen the role of state in formulating public policy.

Marxism, in the framework of the proper role of government, rejects the term of “proper”. It believes that in a capitalist system, government stands for the interests of bourgeoisie through ameliorating the accumulation of capital. To remove the condition, it is plausible that working class conducts revolution. The new government, then, embodies the collective interests of workers. The government, which called by Marx the “dictatorship of the proletariat”, enables workers to promote collective material prosperity and hold back the capitalist class to rebuild its wealth (Clark, 1991: 111-112). In contrast, liberal perspective views that government ought to provide wide room for private interest to expand its economic activities. The lesser the government rules, the more appropriate it is. The government intervention on market mechanism should be as least as possible. Even when the market failure arises, liberalist argues that it takes places because of the government interferences. It will evaporate if the government puts itself on a proper role strictly (Clark, 1991: 106).

In a democratic country, on the contrary, there is no legal monopoly either on capitalist or on workers. A democratic government has constitutional system based on law indicating the aspiration of people. It is resulted from institutionalized political process, namely election. The system allows controlling the role of government. Thus, the government may not represent the interest of any groups in society, but it serves public interest. While it tries to work for people, it does not deny conflict between capitalist and workers. In this context, the proper role of government is mediating the competition among the classes (Jessop, 1990: 171-174).

In line with the situation in democratic countries, the similar understanding on the role of government appears in a society, which is assumed plural. Pluralist believes that society encompasses various groups or classes that possess different interests. They may contend to control others, but there is no one of them solely can dominate society. In this context, state is seen as an arena of conflict among interest groups. The policy making process, therefore, involves political bargains among a range of conflicting groups. This situation needs a role of government to regulate conflicts in society so that the complex processes of bargaining among the parties are resolved peacefully (Smith, 1995: 209-227).

Since interest groups and classes compete one and each other, the state is not neutral, but symbolizes a range of the group pressures (Smith, 1995: 211). In fact, in democratic countries, the legitimized government takes authority through legal mechanism i.e. election. However, in this process there are many compromises among interest groups. This means that there are political contracts between the government and interest groups, which support it in the election. Under this circumstance, the political consensus may put the government on a biased position and work for a certain interest group. In a country in which corruption arises intensely, such as in Indonesia, putting government on a central role to control the natural resources management is quite risky. In this situation, transparent control mechanism on the natural resources management is valuable. Civil society as constituents should be empowered so that it able to watch how the government administer natural resources extraction.

Decentralization and Conflicts on Natural Resources Management

Decentralization is generally associated with political-economic values. It brings government close to people so that it reinforces accountability, efficiency (Smith, 1985: 4-5), and transparency. At the same time, it fosters exit mechanism that improves public services (see Bailey, 1999: 44). Political-economic reform, leads to decentralized system in Indonesia is accompanied by chaotic situation so that the values have not been accomplished yet. The reform has been conducted while Indonesian

people perceive political euphoria. Political aspirations, which previously were repressed by Suharto administration, entering the decentralization era, are expressed simultaneously. During transition period, the new system cannot accommodate properly so that it seem to be anarchic and the conflict escalation tends to be higher (see Dwiyanto, ed., 2003: 59).

The complexity of the conflicts could be discerned from the multifaceted categories and stakeholders involved within the quarrels. Based on the data resulted by a study on governance and decentralization in 20 provinces in Indonesia (Dwiyanto, ed., 2003: 62-70), the categories of discords encompass land property disputes, violent conflict, inter-political party supporters, and conflict on natural resources management. Those clashes involve various parties in the form: inter-local government conflicts, conflict between local government and its people, labor disputes, and horizontal conflicts. It happen on a wide range levels from national to the lowest at grassroots levels.

Responding to the inharmonious situations mentioned above, corporation, local government, and local community shift their paradigm on how they behave to each other's (Sumarto, 2003: 5-8). During the New Order period, there were dormant conflicts between local community and corporation. In the decentralization period, the protests of local people to corporation escalate. They urge the corporation to afford compensations. Correspondingly, local government insists business to hire a certain number of local people working in its plant. The corporation also has to assess the environmental impacts. The other compulsion is it has to support local government providing social services for local people. Meanwhile business considers that what has been maintained by both parties as a risk to its process of production. The corporations do not have any options, but respond the demands through various efforts to diminish the threat. They allocate a certain amount of budget for local government. At the same time, the companies carry out community development programs. It implies that the corporations conduct the programs have been driven by the disputes.

Unocal, a private petroleum mining company which operates its plant in Marangkayu, East Kutai, East Kalimantan, since 1970s, for instance,

conducted community development programs in 2002 right after Marangkayu community protested pollution resulted by the corporation. The protest went surrounding the plant of the company. Unocal could not hold back the demonstration so that it led to physical conflict. The conflict caused one of the demonstrator was shot by military troop hired by the company to secure the plant. It persuaded the company and Marangkayu people negotiated and brought the case to court. The result of the conciliation was the corporation compulsorily implemented community development programs as maintained by local community (CPPS and UNDP, 2003: 44-45).

Correspondingly, Caltex Pacific Indonesia (CPI) has been in operation for decades, yet simply began to conduct community development programs as a response to the demand of local population (CPPS and UNDP, 2003: 71). Among the cases of CPI, there is the one, which relatively complicated. Duri community who live surrounding CPI suffers on their health and household economy due to the expansion of CPI's oil exploration. The extension decreased the demarcation of the company and residential mere about 150 meters. It causes artesian wells began to dry up. Consequently, the consumption of hygienic water is growing to be a serious problem. In addition, fishponds that are mainstay of local people gradually became dysfunctional as they dry up. This situation brings about discord between local community and the company. Duri community demanded compensations to the CPI through local legislative body. The local legislature, unfortunately, could not solve the dispute and the case was taken to the central assembly. Up until now, the issue is still pending and case has not resolved yet (CPPS and UNDP, 2003: 78-80).

The environmental destruction is not only generated by private corporations, but also by state owned mining-companies. Belitung, a district in which PT. Timah, a state own tin mining company excavated, nowadays faces serious environmental problems. Since tin is not available any longer, the company does not work in the area. The ecological dilemma takes place because the corporation did not recover the ecosystem. After digging, it did not reclaim the location. Consequently, there are numerous wide holes ex digging which may cause erosion and

in raining session may become malaria mosquito nests. It impairs local people who live close to the area. In this circumstance, however, the corporation did not undertake programs that significantly contribute to environmental protection as well as socio-economic empowerment of local people (Sumarto, 2005: 11). The similar situation also appear in mining sites belong to Pertamina as a petroleum mining state owned company.

Ironically, in the powerless condition of local people, local NGOs and local government do not support them. Their normative role is to protect people from market failure however, they prefer working to seek rent rather than empower them. The implementation of community development programs has attracted political-economic interests of the parties involved in the programs. The case of Kapital describes that various local NGOs work for local bureaucrats and corporation rather than for local community. Kapital is a local NGO established by local government officers in Kutai Timur, East Kalimantan, aimed to facilitate the officers govern community development programs conducted by corporations. Since the budget, which is allocated to the programs, is relatively high, the intervention of local elites is not apart from economic motive. Local elites work hand in hand with corporation through using the NGO as the agents implementing the programs. The companies that appointed Kapital are Kaltim Prima Coal and Unocal. The problem on the appointment of Kapital was that it caused a dismissal of other NGOs, which previously work for the companies conducting community development programs. The ones that were altered were more competent and legitimate than Kapital (Sumarto, 2003: 8). It triggered local people to protests the removal of the justifiable NGOs. This phenomenon arises in many cases throughout Indonesia.

Corporate Social Responsibility: Corporation's Method in Responding Environmental Disputes

Over the last five years, there are immense movements of private sector to propagate the importance of community development program

and environmental protection in Indonesia (Sumarto, 2005: 5). Even though it still wants to find a contextual format, however it tends to be more solid. The extractive companies, which most of them located in remote areas, perceive higher risk of quarrel than that of manufacture, banking, and services companies that usually situated in urban areas. They, particularly mining companies, seem to be the profit association that lead the movement. Interestingly, the movement is not simply occurring in Indonesia. It is such a global phenomenon. In 2000, United Nation (UN) established UN Global Compact. It represents a framework of private sector promoting corporate social responsibility (CSR) which is propagandized by the institution as a commitment of private sector to human right, labor standards, environment protection, and anti-corruption. Community development program, in this context, is simply a part of CSR.

The concept of CSR, in fact, is a controversial phenomenon. From one side, people may argue that decentralization as well as welfare pluralism (see Midgley, 1997: 8; Spicker, 1995:115-117) legitimize the involvement of private sector in providing social services. The spirits of decentralization and welfare pluralism provide wider room for private sector as well as civil society to participate contributing their resources to the process of social-economic development. They stand for the constraint of state plays its central role delivering social services. From another perspective, however, it is such a questionable phenomenon that private sector intending to maximize its profit, possesses social responsibility redistributing its profit for local community and environmental protection.

A study intends to find out about CSR programs conducted by three mining companies and one agricultural company in East Kalimantan and Riau Provinces, Indonesia (CPPS and UNDP, 2003), unveil that the motive of the corporations carry out community development programs is not for social responsibility, as disseminated by UN Global Compact. The corporations conducts the programs do not want to work ethically for local people, but for responding protest in order to secure its production facilities as well as to gain public trust. Public trust is a long-term investment of corporations. Many cases show that corporations, which possess

unhealthy track records on environmental protection as well as unresolved conflict with people, do not get the trust and consequently, cannot operate any longer.

Since the programs are aimed simply to respond the dispute, as elaborated on the table above, they cannot empower local people. The programs do not provide wide opportunity for local community to participate on the programs. They are planned centrally by the corporations. In the empowerment discourse, how significant the self-governing community is determined by how wide they get the room to participate on the programs. The other problematic characteristic of the programs is that the programs are not planned to equip local people face situation in the period of post extraction. After the extracted natural resources are running out, the extraction and other economic activities support it will not work anymore. It will make vulnerable people who involve on the activities. Without any preparation to empower them, they will get social-economic problems (Sumarto, 2005: 13-14).

Concerning the propaganda on environmental protections, the figure above describes about the commitment of private sector to respond environmental destruction. The corporation's process of production is

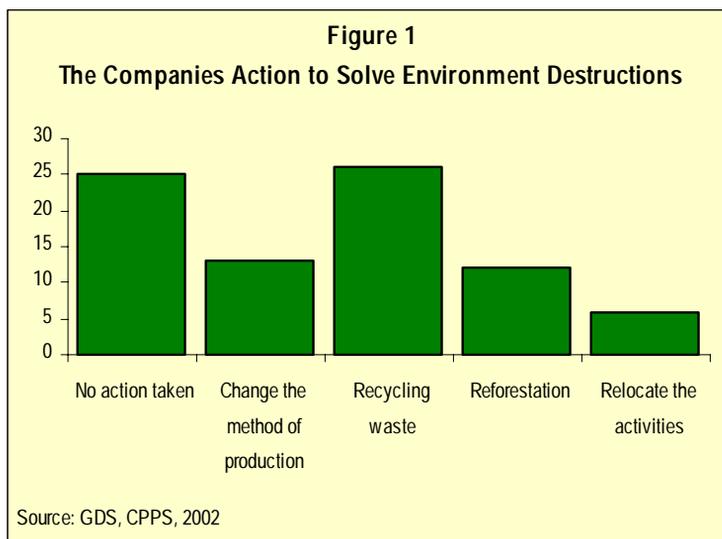


Table 1
General Description of CSR Programs

| Nature of the Program | Mechanism | Subjects | Characteristic of CSR Programs |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Charity programs | <ul style="list-style-type: none"> • Building physical facilities • Giving financial and technical endowment | <ul style="list-style-type: none"> • education • health • hygienic water • sport • income generation • religion • transportation • agriculture • home industry | <ul style="list-style-type: none"> • In general, the programs are not intended to empower local people so that they are ready to struggle in the period of post-extraction. • The coordination between corporation and local government conducting the program does not go smoothly. • The corporations undertake the program exclusively. • Generally, the programs are designed by the corporation in top-down mechanism. • Local people as well as local government do not get wide opportunities to participate in the program. • The programs are not planned systematically. • The program does not empower local people. |
| Capacity building | Training | | |

Sources: Modified from the result of interview as well as focus group discussion with local people, district, and provincial government officers (Sumarto, 2005: 14).

not apart from environmental contamination. Accordingly, it is an obligation for them to resolve the problem. The figure apparently demonstrates that corporations do not take any action to fix the problems in a relatively high proportion among other programs they carry out. Since conflicts are mainly triggered by environmental problem and the compensation of externality, based on those data, the corporate social responsibility through implementing the programs on environmental protection and community development do not answer the major problems. Those circumstances put at risk the sustainable natural resources management. Environmental destruction (see Weaver, Rock, and Kustener, 1997: 2) and conflict (see Conca, 1996: 25-29) are the aspects endangering sustainable natural resources management.

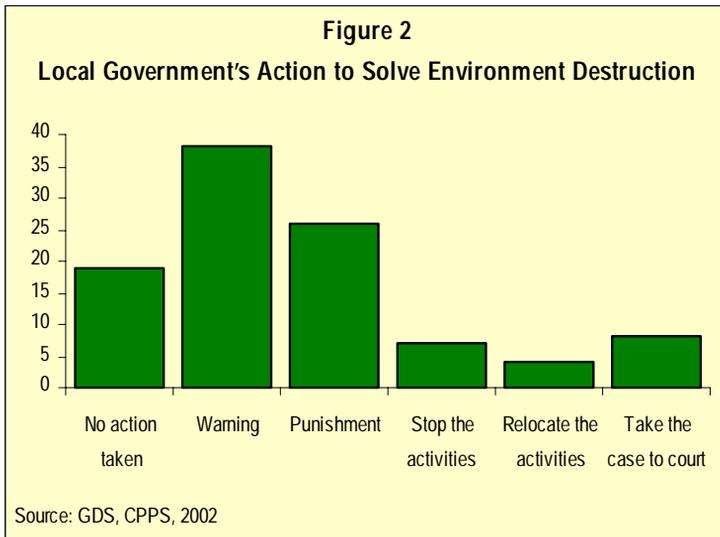
Decentralization and the Challenges for Developing Transparent Control Mechanism

In the situation where the concern of private sector to environmental problem is not relatively high, the government also performs the similar pattern. The figure below implies that the ideal response of government to the environmental destruction through taking the case to court is low. It is less than 50 percents of no action taken. In general, the percentage of the government does not respond anything to the environmental problem is quite high. It demonstrates that local government does not put itself on an appropriate position to solve environmental destruction.

In fact, there are many methods to moderate environmental dilapidation and conflicts on natural resources management caused by externalities. Stiglitz (2000: 217-233), describes that externality can be solved by public as well as private sectors independently. Although both of the sectors use different methods, they employ similar approach i.e. legal system. Liberal perspective, as elaborated by Clark (1991: 267-269), also emphasizes the importance of legal system. To respond externality, the appropriate institution remedies the problem is government. The government ought to play central role to diminish environmental destruction. In a practical sense, it could be accomplished through enforcing environmental laws such as setting pollution standards. Along the lines of Clark's explanation,

Weaver, Rock, and Kustener, (1997: 254) argue that the efficient way to protect ecosystem is imposing environmental regulation.

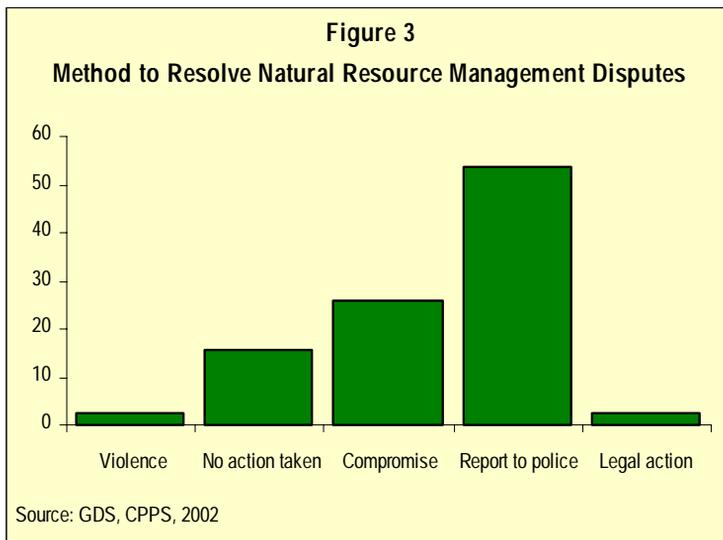
Those recommendations rely on the normative role of government. In Indonesian case, as describe above, the recommendations do not work suitably. Government cannot restrain the ecological damages. Rent seeking worsens externalities on natural resources management. Since the regulation is designed to facilitate private sector (see Clark, 1991: 108), rent seeking ruins the role of government to administer the extraction process. The figure below shows how objectionable the enforcement of legal infrastructure to solve natural resources management disputes: the legal system is used in the similar degree with violence and greatly lower than no action taken. During the decentralization period, rent seeking along with corruption phenomena in a broader sense tend to be higher (Dwiyanto, ed., 2003: 117-118). At the same time, asymmetric information exacerbates the situation. To minimize the protest of local community, the corporations do not share the information about the impact of extraction to them. Unfortunately, in many cases, local NGOs do not endorse local community. Therefore, it is crucial to find alternative to respond the situation. In this case, empowering local community so that they can



monitor the extraction of natural resources is an effective method (see Conca, 1996: 26-27).

It could be accomplished by the transfer of understanding on local natural resources to augment public awareness through curriculum development. It will provide comprehensive knowledge to local people regarding the importance of environmental protection, the extraction and externality, and the appropriate way to get the compensation of externality. If people are literate on the issues, it may increase the transparency of natural resources management, and in the end, the asymmetric information as well as rent seeking can be contained. Rowe (2002) finds out that there is a clear relationship between environmental literacy and social responsibility. People who are literate on environmental issues possess sufficient conceptual framework and belief on future of society so that they do not reluctant take part resolving environmental problem. This situation, in other words, builds community based-control mechanism closely watches the natural resources extraction.

Many experiences, such as in Botswana, Namibia, Bulgaria, and Florida, United States of America, show comprehensive efforts to respond environmental problems through attaching it on education. Jones (1999)



elaborates that over the past five years, the Government of Botswana and Namibia trained its people so that they able to manage their resources sustainably. It is covered on the concept of community-based natural resources management aimed to respond the decrease of natural habitat, land destruction, and lessening wildlife population. To achieve the goal, one of the methods implemented by the government of Botswana is enhancing public awareness on environmental issues through curriculum development. In the same way, Markowitz (1993) explains that educational curriculum has been developed in Bulgaria to foster environmental literacy as well as appreciation of schoolchildren to ecosystem in Vermont. One of the growing thoughts in Bulgaria is promoting environmental consciousness to respond environmental dilemmas. Those concerns on environmental issues are also take place in Florida. Monroe (2003) describes that over the last eleven years, State of Florida implements environmental education. The objective of the program is increasing environmental literacy of youth and adult people. One of the approaches conducting the program is developing environmental based-curriculum. The program contributes reasonably impacts attaining the goal.

The method, actually, is not a new approach, but it has not carried out systematically in Indonesia. During the centralized regime, it was out of the question developing local content based-curriculum. The central government issued national curriculum and implemented uniformly throughout Indonesia. The uniformity approach did not accommodate local specific contents, which is relatively divers in Indonesia. Entering the decentralization period, the system has been changed. The decentralized system allows ministry of education at district level developing local resources-based curriculum. However, the response to the new system is relatively dubious. Local governments do not have sufficient understanding on decentralized system of public services (see Dwiyanto, ed., 2003: 88-89). It occurs in the same time as the augmentation of corruption at local level. Therefore, it is still require a serious endorsement to carry out local resources based-curriculum development. In addition, there are enormous self-directed districts, which each of them consist of different social, economic, and cultural backgrounds. A program works properly in a certain district may not succeed in the other ones.

Before conducting the program, it is necessary to assess the diversity in the context of problem, needs, and local natural resources. It will assist to carry out the appropriate substance and method implementing of curriculum in accordance with the local specific resources.

Conclusion

Natural resources management in Indonesia symbolizes inharmonious relationship between government on either national or local level, private sector, and civil society. The factors causing the problem are multifaceted aspects. However, it mainly stems from the improper role of government in building system on how to respond externality resulted by extraction of corporations. Externality causes detriment of ecosystem, harms local community, and eventually engenders the clash. This circumstance is exacerbated by asymmetric information and rent seeking. To diminish the intensity of conflict, corporation restrains the dissemination of information about the extraction process and its impacts. In fact, the extraction is ruled by regulation but because of rent seeking, it does not work properly. In this situation, government cannot control over the externality.

The shift of political economic system from centralized to decentralized system has not improve significantly the approach to respond the externality yet. Local governments do not put themselves on appropriate position vis a vis private sector and civil society. The main driving force generating this situation is misleading orientation of local governments to get high local revenues, but they do not consider strategically about environmental problems for long period. There is not clear approach of local government to lessen the aftermath of the trade off between economic growth and environmental protection. Many of them do not take any action significantly to improve ecosystem while environmental degradations and conflicts on natural resources management arise in many places. The similar behavior also arises on corporation that generates the environmental problem. In fact, the corporation carries out CSR programs to minimize the environmental dilapidation and conflicts, but it does not provide substantial contribution.

Those facts show that government could not administer the trade off properly. Its policy is more emphasize on natural resources extraction but it does not pay considerable attention to the environmental protection and social-political aspects of the environment. This situation is reproduced by corporations. They extract the natural resources but in the same time, they do not reclaim ecosystem and provide compensation on the externality to local people. In short, both of government and private sector concentrate on high economic performance but they do not pay attention considerably on the future environment and society (Sumarto, 2005: 15). To respond this problematic situation, therefore, it should be started from civil society through building collective consciousness on the natural resources either on environmental or political aspects. The awareness enables society to control over the political behavior and management on natural resources extraction so that it leads to sustainable governance.

References

- Aman. 2002. "Masyarakat Adat dan Pertambangan: Jalan Sesat Menuju Penyerahan Kedaulatan" (Traditional Community and Mining Industry: Lost Way Leads to Subordination). Paper Presented on National Panel Discussion: Understanding Perception on Community Development in Mining Sector during Decentralization Period. Yogyakarta.
- Bailey, Stephen J. 1999. *Local Government Economics: Principles and Practices*. London: Macmillan Ltd. Press.
- Center for Population and Policy Studies (CPPS) Gadjah Mada University. 2003. *Study on Corporate Social Responsibility*. Yogyakarta: in collaboration with United Nation Development Program.
- Clark, Barry. 1991. *Political Economy: a Comparative Perspective*. New York: Praeger Publishers.
- Conca, Ken. 1996. "Peace, justice, and sustainability" in Pirages, Dennis C. (ed). *Building sustainable societies: a blueprint for post-industrial world*. New York: M.E. Sharpe. pp. 17-31.
- Dwiyanto, Agus. (ed). 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah (Governance and Decentralization Reforms.)* Yogyakarta:

- Center for Population and Policy Studies (CPPS) Gadjah Mada University and World Bank.
- Jessop, Bob. 1990. *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Pennsylvania: the Pennsylvania State University Press.
- Jones, Brian TB. 1999. "Community Based-Natural Resources Management in Botswana and Namibia: An Inventory And Preliminary Analysis Of Progress". Available at <http://www.rec.org/REC/Programs/LocalInitiatives/LEAP/PDF/CommunityApproaches.pdf>
- Martinuzen, John. 1997. *State, Society and Market: A Guide to Competing Theories of Development*. London: Zed Books.
- Markowitz, Paul. 1993 "Community-Based Approaches to Addressing Environmental Problems". available at: <http://www.rec.org/REC/Programs/LocalInitiatives/LEAP/PDF/CommunityApproaches.pdf>
- Midgley, James. 1997. *Social Welfare in Global Context*. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Monroe, Martha 2003. (ed). "Assessing ACEE-Funded Environmental Education Programs: A Report Findings". Available at: http://www.dep.state.fl.us/secretary/ed/pdf/acee_impact_report.pdf
- Rowe, Debra. 2002. "Environmental Literacy and Sustainability as Core Requirements: Success Stories and Models". Available at <http://www.ncseonline.org/efs/DebraRowe.pdf>
- Sari, Agus P. 1998. "Environmental and Human Right Impacts of Trade Liberalization: A Case Study in Batam Island, Indonesia " The Nautilus Institute For Security and Sustainable Development. Available at: http://www.omced.org/cases/case_Sari2.pdf
- Smith, BC. 1985. *Decentralization: the Territorial Dimension of The State*. London: George Alen and Unwin Publishers.
- Smith, Martin. 1995. "Pluralism", in Marsh, David and Gerry Stoker (ed). *Theory and Method in Political Science*. London: Macmillan Press.
- Spicker, Paul. 1995. *Social Policy: Themes and Approaches*. London: Prentice Hall.
- Stiglitz, Joseph E. 2000. *Economics of The Public Sector*. New York: WW Norton And Company.

- Sumarto, Mulyadi. 2003. "Rethinking the Role of Private Sector in Development: The Politics of Corporate Social Responsibility in Indonesia". Paper Presented on workshop about Policy Negotiation, organized by Korea Development Institute School of Public Policy and Management, Seoul, December 8-12.
- . 2005. "Corporate social responsibility: paradoks pluralisme kesejahteraan" (Corporate Social Responsibility: a Paradox of Welfare Pluralism"). Paper presented on workshop about State of the Art Faculty of Social and Political Sciences, organized by Faculty of Social and Political Sciences, Yogyakarta, December 8-12.
- Walhi. (no year). "Undermining Indonesia: the Adverse Social and Environmental Impact of Rio Tinto's Mining Operation in Indonesia". (no location). Walhi. Available on <http://www.eng.walhi.or.id:8001/attachment/d016df19778a7c563cd1c99afe29c43a/369d35e1b61f17415c68f4fd230f17e6/Undermining%20Indonesia.pdf>
- Weaver, James H., Michael T. Rock, and Kenneth Kusterer. 1997. *Achieving Broad-Based Sustainable Development: Government, Environment, and Growth With Equity*. West Hartford: Kumarian Press.

TSUNAMI, MIGRASI TERPAKSA, DAN RENCANA PENGUNGSI DI ACEH BARAT DAN NAGAN RAYA

*Abdur Rofi**

Abstract

Research of the forced migration and Internal Displaced Persons (IDPs) intentions after the tsunami disaster in Aceh Barat and Nagan Raya districts of NAD is focusing on some questions regarding the migration patterns and IDP households plans related to their home stay and occupation plans in next three months. This research used cluster sample survey with probability proportional to size (PPS) and the figures and locations for IDPs whith provided by the TNI (Indonesian National Army) as January of 23, 2005 as a sample frame. Research found that IDPs tend to stay in the near area to their original place.

Keywords: IDPs, tsunami, and forced migration

Pendahuluan

Pada Minggu pagi, 26 Desember 2004, gempa bumi terjadi di daerah pantai barat Sumatra Utara dan memicu terjadinya tsunami hebat yang merusak daerah-daerah pantai di sekitar Samudra Hindia. Tsunami telah menyebabkan lebih dari 210.000 jiwa meninggal, lebih dari 20.700 jiwa dilaporkan hilang, dan sekitar 2,3 juta jiwa lebih menjadi pengungsi di negara-negara yang terkena tsunami. Dari angka-angka tersebut, lebih dari 166.000 jiwa dilaporkan meninggal, 6.245 jiwa hilang, 617.159 jiwa mengungsi, serta diestimasi 1.550 desa dan 21.659 rumah rusak di Provinsi Nangroe Aceh Darusalam (NAD) dan Sumatra Utara (IFRC, 2005, WHO, 2005). Tercatat empat belas dari 21 kabupaten di NAD dan lebih dari satu juta jiwa terkena dampak tsunami, baik langsung maupun tidak langsung (WHO, 2005). Badan Koordinasi Bencana Alam Nasional (Bakornas) melaporkan bahwa di NAD sendiri, 123.598 mayat telah

* Abdur Rofi adalah staf pengajar Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

dikebumikan, 113.937 jiwa belum ditemukan, dan 406.156 jiwa mengungsi walaupun dampak yang pasti dari tsunami tidak akan pernah diketahui (UN OCHA, 2005; USAID, 2005). Masalah yang dihadapi oleh pengungsi dan penduduk yang terkena dampak tsunami sangat kompleks, termasuk kehilangan anggota keluarga, aset, rusaknya struktur masyarakat, dan beragam dampak lainnya yang terkait dengan hilang dan hancurnya beragam fasilitas.

Penelitian ini bertujuan melihat pola migrasi terpaksa dan rencana pengungsi terkait dengan rencana tempat tinggal dan pekerjaan. Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat dimanfaatkan sebagai bahan perencanaan untuk penanganan pengungsi terutama di Kabupaten Aceh Barat dan Nagan Raya dalam waktu dekat. Penelitian ini juga akan mengkaji dan membandingkan perbedaan rencana pengungsi yang tinggal di kamp pengungsian dan di rumah penduduk. Analisis tentang perbedaan ini penting dalam mendesain program bagi kelompok-kelompok yang berbeda terutama bagi mereka yang memiliki jenis tempat pengungsian yang berbeda.

Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Aceh Barat dan Nagan Raya untuk mempelajari akibat tsunami terhadap migrasi dan rencana rumah tangga pengungsi terkait dengan tempat tinggal dan pekerjaan mereka dalam jangka waktu tiga bulan ke depan. Waktu tiga bulan dipilih dalam penelitian ini didasarkan atas pertimbangan dua hal. *Pertama*, untuk memenuhi data dasar dalam perencanaan pengungsi dalam waktu dekat. *Kedua*, pandangan pengungsi dapat berubah dengan cepat dalam situasi darurat. Kondisi psikologis pengungsi dan keputusan politik pemerintah yang sering kali juga berubah dengan sangat cepat ikut memengaruhi keputusan-keputusan rencana pengungsi.

Jumlah penduduk Aceh Barat dan Nagan Raya sebelum tsunami adalah sekitar 244.000 jiwa. Setelah tsunami, sekitar 1.500 jiwa dinyatakan meninggal dan lebih dari 13.000 jiwa dinyatakan hilang pada tanggal 23 Januari 2005 (saat survei ini dilakukan). Diperkirakan 30.564 pengungsi

tinggal di lebih 30 lokasi yang ada di 10 kecamatan di Aceh Barat dan tiga kecamatan di Nagan Raya. Jumlah ini tidak termasuk pengungsi yang tinggal di rumah penduduk yang diperkirakan di bawah total pengungsi di kamp pada dua kabupaten tersebut (TNI, 2005).

Survei rumah tangga pengungsi di kecamatan-kecamatan di Aceh Barat dan Nagan Raya telah dilakukan antara tanggal 26—31 Januari 2005. Kecamatan-kecamatan yang terkena dampak tsunami adalah Johan Pahlawan, Samatiga, Arongan Lambalek, Mereubo, Kaway XVI, dan Bubon di Aceh Barat, serta Kuala dan Darul Makmur di Nagan Raya. Total 36 desa di empat kecamatan di Aceh Barat mengalami kerusakan parah. Hal ini menyebabkan kecamatan lain di kabupaten ini menjadi daerah penampung pengungsi dan diklasifikasikan sebagai daerah yang juga terkena dampak tsunami. Di Nagan Raya, Kecamatan Kuala merupakan kecamatan yang paling parah merasakan dampak tsunami sehingga lebih 8.000 jiwa penduduknya menjadi pengungsi. Berdasarkan data per 23 Januari 2005, diestimasikan 21.369 jiwa tinggal di Kabupaten Aceh Barat dan 9.964 pengungsi tinggal di Nagan Raya (TNI, 2005). Karena relatif kecilnya jumlah pengungsi yang tercatat di Kecamatan Woyla, Woyla Barat, Woyla Timur, dan Pante Ceureumin di Aceh Barat (tercatat hanya 4,428 jiwa pengungsi yang ada di empat kecamatan tersebut) serta sulitnya akses transportasi dan alasan keamanan perjalanan menuju ke lokasi tersebut, keempat kecamatan tersebut tidak dimasukkan ke dalam daerah penelitian. Dengan demikian, hanya 26.136 pengungsi di kamp dan jumlah pengungsi di rumah penduduk yang tidak ketahui jumlahnya yang menjadi populasi penelitian.

Tidak adanya data jumlah pengungsi yang tinggal di rumah penduduk pada saat survei dilakukan disebabkan pendataan oleh pemerintah pada waktu itu diprioritaskan kepada pengungsi di kamp pengungsian. Oleh karena itu, diasumsikan jumlah pengungsi yang tinggal di rumah penduduk mendekati jumlah penduduk di kamp pengungsian. Penelitian ini mengestimasi ukuran sampel didasarkan pada penduduk referensi 10.000 rumah tangga pengungsi atau 50.000 pengungsi (individu) yang hidup di kamp dan rumah penduduk. Proporsi penduduk yang ingin kembali ke desanya tidak diketahui dan diasumsikan sebesar 50 persen.

Dengan 10 persen *margin of error* dan memasukkan sebuah *design effect* untuk penyampelan kluster, total sampel yang didapatkan adalah 192 rumah tangga pengungsi. Jumlah ini dibulatkan menjadi 200 untuk mengantisipasi kemungkinan ketidaklengkapan data survei. Sampel rumah tangga di kamp dan rumah tangga di rumah penduduk dipisahkan dengan alasan 1) untuk membandingkan pengungsi yang tinggal di kamp dan di rumah penduduk dan 2) karena jumlah pengungsi yang tinggal di rumah penduduk tidak diketahui. Dengan demikian, 400 rumah tangga pengungsi dijadikan sampel dengan perincian 200 rumah tangga pengungsi yang tinggal di kamp pengungsi dan 200 rumah tangga yang tinggal di rumah penduduk lokal.

Metode yang digunakan untuk membuat ukuran sampel adalah dengan menggunakan *survey cluster* dengan *probability proportional to size* (PPS). Pemilihan kluster ($n=20$) didasarkan pada lokasi kamp. Jumlah populasi untuk kerangka sampel diambil dari data terbaru yang diberikan oleh posko TNI. Interval sampel ditentukan berdasarkan populasi keseluruhan dari 26.136 jiwa pengungsi yang ada di kamp. Dari 20 kluster yang dipilih, dua belas kluster di antaranya berada di sepuluh lokasi di Kabupaten Aceh Barat dan delapan kluster berada di enam lokasi di Kabupaten Nagan Raya. Sebanyak 20 rumah tangga dipilih sebagai sampel untuk tiap-tiap kluster. Dari 20 rumah tangga tersebut, sepuluh rumah tangga diambil dari kamp pengungsi dan sepuluh rumah tangga lainnya diambil dari rumah tangga pengungsi yang tinggal di masyarakat di lingkungan sekitar kamp pengungsian.

Responden rumah tangga di kamp pengungsi di dalam sampel kluster dipilih secara sistematis dengan menggunakan data rumah tangga atau dengan mengestimasi jumlah rumah tangga di dalam sebuah kamp dan selanjutnya dipilih setiap kelipatan rumah tangga. Sementara itu, untuk pengungsi yang tinggal di rumah penduduk di sekitar kamp pengungsian dipilih secara random.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan SPSS versi 12.0 (SPSS Inc., Chicago, IL). Analisis perbedaan pola migrasi antara pengungsi yang di kamp dan pengungsi yang ada di rumah penduduk dianalisis dengan menggunakan tabel silang.

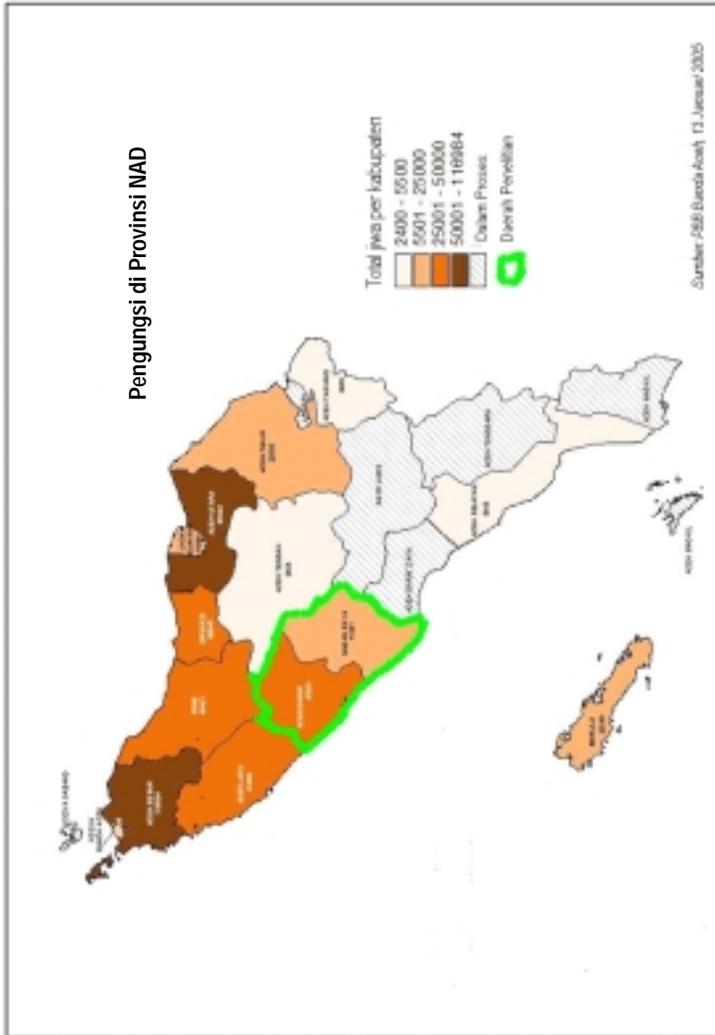
Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Aceh Barat dan Nagan Raya (lihat peta). Sebelum tahun 2002, Nagan Raya merupakan bagian dari Aceh Barat. Kabupaten Aceh Barat memiliki ibukota di Meulaboh dan saat ini memiliki 10 kecamatan. Mayoritas penduduknya bekerja di sektor pertanian, perkebunan terutama tanaman karet, dan perikanan. Tsunami telah menghancurkan 36 desa pada wilayah 4 kecamatan di Kabupaten Aceh Barat, yaitu Johan Pahlawan, Merebou, Samatiga, dan Arongan Lambalek. Beberapa desa tersebut telah berubah menjadi laut dan tidak memungkinkan untuk ditinggali kembali jika tidak dilakukan proyek reklamasi. Sementara itu, beberapa kecamatan lainnya di Aceh Barat terkena dampak tidak langsung tsunami, daerah-daerah itu menjadi daerah penampung pengungsi seperti di Kecamatan Bubon dan Kaway XVI. Lebih dari 3.600 pengungsi tinggal di kamp dan rumah penduduk dan menjadi beban bagi kecamatan tersebut.

Berdasarkan UU No. 4 Tahun 2002, Nagan Raya terpisah dari Kabupaten Aceh Barat dan berdiri sebagai kabupaten sendiri. Kabupaten Nagan Raya memiliki 6 kecamatan, yaitu Beutong, Darul Makmur, Kuala, Seunagan, Seunagan Timur, dan Nagan Raya. Beberapa kecamatan, seperti Seunagan dan Seunagan Timur, adalah daerah yang sangat subur dan cocok untuk tanaman padi, karena disokong oleh dua sungai besar Kreung Beutong dan Kreung Nagan. Potensi ekonomi lainnya adalah perkebunan kepala sawit dan peternakan. Nagan Raya termasuk lumbung beras di daerah NAD dan transmigran dari Jawa termasuk pemberi sumbangan bagi sektor pertanian dan perkebunan. Sebelum adanya gangguan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), kabupaten ini merupakan lokasi penerima transmigrasi. Saat ini banyak transmigran yang meninggalkan daerah ini karena takut akan gangguan GAM, terutama setelah tahun 2001.

Migrasi Terpaksa: Pola dan Kecenderungan

Penelitian ini mengadopsi definisi tentang migrasi terpaksa dari *International Association for the Study of Forced Migration* (IASFM) yang menggambarkan migrasi terpaksa sebagai sebuah istilah yang menunjuk



kepada perpindahan pengungsi (*refugees* dan *internally displaced persons* (IDPs) karena adanya konflik dan perang, bencana alam atau lingkungan, bencana nuklir, atau karena adanya penggusuran pembangunan (Lougna, 2005). Jika merujuk pada teori *Push and Pull* dari Everet (Teerawichitchainan, 2003), maka Martin (2001) menegaskan bahwa terjadinya migrasi terpaksa cenderung disebabkan oleh adanya faktor pendorong dari daerah asal dibandingkan dengan faktor penarik di daerah tujuan.

Penelitian ini menemukan bahwa mayoritas pengungsi cenderung memilih mengungsi ke daerah yang dekat dengan tempat tinggalnya. Tercatat 91,7 persen penduduk tinggal di kabupaten yang sama, bahkan 72,2 persen tinggal di kecamatan yang sama. Dengan demikian, kedekatan geografis dan kemudahan akses bagi pengungsi menjadi pertimbangan utama ketika mereka memutuskan untuk memilih tempat tujuan. Ini dapat dilihat dari jumlah pengungsi di Kecamatan Kawai XVI, daerah yang tidak langsung terkena dampak tsunami, namun dipilih sebagai lokasi pengungsian. Daerah ini aman dan dekat dengan desa-desa di Kecamatan Johan Pahlawan, seperti Desa Padang Sirait (yang seluruhnya mengalami kerusakan), Panggong, dan Ujong Baroh.

Dari 194 rumah tangga pengungsi yang tinggal di rumah-rumah penduduk, tercatat 165 pengungsi memiliki hubungan keluarga dengan pemilik rumah, 17 pengungsi mempunyai hubungan pertemanan, dan sisanya karena alasan lainnya, seperti menyewa atau menempati rumah yang telah ditinggalkan oleh pemiliknya. Hal ini terjadi terutama di wilayah Nagan Raya, terdapat beberapa pengungsi yang menempati rumah-rumah transmigran yang telah lama ditinggalkan karena khawatir atas gangguan GAM.

Perbedaan signifikan dalam status pendidikan dan perkawinan menunjukkan adanya perbedaan rumah tangga pengungsi dalam memilih tinggal di tempat pengungsian atau di rumah penduduk (Tabel 1). Proporsi terbesar kepala rumah tangga pengungsi yang memiliki pendidikan rendah cenderung tinggal di kamp pengungsian dibandingkan dengan tinggal di rumah penduduk. Tercatat 62,4 persen rumah tangga yang tinggal di kamp dipimpin oleh kepala rumah tangga yang tidak berpendidikan dan

Tabel 1
Karakteristik Rumah Tangga Pengungsi

| | Tinggal di Kamp (%) | Tinggal di Rumah Penduduk (%) |
|----------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| Perempuan sebagai kepala rumah tangga | 4,6 | 10,8 |
| Tingkat pendidikan kepala rumah tangga | | |
| • Tidak sekolah dan tidak tamat SD | 13,9 | 8,8 |
| • Lulus SD | 48,5 | 36,1 |
| • Lulus SLTP | 13,9 | 21,1 |
| • Lulus SMU | 23,2 | 28,9 |
| • Lulus Akademi/Universitas | 0,5 | 5,2 |
| Status perkawinan kepala rumah tangga | | |
| • Belum kawin | 2,6 | 8,2 |
| • Kawin | 77,8 | 76,3 |
| • Janda | 19,6 | 14,9 |

Sumber: Data Primer

pendidikannya hanya sampai lulus SD dibandingkan dengan 44,8 persen yang tinggal di rumah penduduk.

Gambaran ini menunjukkan bahwa tingkat pendidikan kepala rumah tangga merupakan faktor penting di dalam membuat keputusan untuk tinggal di kamp atau di rumah penduduk. Namun tidak diketahui pasti apakah gambaran ini cenderung lebih terkait dengan status sosial ekonomi atau memang karena perbedaan aktualitas di dalam proses pengambilan keputusan. Pada umumnya, penduduk yang berpendidikan tinggi dan berasal dari kelas sosial-ekonomi yang lebih tinggi memiliki peluang yang lebih baik untuk tinggal di rumah-rumah penduduk terutama saudaranya.

Rencana Tiga Bulan ke Depan

Bagian ini membahas rencana rumah tangga pengungsi selama tiga bulan ke depan dari saat wawancara dilakukan. Rencana ini terkait dengan dua aspek utama, yaitu tempat tinggal dan pekerjaan.

a. Rencana Tempat Tinggal

Hasil analisis menunjukkan bahwa 35,8 persen rumah tangga pengungsi merencanakan untuk kembali ke desa asalnya dalam waktu tiga bulan ke depan, sedangkan 23,7 persen berencana untuk tetap tinggal di lokasi sekarang (Tabel 2). Temuan ini relatif sama dengan hasil survei yang dilakukan oleh IOM yang menemukan bahwa 34,4 persen dari pengungsi akan kembali ke desanya dan 70 persen menunjukkan adanya keinginan untuk kembali ke daerah asalnya (IOM, dkk., 2005). Hal yang menarik adalah hanya 4,4 persen dari responden studi ini yang berencana untuk pindah ke daerah lainnya, sementara studi IOM menunjukkan jumlah 28,8 persen akan pindah ke daerah lain. Adanya perbedaan ini disebabkan oleh beberapa faktor. 1) Pertanyaan dalam penelitian ini hanya memfokuskan pada rencana pengungsi dalam waktu tiga bulan ke depan, sedangkan pertanyaan penelitian IOM dibuat untuk rencana menetap; 2) iklim politik pada saat survei dilakukan selalu mengalami perubahan dan penempatan pengungsi telah menjadi isu politik. Penelitian ini menemukan bahwa seperempat pengungsi akan mengikuti kebijakan relokasi pemerintah dan pilihan jawaban ini tidak ditanyakan dalam studi IOM; dan 3) hasil IOM didasarkan pada sampel 419 rumah tangga di 6 kabupaten yang dipilih secara tidak sistematis.

Penelitian lanjutan terkait dengan keinginan dan hasrat pengungsi untuk tinggal di lokasi-lokasi yang berbeda menjadi penting karena masih tidak jelasnya lingkungan politik akan memengaruhi kebebasan pengungsi untuk menyatakan pendapat dan keinginannya.

Tabel 2 juga memperlihatkan bahwa pengungsi yang tinggal di kamp pengungsian cenderung lebih tergantung dan menunggu kebijakan relokasi yang akan dilakukan pemerintah dibandingkan dengan pengungsi yang tinggal di rumah penduduk. Sebanyak 34,5 persen pengungsi yang ada di kamp akan mengikuti kebijakan pemerintah menyangkut rencana tempat tinggal mereka dibandingkan dengan 16,5 persen pengungsi yang tinggal di rumah penduduk. Kenyataan ini menunjukkan bahwa pengungsi yang tinggal di rumah penduduk lebih mandiri dalam mengambil keputusan dibandingkan dengan pengungsi yang tinggal di kamp. Perbedaan status sosial dan ekonomi pengungsi yang tinggal di rumah penduduk dengan

Tabel 2
Rencana Tempat Tinggal

| Rencana tempat tinggal | Jenis pengungsi (%) | | Total |
|-----------------------------------------|---------------------|---------------------------|-------|
| | Tinggal di kamp | Tinggal di rumah penduduk | |
| Tinggal di tempat ini | 21,6 | 25,8 | 23,7 |
| Kembali ke desa asal | 31,4 | 40,2 | 35,8 |
| Mengikuti kebijakan relokasi pemerintah | 34,5 | 16,5 | 25,5 |
| Pindah ke daerah lain | 1,5 | 7,2 | 4,4 |
| Tidak tahu/belum punya rencana | 10,8 | 10,3 | 10,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | 194 | 194 | 388 |

Sumber: Data Primer

pengungsi yang tinggal di kamp tampaknya ikut memengaruhi keputusan-keputusan pengungsi rencana masa depannya.

Di beberapa wilayah di Aceh, pengungsi sangat ingin kembali ke daerah asalnya. Mercy Corps (2005) memperkirakan 75 persen dari pengungsi mampu dan ingin kembali ke daerah asalnya terutama yang masih memiliki lahan, 15 persen dari penduduk membutuhkan relokasi, namun dalam jarak beberapa kilometer dari tanah mereka yang hilang, dan 10 persen dari penduduk yang hidup di daerah perkotaan membutuhkan perencanaan ulang.

Perbedaan status sosial ekonomi dan peluang ekonomi yang memengaruhi keputusan rencana tempat tinggal pengungsi terlihat jelas di Tabel 3. Mayoritas pengungsi (82,0 persen) memilih kembali ke desa asalnya karena mereka masih memiliki lahan, aset, dan lebih mudah mendapatkan pekerjaan di daerah asal dibandingkan dengan di tempat lain, sedangkan mereka yang cenderung mengikuti kebijakan pemerintah disebabkan tidak memiliki tempat tinggal lagi. Mereka yang masih bingung dan tidak memiliki rencana untuk pindah cenderung disebabkan oleh

Tabel 3
Alasan Utama Pemilihan Tempat Tinggal

| Alasan | Rencana tempat tinggal rumah tangga pengungsi tiga bulan ke depan (%) | | | | | Total |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------|-----------------------|------------------------------|-------|
| | Tinggal di tempat ini | Kembali ke desa asal | Mengikuti kebijakan relokasi pemerintah | Pindah ke tempat lain | Tidak tahu/belum ada rencana | |
| Tidak memiliki dana dan pekerjaan | 12,0 | 0,7 | 12,1 | 0,0 | 4,9 | 6,7 |
| Memiliki lahan/aset/peluang ekonomi | 7,6 | 82,0 | 1,0 | 5,9 | 0,0 | 31,8 |
| Tidak memiliki tempat untuk tinggal | 48,9 | 4,3 | 43,4 | 29,4 | 19,5 | 27,5 |
| Mengikuti kebijakan pemerintah | 8,7 | 2,9 | 22,2 | 0,0 | 7,3 | 9,5 |
| Bingung/trauma | 5,4 | 0,7 | 7,1 | 29,4 | 31,7 | 8,0 |
| Melihat keadaan dan perkembangan | 5,4 | 0,0 | 1,0 | 0,0 | 26,8 | 4,4 |
| Lainnya | 11,9 | 9,4 | 13,2 | 35,3 | 9,8 | 12,1 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 92 | 139 | 99 | 17 | 41 | 388 |

Sumber: Data Primer

masih trauma (31,6 persen) serta melihat situasi dan perkembangan yang ada (26,8 persen).

b. Rencana Pekerjaan

Sebelum tsunami, pekerjaan kepala rumah tangga pengungsi berdasarkan sektor adalah 36,1 persen pertanian, 18,0 persen transportasi, 13,8 persen perikanan, 12,2 persen perdagangan, 9,3 persen pegawai negeri, dan 11,7 persen lainnya. Setelah tsunami, sebanyak 75,7 persen dari responden tercatat tidak memiliki pekerjaan. Mereka yang masih bekerja kebanyakan berstatus pegawai negeri (9,3 persen). Terlihat bahwa pengungsi yang berstatus pegawai negeri kurang terpengaruh oleh tsunami dibandingkan dengan pekerjaan di sektor lainnya.

Terkait dengan rencana pekerjaan mereka dalam waktu tiga bulan ke depan terdapat kecenderungan bahwa pengungsi tidak ingin pindah dari pekerjaan sebelumnya. Tercatat 69,1 persen dari kepala rumah tangga pengungsi berencana kembali ke pekerjaan sebelumnya, 17,3 persen ingin beralih pekerjaan, dan 13,4 persen masih belum mempunyai rencana (Tabel 4). Tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara rencana pekerjaan pengungsi yang ada di kamp dan di rumah penduduk, namun pengungsi yang tidak tahu/belum mempunyai rencana pekerjaan di kamp

Tabel 4
Rencana Pekerjaan

| Rencana pekerjaan | Jenis pengungsi (%) | | Total |
|-----------------------------------------------|---------------------|---------------------------|-------|
| | Tinggal di kamp | Tinggal di rumah penduduk | |
| Sama dengan pekerjaan sebelum tsunami | 68,0 | 70,1 | 69,1 |
| Pekerjaan yang berbeda dengan sebelum tsunami | 16,5 | 18,0 | 17,3 |
| Tidak tahu/belum punya rencana | 15,5 | 11,9 | 13,7 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | 194 | 194 | 388 |

Sumber: Data Plimer

sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan pengungsi yang tinggal di rumah penduduk.

Faktor-faktor yang memengaruhi kepala rumah tangga pengungsi dalam memilih jawaban itu terkait dengan kesempatan dan kapasitas yang mereka miliki (Tabel 5). Mayoritas pengungsi memilih untuk melakukan pekerjaan seperti sebelumnya karena mereka tidak memiliki kemampuan lain untuk membuat atau mengerjakan sebuah pekerjaan lainnya. Temuan ini mengindikasikan bahwa pengungsi memiliki posisi yang sangat terbatas untuk mengakses pekerjaan-pekerjaan lain. Pada situasi seperti ini, pengungsi yang bekerja di sektor pertanian dan perikanan akan menghadapi masalah besar karena kebanyakan aset dan lahan yang mereka miliki rusak atau hilang.

Masalah yang dihadapi oleh pengungsi yang bekerja di sektor pertanian dan perikanan tersebut didasarkan pada laporan pemerintah tentang perubahan aset di sektor perikanan dan pertanian sebelum dan sesudah tsunami. Berdasarkan laporan pemerintah tersebut, tercatat sebelum tsunami kapal tangkap milik nelayan di Aceh Barat sebanyak 773 buah, namun setelah tsunami jumlah kapal yang masih memungkinkan untuk diperbaiki hanya sekitar seperempatnya saja (124 buah), sisanya hilang dan hancur (Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perikanan Aceh Barat, 2005). Rata-rata satu kapal ikan mempekerjakan tiga sampai empat nelayan. Jika merujuk data tersebut, maka hanya 16 persen dari total nelayan yang kemungkinan dapat kembali bekerja. Angka ini tidak termasuk mereka yang bekerja di sektor yang terkait dengan usaha perikanan, seperti pedagang ikan dan *broker* ikan.

Sektor pertanian juga mengalami persoalan yang relatif sama dengan sektor perikanan. Di Aceh Barat lebih dari 1.930 hektare lahan pertanian dan perkebunan mengalami kerusakan yang parah (Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perikanan Aceh Barat, 2005). Jika tiap-tiap rumah tangga yang bekerja di sektor ini memiliki lahan sekitar 1 hektare, dapat diperkirakan sekitar 1.930 rumah tangga pengungsi di Aceh Barat akan mengalami masalah dengan pekerjaan mereka dalam beberapa bulan ke depan.

Tabel 5
Alasan Utama Rencana Pekerjaan

| Alasan | Pekerjaan kepala rumah tangga (%) | | | Total |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------|-------|
| | Sama dengan pekerjaan sebelum tsunami | Pekerjaan yang berbeda dengan sebelum tsunami | Tidak tahu/ belum punya rencana | |
| Hanya ini keahliannya/tidak punya keterampilan di sektor lain | 63,8 | 7,5 | 1,9 | 45,6 |
| Memiliki lahan/aset/modal untuk usaha | 8,6 | 10,5 | 0,0 | 7,7 |
| Tidak memiliki lahan/aset/modal untuk memulai usaha | 0,0 | 16,4 | 16,9 | 5,2 |
| Masih trauma dan tidak tahu harus berbuat apa | 0,0 | 11,9 | 37,7 | 7,2 |
| Kesehatan sudah tidak memungkinkan | 0,8 | 10,5 | 7,5 | 3,1 |
| Untuk kehidupan yang lebih baik | 3,7 | 29,8 | 0,0 | 7,7 |
| Karena pekerjaan ini menguntungkan | 3,7 | 4,9 | 0,0 | 3,4 |
| Memiliki keterampilan/keahlian di sektor ini | 19,8 | 5,9 | 0,0 | 14,7 |
| Masih melihat situasi dan perkembangan | 0,0 | 1,5 | 20,6 | 3,1 |
| Lainnya | 0,0 | 1,5 | 15,1 | 2,3 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 268 | 67 | 53 | 388 |

Sumber: Data Primer

Tabel 5 juga memperlihatkan bahwa mayoritas kepala rumah tangga pengungsi tidak beralih pekerjaan setelah tsunami karena mereka merasa hanya memiliki keahlian di jenis pekerjaan tersebut. Alasan-alasan tersebut mengindikasikan bahwa pengungsi memiliki keterbatasan pilihan untuk mengerjakan pekerjaan lainnya. Dampaknya, memperkenalkan jenis pekerjaan baru kepada pengungsi membutuhkan waktu karena hanya sebagian kecil yang merasa memiliki keahlian di sektor lain. Tingkat pendidikan dan pengalaman tampaknya menjadi faktor penting munculnya alasan ini.

Tabel 5 juga memperlihatkan bahwa pengungsi yang belum mempunyai rencana pekerjaan dipengaruhi oleh ketidaktahuan mereka harus berbuat apa dan masih trauma (37,4 persen), masih melihat situasi dan perkembangan (20,7 persen), dan karena tidak memiliki lahan/aset/modal untuk memulai usaha (16,9 persen). Kelompok ini tampaknya adalah yang paling rentan berkaitan dengan rencana pekerjaan mereka di masa depan. Ketidaktahuan mereka untuk mengerjakan pekerjaan apa dapat menyebabkan meningkatnya masalah-masalah kejiwaan di kemudian hari.

Penutup

Penelitian ini menggambarkan bahwa migrasi terpaksa yang terkait dengan bencana tsunami cenderung memilih lokasi pengungsian (daerah tujuan) yang paling dekat dengan daerah asalnya. Temuan ini selaras dengan salah satu hukum migrasi dari Ravenstein yang menjelaskan migrasi akan dilakukan dalam jarak terdekat dengannya (Ravenstein, 1889). Namun demikian, terdapat perbedaan hasil temuan ini dengan pendapat Ravenstein yang menekankan bahwa *pull factor* lebih kuat dibandingkan dengan *push factor* (Teerawichitchainan, 2003). Faktanya adalah dalam kasus migrasi terpaksa, *push factor* lebih kuat dibandingkan dengan *pull factor*. Dampaknya, para migran tidak siap untuk melakukan migrasi. Ketidaksiapan ini sangat jelas terlihat dari tidak adanya rencana yang akan dilakukan para migran di daerah tujuan.

Penelitian ini juga menemukan fakta bahwa terdapat indikasi pengungsi yang tinggal di rumah penduduk lebih baik hidupnya dibandingkan

dengan pengungsi yang tinggal di kamp pengungsian, terutama tentang rencana mereka dalam tiga bulan ke depan. Pengungsi di kamp cenderung lebih pasrah dan tergantung kepada kebijakan pemerintah dibandingkan dengan pengungsi yang tinggal di rumah penduduk. Adanya kebijakan pemerintah untuk menarik pengungsi yang ada di rumah penduduk agar tinggal di kamp pengungsian dapat memperburuk situasi. Alasan untuk memudahkan koordinasi dan distribusi bantuan menjadi tidak relevan jika melihat kemungkinan akibatnya, yaitu penduduk menjadi tidak mandiri dan tergantung kepada bantuan pemerintah.

Upaya *coping strategy* dengan merujuk pengalaman negara lain dalam hal penanganan pengungsi tampaknya tidak dapat diterapkan seluruhnya dalam kasus pengungsi di Aceh. Ada dua faktor penting mengapa *coping strategy* penanganan pengungsi Aceh tidak tepat. *Pertama*, pengungsi adalah korban bencana alam, bukan akibat konflik sosial. Berbeda dengan penanganan pengungsi akibat konflik, pengungsi akibat bencana alam relatif lebih steril dari kecurigaan antarkelompok penduduk dengan penduduk lainnya. *Kedua*, terdapat kebiasaan dan kebudayaan yang berbeda antara satu lokasi bencana dengan lokasi bencana lainnya. Kebiasaan dan kebudayaan masyarakat setempat dalam prespektif Merry B. Anderson (2002) dapat digunakan sebagai alat untuk memperbaiki atau malah memperburuk keadaan. Kebiasaan dan budaya untuk menghormati tamu dan menolong sesama serta sistem kekerabatan yang kuat di Aceh adalah aset yang dapat digunakan untuk mempercepat proses pemulihan Aceh. Hal ini terlihat jelas pascatsunami, bagaimana penerimaan penduduk lokal untuk menampung para pengungsi dengan menyediakan rumah, masjid, balai desa, dan juga kebutuhan makanan sebelum datangnya bantuan kemanusiaan dari luar. Contoh tersebut adalah bukti nyata bahwa kebiasaan dan budaya lokal tidak bisa diabaikan dalam penanganan pengungsi.

Referensi

Anderson, Mary B. 2002. *Do Not Harm, Bagaimana Bantuan Kemanusiaan Bisa Menyokong Perdamaian atau Perang*. Jakarta: World Vision Indonesia dan Mercy Corps Indonesia.

Tsunami, Migrasi Terpaksa, dan Rencana Pengungsi

- Dinas pertanian, Peternakan, dan Perikanan Aceh Barat. 2005. *Laporan Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perikanan Kabupaten Aceh Barat*. 15 Januari.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). 2005. *Asia: Earthquake and Tsunamis IFRC Fact Sheet No. 1. 21 January 2005*. <www.reliefweb.int>
- International Office of Migration (IOM), Muhammadiyah University, Oxfam, Shyiah Kuala University, dan World Bank. 2005. *Survey on IDP Preferences*. Preliminary analysis, Banda Aceh.
- Loughna, Sean. 2005. *What is Forced Migration?*, <http://www.forcedmigration.org/whatisfm.htm>
- Martin, Susan F. 2001. *Working Paper 41: Global Migration Trends and Asylum, New Issues In Refugee Research*, April <www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm>
- Mercy Corps. 2005. *Aceh recovery program strategy and advocacy points*. Banda Aceh.
- Ravenstein. 1889. "Ravenstein 1st Laws of Migration", in *General Theories Of Geographic Mobility*, www.people.vcu.edu/~jmahoney/migration.htm
- Teerawichitchainan, Puk. 2003. *Why do people migrate?*, http://students.washington.edu/puk/classes/sum03/soc331/week8_overheads.pdf#search=PushPull%20Models%20Everett%20Theory%20of%20Migration
- TNI. 2005. *Statistik Pengungsi 23 Januari 2005*. Aceh Barat: Posko TNI.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA). 2005. *Situation Report No. 29. Earthquake and Tsunami: Indonesia, Sri Lanka, Maldives, & Thailand*, 25 Februari 2005.
- US Agency for International Development (USAID). 2005. *Fact Sheet #36, 22 Februari 2005*.
- World Health Organization (WHO). 2005. *Tsunami & Health Situation Report #24*, 24 Januari 2005.

Abdur Rofi

Ucapan Terima Kasih

Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada Mercy Corps, Court Robinson, Ph.D. dari Center for International Emergency, Disaster and Refugee Studies (CIEDRS) Johns Hopkins University dalam membantu mendesain penelitian, dan Mahasiswa Aceh Barat dalam pengumpulan data.

PERUBAHAN KESEMPATAN KERJA PEREMPUAN DI JAWA – BALI 1980 – 2003

*Tukiran**

Abstract

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

Keywords: women participation, employment changes and wage

Pendahuluan

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

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

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

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

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

Perubahan Kesempatan Kerja Perempuan di Jawa-Bali 1980-2003

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

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

Jumlah Anak Semakin Sedikit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Partisipasi Angkatan Kerja yang Tinggi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pengangguran Meningkat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perubahan Kesempatan Kerja

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

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

Lapangan Pekerjaan

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

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

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

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

Catatan:

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

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

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

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

Jenis Pekerjaan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Penutup

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

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

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

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

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

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

Referensi

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

Tukiran

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

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

PERANAN ISTRI DALAM PEMENUHAN KEBUTUHAN RUMAH TANGGA NELAYAN DI KALIMANTAN BARAT

*Redatin Parwadi**

Abstract

This study focuses on the life of coastal communities, especially the lives of fishermen's wives in Sungai Raya, Kabupaten Bengkayang, Kalimantan Barat. It attempts to articulate how wives of the fisherfolk manage their time, the kind of work they perform and their contributions to the family income as their efforts to improve the quality of life. There are, however, variations in the patterns of their activities among those whose husbands are traditional independent fishermen and those whose husbands are wage labourers, but using relatively modern technology. The traditional independent fishermen perform more actively to supplement the family income compared to the other one. Working is considered as part of their lives. The side job they do is only to accomodate their spare time, but the money they have from it is not enough to fullfil the family economic.

Kata kunci: women participations, time management, empowerment

Pendahuluan

Secara nasional pemanfaatan daerah pesisir Indonesia sepanjang 81.000 km dan lautan seluas 5,8 juta km² masih sangat kecil (Sarwono dalam Dahuri, 2004). Daerah pesisir yang sudah dieksploitasi masih belum sebanding dengan potensi yang terkandung di dalamnya. Jika pemanfaatan daerah pesisir dijumlahkan, baru dihasilkan dana sebesar Rp36,568 triliun atau sekitar 22 persen dari total produk domestik bruto dan menyerap tenaga kerja sekitar 16 juta jiwa (Tim CIDA Bappenas 1988 dalam Dahuri, 2004). Kegiatan yang berkaitan dengan kenelayanan, yaitu perikanan

* Redatin Parwadi adalah staf pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Tanjungpura, Pontianak.

tangkap, perikanan budidaya, dan kegiatan masyarakat pesisir yang lain, masih sangat rendah. Nilai dari ketiga kegiatan tersebut baru mencapai sekitar Rp2 triliun atau sekitar 5,5 persen dari seluruh dana yang dihasilkan oleh wilayah pesisir.

Pada tahun 2003, jumlah penduduk Kalimantan Barat yang berdomisili di 159 desa pesisir berjumlah 628.859 jiwa atau sekitar 15,90 persen dari total penduduk. Dari 159 desa pesisir tersebut, sumber utama kehidupan penduduk di 152 desa (95 persen) adalah pertanian, bercocok tanam tanaman pangan (55 persen), perkebunan (20 persen), dan subsektor perikanan laut (20 persen) (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah/Bappeda dan Biro Pusat Statistik/BPS Kalimantan Barat, 2004).

Kecilnya pemanfaatan pesisir dan laut oleh nelayan disebabkan ketidakberdayaan nelayan. Beberapa bentuk ketidakberdayaan nelayan adalah 1) nelayan kurang kreatif sehingga hanya mengandalkan tangkap ikan; 2) nelayan menderita kemiskinan; 3) peralatan yang digunakan sangat sederhana atau tradisional; 4) daya jangkauan tangkap ikan terbatas; 5) lembaga (koperasi, bank, pasar lelang) yang seharusnya dapat membantu nelayan kurang berfungsi; 6) kegagalan dan tidak tanggung jawabnya nelayan dalam memanfaatkan bantuan pemerintah; serta 7) belum selarasnya kegiatan kenelayanan dengan industri perikanan.

Kelemahan tersebut mengakibatkan rendahnya produktivitas nelayan yang selanjutnya memengaruhi penghasilan nelayan. Keadaan tersebut memaksa para istri nelayan memanfaatkan waktu yang tersedia untuk bekerja produktif. Di dalam masyarakat nelayan, para perempuan (istri nelayan) telah terbiasa melakukan pekerjaan tambahan. Walaupun suami (sebagai nelayan) dan istri (bekerja di luar tugas kerumahtanggaan) telah bekerja dengan memanfaatkan waktu secara optimal dan seharusnya pendapatan mereka dapat mencukupi kehidupan keluarga, dalam kenyataannya penghasilan mereka masih belum cukup untuk membiayai kehidupan keluarganya. Ketidacukupan dalam menyediakan biaya untuk keluarga mengakibatkan keluarga nelayan menderita kemiskinan. Oleh karena itu, sangat penting bagi istri nelayan untuk berperan aktif di dalam membantu memenuhi kebutuhan rumah tangganya. Istri harus membagi waktu antara mengurus rumah tangga dan membantu suaminya, terutama

ketika musim tangkapan ikan atau dengan mencari penghasilan tambahan lainnya.

Berdasarkan kondisi dan realitas yang terjadi pada rumah tangga nelayan, tulisan ini berusaha mendeskripsikan peranan istri di dalam pemenuhan kebutuhan rumah tangga nelayan, terutama terkait dengan pola manajemen waktu istri nelayan di Kecamatan Sungai Raya, Kabupaten Bengkayang, Provinsi Kalimantan Barat. Selain itu, tulisan ini berusaha menganalisis strategi rumah tangga nelayan, terutama istri nelayan, di dalam pemenuhan kebutuhan rumah tangga. Upaya-upaya produktif apa saja yang dilakukan istri nelayan untuk menopang kondisi perekonomian rumah tangga. Yang lebih penting dari itu, tulisan ini juga mendeskripsikan program-program yang telah digulirkan pemerintah maupun lembaga nonpemerintah untuk membantu memberdayakan istri nelayan.

Berkaitan dengan itu, tulisan ini terbagi dalam tiga bagian penting setelah pendahuluan. *Pertama*, kajian literatur menjadi penting sebelum dilakukannya analisis kondisi sosial rumah tangga nelayan. Dukungan beberapa konsep yang terkait dengan topik tulisan ini menjadi hal yang tidak terhindarkan sebagai pisau analisis terhadap konteks persoalan yang sesungguhnya. Uraian tentang berbagai literatur yang terkait dengan peranan perempuan dalam rumah tangga menjadi bagian penting dari upaya memahami perspektif gender di dalam konteks kajian peranan istri di dalam rumah tangga nelayan. *Kedua*, uraian difokuskan pada gambaran kondisi wilayah yang menjadi fokus kajian ini. Deskripsi kondisi sosial ekonomi maupun budaya setempat adalah hal penting untuk memberikan gambaran konteks tempat kajian dilakukan. Konteks sosial budaya yang berkembang di masyarakat satu tentu memiliki perbedaan dengan konteks sosial ekonomi masyarakat lain. Atas dasar pertimbangan inilah, kondisi sosial budaya diletakkan sebagai pisau analisis konteks kejadian suatu peristiwa sosial. *Ketiga*, uraian difokuskan pada strategi rumah tangga nelayan dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari, terutama pola manajemen waktu yang digunakan istri nelayan untuk melakukan kegiatan-kegiatan ekonomi produktif. Uraian *keempat* adalah program pemberdayaan rumah tangga nelayan yang menjadi akhir dari analisis ini. Uraian *kelima* adalah catatan penutup sebagai suatu kesimpulan dan saran untuk pengambil kebijakan.

Kompleksitas Peranan Perempuan sebagai Istri: Suatu Kajian Literatur

Peranan perempuan dalam rumah tangga sangat penting, terutama dalam keluarga nelayan. Secara umum peranan perempuan, menurut Sayogyo (1985), adalah sebagai ibu rumah tangga, pencari nafkah, pengambil keputusan, dan masyarakat biasa. Sayogyo juga menyatakan bahwa peranan wanita dalam pembangunan lazimnya dimasukkan sebagai sumber daya dalam angkatan kerja. Opping (1981) membagi tujuh peranan perempuan dalam rumah tangga, yaitu 1) *maternal*, 2) *occupational*, 3) *conjugal*, 4) *domestic*, 5) *kin*, 6) *community*, dan 7) *individual*. Kedua pendapat tersebut menunjukkan bahwa peranan perempuan lebih kompleks dibandingkan dengan laki-laki atau suami. Pada rumah tangga miskin, peranan perempuan dalam mencari nafkah sangat berarti, terutama pada daerah-daerah yang sebagian besar penduduknya menggantungkan mata pencahariannya di sektor pertanian, termasuk nelayan di daerah pesisir.

Pesisir dan lautnya sebagai lahan kehidupan manusia khususnya nelayan diartikan oleh Beatly (dalam Dahuri, 2004) sebagai wilayah peralihan antara laut dan daratan, ke arah darat mencakup daerah yang masih terkena pengaruh percikan air atau pasang surut dan ke arah laut meliputi daerah paparan dunia. Desa pesisir atau desa pantai adalah desa/kelurahan yang memiliki wilayah berbatasan langsung dengan garis pantai atau laut (atau merupakan desa pulau) dengan corak kehidupan rakyatnya yang tergantung ataupun tidak pada potensi laut.

Ada beberapa penelitian terdahulu yang mengungkapkan kehidupan masyarakat pesisir (nelayan) dan masalah yang dihadapinya. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Alqadrie, dkk. (1994) di Kecamatan Sungai Kunit (Kabupaten Pontianak) misalnya, mengungkapkan bahwa nelayan dalam kesehariannya dipukul tengkulak paling tidak sebanyak empat kali, yaitu pada timbangan hasil nelayan, harga hasil tangkapan nelayan, kualitas barang dan jasa yang menjadi kebutuhan nelayan, serta harga kebutuhan nelayan. Oleh karena itu, menurutnya, kehidupan nelayan tetap terpuruk.

Peranan Istri dalam Pemenuhan Kebutuhan Rumah Tangga

Penelitian lain, dilakukan oleh Purwanti, dkk. (1995) tentang curahan waktu dan produktivitas kerja nelayan di Kabupaten Pasuruan (Jawa Timur), menemukan bahwa curahan kerja nelayan dipengaruhi oleh pengalaman, jumlah anak, kekuatan mesin untuk perahu (PK mesin), dan status nelayan. Semakin banyak pengalaman, jumlah anak, PK mesin yang besar, dan status nelayan sebagai juragan, semakin tinggi tingkat curahan waktunya dan semakin tinggi pula penghasilannya. Namun kegiatan kenelayanan umumnya didominasi perikanan skala kecil yang dikerjakan oleh nelayan-nelayan kecil dan merupakan segmen terbesar dari populasi penduduk yang paling miskin di masyarakat. Oleh karena itu, walaupun nelayan bekerja keras mencurahkan segenap waktu dan tenaganya untuk mencukupi kebutuhan rumah tangganya, penghasilannya tidak dapat mencukupi kebutuhan keluarga sehingga kemiskinan selalu menghantui kehidupan keluarga nelayan.

Beberapa penelitian tersebut kurang menyoroti kehidupan perempuan nelayan, khususnya istri nelayan. Padahal perempuan istri nelayan sebagai sumber daya perlu diberdayakan untuk bekerja produktif agar dapat membantu memenuhi kebutuhan keluarga. Menurut Sensus Penduduk (2000), jumlah penduduk Indonesia 206.264.595 jiwa, terdiri dari 49,90 persen (102.926.033 jiwa) penduduk perempuan dan sisanya sebesar 50,10 persen atau sekitar 103.338.562 jiwa penduduk laki-laki. Walaupun jumlah penduduk perempuan hampir mencapai separuh dari total penduduk, tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan dalam pembangunan masih rendah (44,81 persen) jika dibandingkan dengan TPAK penduduk laki-laki (75,34 persen). Partisipasi angkatan kerja perempuan di sektor publik erat kaitannya dengan tingkat upah yang berlaku di pasar kerja. Artinya, jika upah rendah, tingkat partisipasi perempuan juga rendah, tetapi sebaliknya, jika upah yang berlaku di pasar kerja tinggi, tingkat partisipasi perempuan juga semakin tinggi.

Menurut Reynolds (1978), Simanjuntak (1985), serta Bellante dan Jackson (1990), ada dua efek yang akan timbul apabila terjadi kenaikan upah di pasar kerja. *Pertama*, apabila upah naik, maka nilai waktu luang menjadi mahal. Dengan demikian, mereka mengonsumsi lebih sedikit waktu luang dan memperpanjang waktu kerja di sektor publik dengan

harapan mendapatkan penghasilan maksimum atau disebut dengan istilah *substitution effect*. *Kedua*, dengan naiknya tingkat upah, maka tingkat kesejahteraan pekerja telah berada pada tingkat kepuasan maksimum sehingga mereka sanggup membeli sesuatu lebih banyak, termasuk *leisure*. Berarti mereka akan memperpendek waktu kerja di sektor publik dan memperpanjang waktu senggang atau disebut dengan *income effect*.

Alokasi waktu bagi perempuan di dalam rumah tangga dan sesuai dengan perannya, menurut Gronau (1973) dan King (1976), dapat dibagi menjadi tiga bagian. *Pertama*, waktu untuk bekerja produktif di pasar kerja (*market production time*), yaitu waktu yang digunakan untuk mencari nafkah (*income*) yang memungkinkan rumah tangga dapat membeli barang dan jasa yang dibutuhkan di pasar; *kedua*, waktu untuk kerja produktif di rumah tangga (*home production time*), yaitu waktu yang digunakan untuk *non income earning*, artinya bekerja di rumah untuk menghasilkan barang dan jasa yang tidak perlu dibeli di pasar; dan *ketiga*, waktu untuk konsumsi (*time consuming*), waktu selain bekerja di pasar dan rumah tangga, yang digunakan atau dinikmati, baik untuk kebutuhan fisiologis (*physiological needs*) maupun untuk kebutuhan rekreasi.

Berbeda dengan beberapa pendapat tersebut, dalam penelitian ini alokasi waktu istri nelayan hanya dibedakan menjadi dua bagian, yaitu alokasi waktu untuk kegiatan kerumahtanggaan dan alokasi waktu untuk kegiatan produktif di luar tugas kerumahtanggaan. Alokasi waktu untuk bekerja mencari nafkah di pasar, alokasi waktu untuk rekreasi, dan bekerja di sektor publik tidak menjadi fokus penelitian karena secara empiris, istri nelayan tidak atau sangat sedikit melakukan pekerjaan itu.

Khusus pada masyarakat miskin, perempuan mengalokasikan waktunya bekerja di luar tugas kerumahtanggaan karena terpaksa (harus) untuk membantu suami dalam mencari nafkah. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Ware (dalam Suratiyah, dkk., 1994), ada dua alasan pokok mengapa perempuan bekerja. Alasan pertama adalah perempuan “harus” bekerja karena kondisi ekonomi keluarga rendah sehingga perlu partisipasi perempuan dan alasan kedua adalah “memilih” untuk bekerja pada keluarga yang ekonominya kuat sehingga kurang memerlukan partisipasi perempuan dalam kehidupan keluarga. Selanjutnya, menurut Suratiyah

(1994) dan Hardyastuti (1991) dalam hasil penelitiannya, sering kali nafkah yang dihasilkan oleh perempuan menjadi andalan dalam memenuhi kebutuhan keluarga.

Pada keluarga nelayan yang pada umumnya rendah/lemah kondisi ekonominya, alasan pertama, yaitu “harus” bekerja, menjadi alasan mengapa para istri nelayan bekerja di luar tugas kerumahtanggaan. Dengan adanya partisipasi perempuan untuk kerja produktif berarti sumber nafkah tidak hanya tergantung pada penghasilan suami saja, tetapi dari keduanya. Beberapa kasus keluarga nelayan menunjukkan bahwa penghasilan istri nelayan lebih besar peranannya dalam mencukupi kebutuhan keluarga. Artinya, peran perempuan khususnya istri nelayan dalam rumah tangga nelayan sebagai pencari nafkah cukup berarti walaupun dalam kenyataannya tidak banyak diperhitungkan sebagai kelompok tenaga kerja produktif.

Menurut Sulistyaningsih (2001), kondisi tersebut sangat dipengaruhi oleh beberapa hal berikut. Perempuan hidup di bawah kontrol sosial berdasar tradisi dan pemikiran-pemikiran yang tidak rasional terhadap perempuan. Perempuan juga menghadapi masalah peran ganda, misalnya jika perempuan menikah, mereka dihadapkan pada situasi sulit bekerja di luar tugas kerumahtanggaan atau mengurus keluarga. Akibat tugas ganda tersebut, perempuan mempunyai jam kerja sampai 90 jam per minggu, jauh melebihi jam kerja standar 35-40 jam per minggu. Oleh karena itu, penting kiranya melakukan analisis tentang peranan istri di dalam rumah tangga nelayan sebagai bagian penting dari potret kondisi perempuan sebagai istri secara umum.

Sungai Raya: Potret Dinamika Kehidupan Daerah Pesisir

Untuk memberikan gambaran tentang kondisi wilayah studi, penting kiranya mengulas karakteristik wilayah, kondisi demografi, dan kondisi sosial budaya masyarakat pesisir. Penelitian dilakukan di Kecamatan Sungai Raya, Kabupaten Bengkayang dengan alasan kecamatan ini merupakan satu-satunya wilayah pesisir dan terpadat penduduknya di antara 10

kecamatan di Kabupaten Bengkayang. Metode pengambilan sampel dilakukan dengan *purposive sampling* dengan individu sebagai unit analisisnya. Subjek penelitian terdiri dari sebelas orang nelayan (lima buruh nelayan dan enam nelayan tradisional), sebelas orang istri nelayan, dua kepala desa, satu orang camat, mantri perikanan, dan dua orang dari LSM. Teknik pengumpulan data yang utama adalah wawancara yang dilakukan secara intensif terhadap sumber data dan didukung dengan observasi terhadap kegiatan atau aktivitas sehari-hari yang dilakukan oleh nelayan dan perempuan istri nelayan. Data yang terkumpul dianalisis dengan teknik kualitatif.

Luas wilayahnya adalah 51.620 hektare, dengan garis pantai/pesisir sepanjang 64 km dan dilalui jalan negara sepanjang 35,29 km membujur dari arah selatan ke utara. Kecamatan tersebut terbagi menjadi 11 desa (9 desa pesisir dan 2 desa pedalaman), 46 dusun, 68 RW, dan 208 RT. Iklim di Kecamatan Sungai Raya umumnya adalah tropis.

Potensi yang dimiliki Kecamatan Sungai Raya, selain pesisir dan lautnya, adalah lahan kosong yang masih luas. Dari luas wilayah 51.620 hektare, baru dimanfaatkan sekitar 19.131 hektare (sawah, tegalan, dan perkebunan) sehingga sisanya seluas 32.489 hektare, terutama lahan kosong/ilalang dengan luas 13.945 hektare. Keunikan daerah ini, selain masyarakatnya mempunyai mata pencaharian sebagai nelayan, mereka juga mengembangkan sektor pertanian (tanaman pangan, perkebunan, dan budidaya tanaman bunga) dengan memanfaatkan potensi lahan yang luas.

Dilihat dari segi demografi, pada tahun 2004 jumlah penduduknya 40.298 jiwa, terdiri atas 20.899 laki-laki dan 19.399 perempuan dengan kepadatan penduduk mencapai 88 jiwa per km², terpadat di antara kecamatan di wilayah Kabupaten Bengkayang. Kualitas penduduk Kecamatan Sungai Raya umumnya rendah, 81 persen penduduk tidak sekolah, belum tamat, dan tamat SD, sedangkan buta aksara mencapai 5 persen. Sebagian besar penduduk tidak terampil atau tidak pernah mengikuti latihan kerja. Keterampilan kenelayanan diperoleh turun-temurun dan hasil pengalaman selama menjadi nelayan. Ada sekitar 2.245 jiwa penduduk bermata pencaharian sebagai nelayan (5,5 persen dari

seluruh jumlah penduduk), terdiri dari nelayan mandiri/tradisional berjumlah 1.322 orang dan buruh nelayan berjumlah 913 orang.

Di dalam penelitian ini, nelayan dibedakan dalam 2 (dua) golongan, yaitu nelayan mandiri dan buruh nelayan. Masyarakat di daerah Kecamatan Sungai Raya, yang dilalui jalan negara dan berada di antara dua kota sebagai ibukota kabupaten (Kota Mempawah dan Singkawang) tergolong masyarakat tradisional, khususnya jika dilihat dari perilaku kehidupan masyarakat nelayan dan peralatan yang digunakan. Hal ini jauh berbeda dengan daerah lain, yang sama-sama daerah pesisir, misalnya kecamatan terdekat, yaitu Kecamatan Sungai Kunyit (Kabupaten Pontianak) dan Kecamatan Sungai Kakap (Kabupaten Pontianak), yang kehidupan nelayan dan peralatannya sudah cukup modern. Hal ini dapat dilihat dari jumlah kapal bermesin dengan PK besar yang digunakan oleh buruh nelayan dan kegiatan TPI di tempat tersebut. Sangat menarik untuk diteliti, mengapa nelayan di Kecamatan Sungai Raya lebih terbelakang dibandingkan dengan daerah lain yang sama-sama pesisir dan penduduk mempunyai pekerjaan sebagai nelayan?

Pada umumnya kegiatan nelayan dipengaruhi oleh musim yang sangat menentukan apakah nelayan pergi melaut atau tidak. Ada beberapa jenis musim, *pertama*, adalah waktu musim panen ikan, nelayan mandiri dan buruh nelayan melaut terus-menerus setiap hari; *kedua*, musim ikan normal, nelayan mandiri berusaha melaut setiap hari, sedangkan buruh nelayan melaut selama 2-3 hari; dan *ketiga*, biasa disebut musim pakeklik (tidak musim ikan), ada nelayan mandiri yang berani melaut di perairan yang masih dalam daerah pantai (jumlahnya sangat sedikit), tetapi sebagian besar tidak melaut. Demikian juga buruh nelayan, pada musim pakeklik mereka sama sekali tidak melaut. Saat peneliti melakukan kunjungan ke rumah seorang buruh nelayan, hari itu bertepatan dengan saat pakeklik sehingga sudah 15 hari ia tidak melaut.

Istilah nelayan mandiri digunakan untuk membedakannya dengan buruh nelayan. Nelayan mandiri adalah nelayan yang bekerja melaut seorang diri, menggunakan peralatan tradisional, berupa sampan beserta layar dan pengayuh, serta peralatan penangkapan ikan berupa jaring dan pancing yang kesemuanya itu dimiliki sendiri. Daya jangkanya tidak

terlalu jauh dari pantai, perjalanan berangkat-pulang kira-kira memakan waktu 1 jam. Melaut hanya seorang diri dengan jadwal waktu yang sudah terpola. Jam kerja melaut sekitar 6 (enam) jam per hari. Kegiatannya didahului dengan menyiapkan sampan, jaring/pukat serta peralatan lain di tempat tambat sekitar pukul 21.00 malam. Pada pukul 03.00 nelayan mandiri berangkat melaut, sekitar 5 (lima) jam berada di laut, dan pulang sekitar pukul 09.00 pagi. Pada saat itu, umumnya istri nelayan sudah menyambut kepulangan suaminya di pantai yang juga sebagai tempat jual beli ikan hasil tangkapan nelayan. Sangat jarang nelayan mandiri menambatkan atau menjual ikannya di TPI. Pada saat musim ikan, dalam sekali melaut nelayan mandiri dapat menangkap sekitar 5-8 kg terdiri ikan campuran. Pada musim normal hasil tangkapan di bawah angka itu dan di musim paceklik, jika dipaksa harus melaut, hasil tangkapan tidak sampai satu kg, bahkan kadang-kadang tidak mendapatkan ikan.

Sebagian besar peran istri di saat suami pulang melaut adalah membantu menurunkan hasil tangkapan, memilah-milah atau memisahkan antara satu jenis tertentu dengan ikan lain, dan menjual ikan hasil tangkapan tersebut. Jika masih ada sisa ikan yang tidak laku dijual (biasanya ikan kecil berkualitas rendah), akan dibawa pulang untuk lauk atau dijadikan ikan kering (asin atau tawar). Pada umumnya masing-masing nelayan mempunyai pembeli tetap yang sudah menunggu, yaitu para agen/pengumpul. Selain penjualan dilakukan kepada agen/pengumpul, juga dapat melalui penjualan bebas. Penjualan dilakukan kepada agen/pengumpul biasanya karena nelayan telah mempunyai ikatan berupa pinjaman atau pelanggan lama.

Selain nelayan mandiri, di Kecamatan Sungai Raya terdapat buruh nelayan berjumlah 913 nelayan (40,07 persen dari seluruh jumlah nelayan yang berjumlah 2.245 orang) tersebar di 10 desa. Dikatakan buruh nelayan karena golongan nelayan ini melakukan pekerjaan menangkap ikan di bawah kontrol pemberi kerja (majikan/juragan pemilik kapal dan yang membiayai seluruh kebutuhan melaut). Mereka menggunakan kapal bermesin cukup besar, daya jangkauan operasional tidak terbatas pada laut dangkal saja. Hubungan kerja mereka tidak ada ikatan formal, misalnya perjanjian kerja yang mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak. Kedua belah pihak hanya diikat oleh rasa saling percaya saja sehingga

perlindungan terhadap buruh nelayan tidak ada. Mereka melaut berkelompok terdiri dari 2 sampai 3 orang. Jangka waktu melaut rata-rata 2 sampai 3 hari atau tergantung dari hasil tangkapan. Oleh karena itu, waktu pulang ke darat tidak dapat dipastikan atau tidak menentu, bisa pagi hari, siang atau sore hari. Berbeda dengan nelayan mandiri, pola kerja buruh nelayan adalah berangkat sore hari sekitar pukul 16.00 dan kembali pada pagi hari besoknya atau beberapa hari berada di laut, baru memutuskan untuk kembali. Segala kebutuhan selama tidak melaut dicukupi oleh majikan (pemilik kapal motor) dengan sistem bon (utang). Pengembalian utang dilakukan sepulang dari melaut dengan beberapa kali angsuran.

Pembagian hasil diatur dengan formulasi sebagai berikut. Total hasil penjualan dikurangi 50 persen untuk biaya kapal. Setelah itu, sisanya yang 50 persen dikurangi lagi 10 persen untuk mengganti biaya kebutuhan hidup nelayan selama melaut yang disediakan oleh juragan, sedangkan sisa 40 persen dibagi antara anggota nelayan yang menjadi awak kapal. Awak kapal terdiri atas penanggung jawab dan anggota, yang masing-masing berbeda penerimaannya. Penanggung jawab pada umumnya menerima lebih besar.

Selain pembagian model ini, terdapat model yang lain, yaitu seluruh hasil penjualan dikurangi dengan biaya operasional kapal (yang disediakan/dikeluarkan oleh majikan) selama melaut. Sisanya dibagi antara buruh nelayan/awak kapal dan majikan. Biasanya besarnya adalah 60 persen bagian majikan dan 40 persen untuk buruh nelayan. Ada juga pembagian dengan model 70 persen untuk majikan dan 30 persen untuk buruh nelayan.

Perbedaan pola kehidupan nelayan mandiri dan buruh nelayan adalah waktu bekerja, keberadaan berkumpul dengan keluarga di rumah, ikatan pekerjaan, dan penjualan/pembagian hasil tangkapan. Waktu bekerja nelayan mandiri lebih singkat hanya sekitar 6 jam dan pekerjaan melaut dilakukan setiap hari (normal), sedangkan buruh nelayan waktu bekerja lebih lama (sekitar 2-3 hari pada musim ikan secara normal). Karena waktu yang dialokasikan untuk mencari ikan relatif singkat dan waktu yang melaut relatif tetap, waktu luang nelayan mandiri dengan keluarga lebih

lama dibandingkan dengan buruh nelayan yang harus mencari ikan beberapa hari di laut. Nelayan mandiri dalam melakukan pekerjaan tidak terikat oleh siapa pun (tidak mempunyai majikan) dan jika mengalami kesulitan keuangan, mereka meminjam kepada kawan atau pengumpul sebagai langganan pembeli. Sementara itu, buruh nelayan mempunyai majikan dan jika kekurangan biaya hidup, mereka meminjam kepada majikannya. Penjualan hasil tangkapan bagi nelayan mandiri dilakukan sendiri dengan bantuan keluarganya, sedangkan bagi buruh nelayan hasil tangkapan sepenuhnya menjadi tanggung jawab majikan untuk penjualannya, setelah itu baru dibagi menurut kesepakatan.

Pola kehidupan nelayan di daerah pesisir Kalimantan Barat adalah sama, terdapat dua golongan nelayan (mandiri dan buruh nelayan) dengan tingkat kesejahteraan yang berbeda, serta sebutan untuk nelayan. Di daerah Kecamatan Sungai Kakap, yang kehidupan nelayannya relatif baik, golongan nelayan dibagi 3 (tiga), yaitu nelayan tradisional, nelayan semimodern, dan nelayan modern. Untuk melaut, para nelayan (nelayan mandiri dan buruh nelayan) mempunyai pedoman berupa arah angin yang sudah dipercaya dan digunakan sejak mereka mengenal laut dan menjadi nelayan. Mereka mengenal 4 macam angin, yaitu angin timur, selatan, barat, dan utara. Disebut angin timur karena arah angin dari timur menurut letak atau daerah mereka, demikian dengan sebutan angin yang lain. Menurut mereka, angin selatan membawa berkah karena merupakan musim ikan, sedangkan masa angin timur menjadi paceklik.

Tingkat kesejahteraan nelayan, salah satunya, ditentukan oleh penghasilannya sebagai nelayan. Pekerjaan nelayan memang unik, artinya pada saat kebanyakan orang sedang tidur nyenyak, para nelayan telah melaut untuk menangkap ikan. Selain itu, pekerjaan menjadi nelayan penuh ketidakpastian. Di dalam benaknya ketika berangkat melaut, nelayan menghadapi kegelapan (tidak tahu pasti), apakah akan mendapat ikan atau tidak. Menurut penjelasan para kepala desa, kepala dusun, beberapa bekas nelayan mandiri, dan nelayan mandiri, pendapatan nelayan mandiri dalam 1 (satu) bulan, jika dirata-rata, sekitar Rp450.000,00 sampai Rp500.000,00. Pendapatan itu (di luar pendapatan istri yang mempunyai pekerjaan produktif) digunakan untuk menghidupi satu keluarga yang terdiri dari suami, istri, dan 2 atau 3 anak.

Peranan Istri dalam Pemenuhan Kebutuhan Rumah Tangga

Pendapatan buruh nelayan relatif lebih besar walaupun penjualan hasil tangkapan dilakukan oleh juragan. Jika dirata-rata, penghasilan buruh nelayan dalam satu bulan berkisar antara Rp700.000,00 sampai Rp900.000,00, sama dengan nelayan mandiri untuk menghidupi satu keluarga dengan 4 atau 5 jiwa. Pada umumnya istri buruh nelayan tidak mempunyai pekerjaan produktif, tidak seperti istri nelayan mandiri. Menurut penuturan mereka, penghasilan sebesar itu (ditambah dengan penghasilan istri) tidak cukup untuk membiayai kehidupan keluarga mereka dalam satu bulan. Jika terjadi kekurangan, nelayan mandiri berutang kepada agen/pengumpul sebagai pelanggannya dan buruh nelayan berutang kepada juragannya. Utang-utang ini akan dibayar jika nelayan sudah bekerja melaut kembali.

Peranan Istri: Antara Luangan Waktu dan Himpitan Kebutuhan

Nelayan di Kecamatan Sungai Raya rata-rata sudah berkeluarga atau menikah sehingga jumlah perempuan (istri nelayan) cukup besar. Hasil wawancara dengan para istri nelayan menunjukkan mereka umumnya mempunyai pekerjaan sampingan selain menjadi ibu rumah tangga. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan dalam tinjauan pustaka bahwa para istri nelayan bekerja karena “keharusan” untuk membantu kehidupan keluarganya. Ketika ditanyakan, mengapa mereka “harus” bekerja, pada umumnya mereka menjawab pendapatan suami sebagai nelayan tidak cukup untuk membiayai kehidupan keluarga dan setelah melakukan tugas kerumahtanggaan, masih tersedia waktu untuk melakukan pekerjaan produktif lainnya.

Menurut penuturan kepala desa, sekretaris desa, ketua Penggerak PKK Sungai Pangkalan I, istri nelayan yang menjadi warga desanya dan tidak mempunyai pekerjaan sampingan hanya sekitar 20 persen. Berkaitan dengan penghasilan suaminya sebagai nelayan, kepada para istri ditanyakan, apakah hasil suaminya sebagai nelayan cukup untuk membiayai kehidupan sehari-hari keluarganya? Pada umumnya mereka menjawab dicukup-cukupkan; jika kurang, suaminya berutang kepada orang lain, atau mereka berutang kepada agen/pengumpul apabila mereka

adalah nelayan mandiri, atau berutang kepada pemilik kapal jika mereka adalah buruh nelayan.

Pada umumnya istri nelayan memanfaatkan potensi lahan yang masih luas untuk mengusahakan pertanian tanaman pangan (padi, jagung, kedelai, dan kacang hijau) dan perkebunan. Seorang istri nelayan mandiri mengalokasikan waktunya untuk kerja produktif dengan bertani padi di ladang, selain tugas kerumahtanggaan. Di kecamatan ini tidak ada sawah dengan pengairan teknis. Menurut salah satu informan dari istri salah satu nelayan, dalam sehari ia harus pergi ke ladang sampai dua kali. Pada pagi hari setelah selesai melakukan pekerjaan kerumahtanggaan, sekitar pukul 06.00 ia pergi ke ladang dan pulang sekitar pukul 09.00 untuk menjemput dan membantu suaminya pulang dari melaut. Setelah menjual ikan, mereka pulang ke rumah. Terkadang suaminya pulang terlebih dulu untuk beristirahat sambil memperbaiki jaring/pukat yang sobek, sedangkan istrinya langsung menjual ke agen yang biasanya membeli hasil melaut suaminya. Setelah selesai dan sesampainya di rumah umumnya, ia tidak menggunakan waktunya untuk istirahat, tetapi kembali melakukan tugas kerumahtanggaan. Bagi nelayan yang mempunyai anak perempuan, umumnya tugas ini dikerjakan oleh anaknya. Setelah selesai melakukan kegiatan rutin di rumah, pada sore hari istri nelayan ini pun pergi ke ladang dan kembali sebelum menjelang malam. Menurut informan, pekerjaan bertani adalah pekerjaan yang tepat untuk membantu kehidupan keluarganya. Walaupun ladang pertanian mereka hanya menghasilkan sekali panen dalam setahun dan ladang itu juga disewa (dengan murah) dari pemilik lahan, hasilnya dianggap dapat membantu tersedianya beras dalam setahun. Pada umumnya hasil pertanian tidak seluruhnya dibawa pulang karena ada sebagian yang dijual. Untuk menyiapkan lahan siap tanam, istri nelayan ini tidak mengenal bajak bermesin. Selain diusahakan sendiri oleh istri nelayan, kadang-kadang saja ia dibantu oleh suaminya dan orang lain/tenaga kerja untuk mencangkul tanah pada saat persiapan tanam. Selebihnya pekerjaan, seperti membersihkan rumput, memupuk, sampai memanen, dilakukan sendiri oleh istri nelayan dan keluarganya.

Usaha pengeringan ikan dilakukan pada saat musim panen ikan atau jika terdapat sisa ikan yang tidak laku dijual. Setelah nelayan kembali ke darat, sisa ikan tadi dibawa pulang untuk diproses menjadi ikan kering.

Peranan Istri dalam Pemenuhan Kebutuhan Rumah Tangga

Proses ini sangat sederhana, dibersihkan dengan air hujan, kemudian diberi garam secukupnya, atau tidak diberi garam untuk ikan kering tawar. Pengeringan dilakukan dengan memanfaatkan sinar matahari dan jika musim penghujan, pengeringan dilakukan dengan perapian kayu bakar. Tidak ada batasan berapa kilogram yang harus terkumpul untuk dijual. Karena tekanan kebutuhan, biasanya begitu kering, ikan itu langsung dijual hari itu juga. Kegiatan ini umumnya juga dilakukan sendiri oleh istri nelayan, hanya kadang-kadang saja dibantu suami (selesai melaut) dan anak-anaknya. Demikian juga ketika menjual ikan kering, umumnya dilakukan oleh istri ke pasar terdekat.

Jenis pekerjaan lain yang dilakukan oleh istri nelayan adalah berkebun, seperti tanaman kelapa, jeruk, nanas, dan pisang. Sebagaimana telah diungkapkan di atas, pekerjaan berkebun ini pun dilakukan setelah pekerjaan pagi di rumah selesai. Biasanya pukul 07.00 pagi sesudah menyiapkan sarapan untuk anak-anaknya, mereka berangkat ke kebun. Pekerjaan ini dilakukan bersama suami (jika tidak melaut) atau sendiri jika suami melaut. Umumnya pekerjaan ini dilakukan tidak terlalu lama karena sekitar pukul 09.00, jika suami mereka adalah nelayan mandiri, istri-istri nelayan harus cepat kembali menunggu suami mereka datang dan membantu mengemas, menyortir, memilah-milah hasil tangkapan, dan membantu menjualnya.

Hasil berkebun cukup membantu kehidupan rumah tangga nelayan. Seorang nelayan tradisional yang mempunyai kebun kelapa warisan orang tuanya mengatakan bahwa dengan 2.000 batang pohon kelapa, dalam 3 bulan ia dapat memanen dan hasilnya sekitar Rp1 juta. Jika dikumpulkan, penghasilan mereka rata-rata dari hasil sebagai nelayan dan hasil berkebun adalah Rp800.000,00 per bulan. Untuk kebutuhan sayur sehari-hari, dapat dicukupi dengan membuka ladang di sekitar kebunnya.

Potensi tanaman pisang, walaupun tidak diusahakan dengan teknik berkebun yang baik, atau asal tumbuh dan dibersihkan saja, hasilnya melebihi untuk konsumsi lokal. Jenis pisang kepok adalah yang terbanyak tumbuh di daerah pesisir. Kelebihan hasil pisang dikirim ke kota-kota di luar kecamatan. Produk olahan dari bahan pisang adalah keripik/criping dan dijual ke luar Kecamatan Sungai Raya. *Home industry* yang mengolah

pisang umumnya dilakukan oleh para istri dibantu anak-anak dan keluarganya.

Selain memanfaatkan potensi daerah yang ada, para istri nelayan yang tinggal dekat kompleks pasar, warung/pertokoan, pada umumnya memanfaatkan waktu yang ada untuk membuat jajanan (kue dan sejenisnya). Seorang istri nelayan yang memanfaatkan waktunya untuk membuat kue mengatakan bahwa kegiatan tersebut dilakukan sejak mereka berumah tangga. Kue yang dibuat dititipkan ke warung/kedai minuman/makan. Usaha ini dilakukan setiap hari, tanpa terpengaruh pekerjaan suami sebagai nelayan. Menurut informan, pekerjaan membuat kue dan menjualnya menjadi pilihan utama karena jenis pekerjaan ini tidak terlalu berat untuk dikerjakan. Selain itu, tempat tinggalnya dekat dengan pasar desa sehingga memudahkan untuk memasarkan kue tersebut.

Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, para istri nelayan ini umumnya telah bangun sekitar jam 03.00 dini hari ketika yang lain masih lelap tertidur. Mulai saat itu ia telah memulai aktivitasnya, yaitu mempersiapkan keperluan suaminya, membuat kopi/teh untuk menghangatkan badan dan agar tidak mengantuk, serta keperluan lain termasuk obat jika saat suaminya melaut tiba-tiba sakit. Setelah suaminya berangkat melaut, informan melakukan aktivitas untuk mempersiapkan membuat kue yang dilakukan rata-rata sekitar pukul 05.00 pagi, yaitu membuat adonan, lalu dioven dengan alat yang sederhana. Sambil menunggu kue masak, ibu ini mempersiapkan keperluan anaknya yang akan sekolah dan mengerjakan pekerjaan kerumahtanggaan lainnya. Pada sekitar pukul 7 pagi sambil mengantar anaknya ke sekolah juga membawa kue untuk dititipkan di warung sekolah anaknya dan warung di sekitar jalan yang dilalui menuju sekolah.

Setelah selesai menitipkan kue, sekitar pukul 09.00 pagi, ia pergi ke pantai tempat perahu nelayan ditambatkan atau TPI untuk menyambut kedatangan suami dari melaut dan membantu memilah ikan yang akan dijual. Pekerjaan membantu suami memilah ikan yang akan dijual, tidak setiap hari dilakukannya. Setelah selesai membantu suami, sekitar pukul 10.00 pagi ibu ini langsung menjemput anaknya. Sesampai di rumah sambil menyiapkan makan untuk anak dan suaminya, ia langsung

Peranan Istri dalam Pemenuhan Kebutuhan Rumah Tangga

memasak kue lagi untuk dititipkan di pasar. Dalam sehari, tiga sampai empat loyang kue yang dapat terjual. Keuntungan bersih yang diperoleh rata-rata Rp8.000,00 sampai Rp10.000,00. Ini berarti dalam sebulan keluarga itu mendapat tambahan penghasilan rata-rata Rp240.000,00.

Berbeda dengan usaha berkebun kelapa yang mendapatkan uang hasil panen setelah 3 bulan, usaha *home industry* dilakukan setiap hari dan menghasilkan uang yang dapat diputar kembali untuk produksi di hari-hari berikutnya. Jika berkebun, penerimaan uang setiap 3 bulan sekali dari hasil berkebun dianggap sebagai tabungan, sedangkan yang menerima uang setiap hari, mereka berkesempatan memutar uangnya untuk meneruskan usahanya karena modal tetap tersedia setiap hari.

Beberapa istri nelayan memanfaatkan waktu yang ada dengan membuka warung kebutuhan sehari-hari dengan barang dagangan yang lebih banyak berupa kue atau makanan anak-anak, dengan mengambil lokasi di kampung tempat para nelayan berdomisili. Kegiatan ini dilakukan sepanjang hari sampai kira-kira saat maghrib, tetapi setelah itu pun pembeli tetap dilayani. Hampir sama dengan istri-istri nelayan yang lain, istri nelayan yang membuka usaha warung mempunyai pola yang sama. Bangun sebelum subuh, mengerjakan tugas kerumahtanggaan, membuka warung, dan menjaganya sambil mengerjakan tugas rutin keluarga. Para istri nelayan ini membuka usaha warung dengan alasan, selain menambah belanja keluarga, mereka juga tidak meninggalkan rumah selama ditinggal suaminya pergi melaut. Selain penjualan dilakukan secara tunai, juga dilakukan dengan bon atau utang. Pembayaran dilakukan jika para nelayan sudah pulang dengan membawa bagian uang dari penjualan dari hasil tangkapan. Menurut pengamatan peneliti, usaha ini tidak menampakkan perkembangan, sepi pembeli. Ketika ditanya, omset penjualan per hari tidak sampai Rp50.000,00 sehingga keuntungan bersih hanya sekitar Rp10.000,00.

Sekitar tahun 2001, tumbuh usaha pembudidayaan tanaman bunga. Selama hampir 4 tahun, budidaya tanaman bunga telah berkembang hampir di sepanjang jalur jalan (kanan-kiri) pantai barat pesisir. Jenis tanamannya adalah bunga *bougenvile* aneka warna. Menurut penuturan seorang istri nelayan, usaha budidaya bunga tadinya hanya sekadar

kesenangan, tetapi akhirnya mempunyai nilai ekonomi yang tinggi. Penjualan bunga sudah sampai ke luar wilayah kecamatan. Pada saat ini bunga yang dijual sudah bervariasi jenisnya, selain *bougenvile* juga bunga delapan dewa yang konon berasal dari Malaysia (Kuching, Serawak) dan tersedia dalam berbagai jenis. Tanaman bunga *bougenvile* dan delapan dewa menjadi primadona dalam penjualan. Jenis *bougenvile* dengan 2 macam bunga dapat dijual ratusan ribu. Adapun delapan dewa jenis unggul (merah maron, kuning kemerahan, hijau kekuningan, dan jenis yang berbunga bertingkat) dapat dijual di atas Rp200.000,00. Pada saat ini dapat dikatakan bahwa Kecamatan Sungai Raya merupakan sentra bunga yang menyuplai ke daerah-daerah lain. Karena pasar bunga ini lebih menjanjikan, maka persaingan menjadi ketat. Usaha membudidayakan bunga dapat memberikan penghasilan lumayan. Ada beberapa istri nelayan yang berhasil menjadi penjual bunga dan mempunyai penghasilan rata-rata Rp500.000,00 sampai Rp600.000,00. Jumlah ini cukup besar sebagai penghasilan seorang istri jika dibandingkan dengan penghasilan suami sebagai nelayan.

Kerja keras istri nelayan ini ternyata tidak diikuti dengan kebiasaan menabung. Berdasarkan penjelasan beberapa istri nelayan yang ditemui, mereka tidak mempunyai tabungan. Mereka menyatakan bahwa hasil yang didapat habis digunakan untuk kebutuhan keluarga, itu pun mengalami kekurangan. Hanya beberapa mantan istri nelayan, yang suaminya telah berubah profesi ikut menjadi penjual tanaman bunga dan kerja sambilan lainnya, seperti menjadi penjual bensin eceran untuk para nelayan, yang dapat menyisihkan sedikit uang untuk ditabung.

Beberapa istri yang suaminya menjadi nelayan mandiri umumnya mengatakan bahwa hasil kerja hari ini dihabiskan/dimakan hari ini juga. Jika terjadi kekurangan, mereka melakukan utang yang akan dibayar setelah para suami mereka melaut dan pulang membawa hasil. Sebagian besar buruh nelayan pada saat sepi ikan/paceklik mempunyai utang kepada majikan. Para nelayan yang istrinya mempunyai pekerjaan sampingan dan mendapatkan hasil sendiri, jika digabung dengan hasil suaminya sebagai nelayan, menurut peneliti, jumlahnya cukup besar. Namun, jika dihitung untuk hidup dengan standar normal masih belum mencukupi. Pendapatan mereka berdua (hasil suami sebagai nelayan

Peranan Istri dalam Pemenuhan Kebutuhan Rumah Tangga

dan hasil pekerjaan istri) dalam satu bulan paling banyak hanya sekitar Rp1 juta, sedangkan untuk menghidupi 5 atau 6 jiwa dalam satu bulan dibutuhkan sekitar Rp3 juta. Menurut Amir Santosa (lihat Umar dan Ilyas, 2004), untuk menghidupi satu keluarga yang terdiri dari bapak, ibu, dan 2 anak minimal dibutuhkan Rp3 juta per bulan. Dengan penghasilan nelayan yang jauh dari standar normal tersebut, keluarga nelayan tetap dalam kelompok penduduk miskin.

Pada umumnya pola pembagian waktu yang ada pada nelayan dan keluarganya sudah tetap, yaitu melaut pada waktu panen ikan, melaut pada musim ikan normal, dan tidak melaut karena musim kurang baik. Bagi nelayan mandiri, berangkat melaut dan pulang dari melaut dilakukan dengan waktu tetap. Demikian halnya buruh nelayan, hanya pada waktu musim ikan (normal) lama di laut berbeda dengan saat panen ikan. Sedangkan istri nelayan yang mempunyai pekerjaan lain di luar tugas kerumahtanggaan menggunakan waktu senggang untuk bekerja produktif.

Dari uraian tentang pekerjaan produktif yang dilakukan oleh istri nelayan kelihatannya banyak variasinya, tetapi sebenarnya tidak demikian. Jika dibandingkan dengan jumlah istri nelayan, pekerjaan produktif, seperti membuat kue, usaha warung kebutuhan sehari-hari, dan usaha kios bensin, tidaklah seberapa jumlahnya. Sebagian besar pekerjaan produktif yang dilakukan istri nelayan sebagian besar atau pada umumnya adalah di sektor pertanian.

Bagi istri nelayan yang tidak mempunyai pekerjaan lain selain tugas kerumahtanggaan, seluruh waktu digunakan untuk tugas kerumahtanggaan, atau menghabiskan waktu senggangnya untuk mendengarkan radio dan televisi (bagi keluarga yang tidak mempunyai televisi, dapat melihat di tempat tetangga).

Perubahan atau perpindahan dari jenis pekerjaan satu ke pekerjaan yang lain hampir tidak ada. Seorang istri nelayan mandiri yang mempunyai pekerjaan bertani sejak 10 tahun yang lalu dan seorang istri yang sejak menikah (7 tahun) melakukan pekerjaan membuat kue untuk dijual dititipkan, demikian juga seorang istri buruh nelayan yang sudah menikah sekitar 10 tahun yang sampai saat ini tetap tidak bekerja, masih dalam kondisi demikian.

Respons Pemerintah Terhadap Rumah Tangga Nelayan

Nelayan yang mendiami daerah pesisir Kecamatan Sungai Raya kurang mendapat perhatian dan seolah terpinggirkan atas gemuruhnya derap pembangunan nasional. Selama tiga dasawarsa pembangunan nasional yang dimulai sekitar tahun 1970-an, yang terkenal dengan Pelita (Pembangunan Lima Tahun-an), belum sekali pun mereka mendapatkan program pembinaan/pemberdayaan, apakah berupa pelatihan maupun bantuan fisik berupa peralatan. Oleh karena belum tersentuh pembinaan, nelayan menghadapi kemiskinan, yang ditandai terus menurunnya hasil tangkapan. Sesuai dengan tujuan umum pembangunan nasional, pemberdayaan nelayan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan melalui peningkatan hasil tangkapan ikan, dengan demikian, meningkatkan penghasilan dan daya beli.

Baru pada tahun 2001, pemerintah dalam hal ini Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) meluncurkan program yang disebut Program Pemberdayaan Masyarakat Pesisir (PEMP). Tujuan program ini adalah pemberdayaan serta pendayagunaan sumber daya pesisir dan laut secara optimal dan berkelanjutan. Sasaran program adalah a. masyarakat pesisir yang kurang berdaya (miskin), menetap di daerah pantai dan pulau-pulau kecil dan b. masyarakat pesisir yang memiliki pekerjaan atau berusaha sebagai nelayan, pembudidayaan ikan, pedagang hasil perikanan, pengolahan ikan, usaha jasa perikanan, pengelolaan jasa pariwisata laut serta usaha lain yang terkait dengan usaha perikanan dan kelautan.

Sasaran program di Kecamatan Sungai Raya adalah nelayan. Bentuk bantuan adalah pinjaman modal atau uang tunai, yang harus dikembalikan dalam beberapa kali angsuran (dana bergulir). Maksud dari dana bergulir adalah sebagai *revolving fund*, yaitu dana pengembalian dari nelayan yang mendapat bantuan pinjaman, dapat dimanfaatkan /diputar kembali untuk nelayan lain yang belum mendapatkan giliran bantuan.

Mekanisme penyaluran dana dilakukan oleh suatu lembaga independen yang disebut LEPPM3 (Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina), atas rekomendasi yang diberikan oleh Tenaga Pendamping

Peranan Istri dalam Pemenuhan Kebutuhan Rumah Tangga

Desa, Mitra Desa, dan camat. Tugas dari ketiga lembaga tersebut adalah menentukan anggota Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP) yang akan mendapat bantuan pinjaman.

Sampai dengan tahun anggaran 2004, selama 3 tahun anggaran, telah disalurkan bantuan pinjaman sebesar Rp2.231.000.000,00 (dua miliar dua ratus tiga puluh satu juta rupiah). Dana sebesar itu disalurkan kepada 772 nelayan yang tergabung dalam 159 Kelompok Masyarakat Pemanfaat Nelayan yang belum mendapat giliran bantuan pinjaman, atau 1.473 nelayan, sekitar 65,60 persen dari sejumlah nelayan secara keseluruhan 2.245 orang. Jenis penggunaan dana pinjaman pada umumnya untuk menambah dan memperbaiki peralatan penangkapan, misalnya jaring, mesin tempel, dan perahu/sampan. Umumnya yang mendapat bantuan pinjaman adalah nelayan mandiri/tradisional.

Berdasarkan wawancara dengan para anggota Mitra Desa, anggota LEPPM3 dan para nelayan yang mendapat bantuan pinjaman, program PEMP yang dilakukan selama 3 tahun anggaran kurang berhasil berdasarkan fakta berikut. *Pertama*, kurangnya respons dari pemerintah Kabupaten Bengkayang dalam bentuk dana pendamping sebagai pelengkap untuk menambah jumlah bantuan dari program PEMP sehingga dapat membantu lebih banyak nelayan. *Kedua*, rendahnya kesadaran dan disiplin dari para penerima bantuan pinjaman dalam mengangsur pinjaman. *Ketiga*, kurangnya pengertian dari para peminjam bahwa angsuran merupakan dana yang terkumpul untuk membantu pinjaman kepada nelayan yang belum mendapatkan giliran. *Keempat*, sebagian besar bantuan pinjaman digunakan secara konsumtif sehingga kurang bermanfaat dalam membantu penyediaan peralatan tangkap. *Kelima*, lemahnya pengawasan dari internal maupun eksternal dan faktor ketidakjujuran aparat pelaksana penyaluran pinjaman.

Sampai tahun 2004, jumlah pengembalian (angsuran) bantuan pinjaman tahun 2001 baru mencapai 10,50 persen, tahun 2002 sebesar 2,96 persen, dan tahun 2003 sebesar 10,38 persen. Secara keseluruhan, jumlah angsuran baru mencapai sekitar 8 persen dari total pinjaman. Seorang nelayan mandiri/tradisional ketika ditemui peneliti menyatakan menerima dana bantuan sebesar Rp1,5 juta. Dana itu bukan digunakan untuk menambah

peralatan, tetapi digunakan untuk keperluan membeli televisi dan menambah kekurangan kebutuhan sehari-hari. Ketika ditanyakan sudah berapa kali mengangsur, nelayan tersebut mengatakan belum pernah.

Lain lagi keluhan dari seorang nelayan yang belum mendapatkan bantuan dana pinjaman, ia menyatakan bahwa seorang pensiunan ABRI, yang tidak ada sangkut-pautnya dengan kegiatan kenelayanan, justru mendapat bantuan pinjaman. Hal ini menunjukkan terjadinya kesalahan sasaran dalam menentukan siapa yang akan mendapat bantuan pinjaman. Masyarakat nelayan dalam menanggapi program PEMP cukup antusias dan mengharapkannya terus bergulir, tetapi karena didera kemiskinan yang telah berlangsung lama sepertinya bantuan yang diberikan tidak berarti bagi nelayan. Sebagian nelayan berpendapat bahwa bantuan berjumlah sekitar Rp1.500.000,00 dirasakan terlalu kecil, sangat tanggung untuk meningkatkan peralatan yang lebih baik, atau untuk memiliki sendiri kapal dengan mesin besar.

Penutup

Di Kecamatan Sungai Raya terdapat dua golongan nelayan, yaitu nelayan mandiri (tradisional) dan buruh nelayan, yang mempunyai pola kehidupan/pola bekerja berbeda. Nelayan mandiri melakukan pekerjaan atas kehendak sendiri dengan jam kerja relatif tetap, sedangkan buruh nelayan bekerja atas perintah majikan/juragan/pemilik kapal dan jam kerja tidak menentu serta penghasilan dengan sistem bagi hasil. Berdasar pola pekerjaan yang dilakukan dan alokasi waktu yang digunakan oleh istri nelayan, secara garis besar ada 2 (dua) golongan. *Pertama* adalah para istri nelayan yang tidak mempunyai pekerjaan produktif, selain kegiatan kerumahtanggaan. Mereka melakukan pekerjaan secara rutin, bangun pagi buta (pukul 03.00) menyiapkan bekal suaminya melaut (jika suaminya nelayan mandiri), mengatur rumah dan anak-anaknya, belanja dan memasak, menunggu dan membantu suami pulang dari melaut sekitar pukul 09.00 pagi jika suami sebagai nelayan mandiri. Bagi istri yang suaminya menjadi buruh nelayan tidak harus bangun pada pagi buta, mereka bangun sebelum salat subuh dan meneruskan pekerjaan kerumahtanggaan seperti pada umumnya istri nelayan yang lain. Istri

buruh nelayan tidak terlalu banyak terkait dengan pekerjaan suaminya. *Kedua* adalah istri yang mempunyai pekerjaan produktif, selain kegiatan kerumahtanggaan, dan jumlah ini merupakan golongan terbesar. Istri semacam ini menyadari bahwa walaupun suaminya mendapatkan hasil dari pekerjaan sebagai nelayan, mereka harus bekerja untuk mendapatkan penghasilan guna mencukupi kebutuhan keluarga. Baginya, waktu sangat berharga dan berusaha mengatur dan berhitung waktu untuk tugas kerumahtanggaan dan untuk melakukan pekerjaan produktif.

Jenis pekerjaan produktif yang dilakukan istri nelayan kelihatannya bervariasi, tetapi sebagian besar istri nelayan bekerja di sektor pertanian (tanaman pangan, perkebunan, budidaya tanaman bunga). Hal ini dilakukan karena potensi lahan di daerah Kecamatan Sungai Raya sangat luas. Selain itu, usaha lain yang bersifat memproduksi (pengolahan) masih sangat sedikit. Usaha nonpertanian, seperti wirausaha dan *home industry*, sangat terbatas jumlahnya dan tenaga kerjanya lebih banyak dilakukan oleh istri nelayan sendiri dan bantuan keluarganya.

Pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masyarakat nelayan sangat sedikit, bahkan nyaris tidak ada untuk para istri nelayan. Mereka terlupakan, baik oleh pemerintah maupun oleh lembaga-lembaga nonpemerintah. Oleh karena itu, berdasarkan hasil penelitian ini, maka disarankan hal-hal sebagai berikut. Pendidikan dan latihan diperlukan bagi nelayan dalam rangka bantuan peralatan/teknologi maju. Pembinaan para istri nelayan diarahkan untuk meningkatkan jiwa kemandirian di samping meningkatkan keterampilan teknis produksi. Pembinaan tersebut selanjutnya diikuti bantuan modal. Bantuan pinjaman modal bagi para perempuan mempunyai prospek pengembalian yang baik, seperti keberhasilan bantuan kredit di Bantul (DIY) terhadap para usaha kecil, karena pedagang perempuan lebih ulet dan disiplin dalam mengangsur (*Kedaulatan Rakyat*, 6 Maret 2005).

Referensi

Alqadrie, S. I. 1994. *Kebudayaan Sosial Ekonomi Nelayan di Kalimantan Barat: Studi Kasus di Kecamatan Sungai Kunyit Kabupaten Pontianak*. Pontianak: Tim Peneliti Fisip Untan.

- Bappeda. 2004. *Analisis Kondisi Desa Pesisir Provinsi Kalimantan Barat*, Buku 1 & 2, Pontianak: Kerja sama dengan Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Barat.
- Bellante, Don dan Jackson, Mark. 1990. *Ekonomi Ketenagakerjaan*. Penerjemah Wiamndjaya Liotohe dan Yasin, Jakarta: Fakultas Ekonomi UI.
- Dahuri, R., dkk. 2004. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita.
- Gronau, Reuben. 1973. "The intrafamily allocation of time: the value of the housewife's time", *The American Economic Review*, 63(4): 634-651.
- Hendraswati. 1997. *Kebudayaan Masyarakat Nelayan di Sungai Kakap Kabupaten Pontianak*. Pontianak: Penerbit Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Kalimantan Barat.
- King, E. M. 1976. "Time allocation in Philipines rural household", Paper Presented at A/D/C *Workshop Studies* at Singapore.
- Opping, Christine and Catie Church. 1981. *A Field Guide to Research on Seven Roles of Women: Focused Biographies*. Genewa: ILO.
- Reynolds, Lloyd, G. 1978. *Labor Economic and Labor Relations*. New Delhi: Prentice Hall of India Private Limited.
- Sayogyo, Pudjiwati. 1985. *Peranan Wanita dalam Perkembangan Masyarakat Desa*. Jakarta: Rajawali.
- Simanjuntak, Payaman J. 1985. *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Fakultas Ekonomi UI.
- Purwanti, P. dkk. 1995. "Curahan waktu dan produktivitas kerja nelayan di Kabupaten Pasuruhan", *Berkala Penelitian Pasca Sarjana UGM*, 8(1A).
- Sulistianingsih, Endang. 2000. *Dampak Krisis Ekonomi Pada Bidang Ketenagakerjaan, dalam Potret Perempuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suratiah, Ken. 1990. "Industri kecil dan rumah tangga", makalah disampaikan pada *Lokakarya Penelitian Wanita Pekerja Pada Industri Kecil dan Rumah Tangga, PPK-UGM*, Yogyakarta, 19 November – 1 Desember.
- Umar, Musni, dan Sukri Ilyas. 2004. *Korupsi Musuh Bersama*. Jakarta: Lembaga Pencegah Korupsi.

MALE GENITAL CUTTING IN YOGYAKARTA AND MADURA

Issues of Technique and Safety

Faturochman and Sri Purwatiningsih***

Intisari

Fenomena genital cutting di Asia Tenggara belum banyak tergali sehingga kurang diperhatikan oleh dunia internasional. Namun dari beberapa studi yang pernah dilakukan, secara umum informasi yang ada menunjukkan bahwa praktik male genital cutting atau yang dikenal dengan sirkumsisi laki-laki tersebar di berbagai daerah dan disahkan secara sosial. Hasil studi yang dilakukan dengan memadukan teknik kuantitatif dan kualitatif ini menunjukkan sebagian besar masyarakat melakukan sirkumsisi dengan justifikasi menjalankan perintah agama. Aspek kebersihan dan kesehatan juga ditonjolkan oleh beberapa tokoh agama untuk semakin mengesahkan pentingnya dilakukan sirkumsisi di samping adanya beberapa mitos yang terkait dengan seksualitas yang menyertai praktik sirkumsisi laki-laki tersebut. Namun mitos-mitos seksualitas yang banyak dianut masyarakat di wilayah penelitian sangat bias yang menunjukkan dominasi laki-laki atas perempuan.

Kata kunci: sirkumsisi, seksualitas, variasi sirkumsisi

Introduction

Male genital cutting, generally termed male circumcision, is still practiced to this day among the Muslim community. The practice of male genital cutting a contentious issue in the Western World where it is considered a violation of human rights, and the lack of medical evidence that it offers any benefits to the individual. However, recent evidence testifies to the fact that male genital cutting is associated with the reduction of risk of HIV infection in Sub-Sahara Africa (Van Dam and Anastasia, 2000). In countries where female genital cutting is still practiced, male genital cutting is considered matter of fact, in other words must be done.

* Faturochman adalah staf pengajar Fakultas Psikologi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

** Sri Purwatiningsih adalah staf pengajar Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta.

The term male genital cutting, which is practiced in areas with Muslim majorities such as in Yogyakarta and Madura, is usually associated with *Khitan*, an Arabic word. The meaning of the term *khitan* is to cut part of the male or female' genital skin. The influence of Islam on local traditions can also be construed from local terms used to describe the practice of male genital cutting. These include *Sunat* (in the Java dialect) and *Sonat* in the Madura dialect. The acculturation of Java and Arabic is influenced by the spread of Islam. Genital cutting is understood to mean the practice of cutting part of the penis skin, which covers the level when the penis is visible (Wiener, 1998).

Although the practice of male cutting is carried out with the reason that it is a religious obligation, yet other interpreters of law tend to forward diametrically opposing views to those of the Ulama. Those who follow the teachings of Hambali and Syafii are convinced that male genital cutting is an obligation, while those who adhere to Hanafi and Maliki contend that carrying out the practice does not constitute a religious obligation, but *Sunna* (Al Marsyafi', 1996). However, because of the need to cleanse the genitals of any impurities that may be clogged in the genitals, a precondition for praying *salat*, implies that the practice of male genital cutting, though *Sunnah* by Islamic law, must be carried out. Nonetheless, the debate over genital cutting is not an interesting one as it is difficult to differentiate between those who carry it out to fulfill religious obligation and those who do it as a preservation of a tradition.

Discussing the issue of male genital cutting is an interesting issue because practically there are various techniques used by non-medical practitioners such as *bong supit* and other traditional practitioners. There are many procedures, which do not fulfill health standards among which include the use of inappropriate tools such as *bamboo clamp*, razor blade, hammer, *ruji sepeda*, and unsterilized medical tools.

Bong supit is a term used to describe traditional genital cutting practitioner in Yogyakarta. One of the most prominent *bong supit* in Bogem, on the border of Yogyakarta and Klaten, Central Java. This *bong* receives clients many of whom hail from middle class and above, and are not just Yogyakarta residents, but Jakarta elite as well. In order to induce

more clients during school holidays, hotels go to the extent of including genital cutting activities carried by *bong supit* from Bogem as part of their holiday packages. This is in contrast with the situation in Madura where traditional practices are being abandoned, in preference for medical practitioners, such as midwives, nurses and doctors. The use of medical practitioners to carry out genital cutting practice is more pronounced in Madura than in Yogyakarta, which is evidenced by the immense importance still attached to *bong supit*. In Madura, on the other hand, traditional practitioners can only be found in remote locations.

Background Differences

The choice of Yogyakarta and Madura was based on the assumption that the practice of male genital cutting is often carried out in the two areas and those societies in both regions have similar culture-Java. Nonetheless, Yogyakarta society has become more open and heterogeneous as a direct consequence of outside cultural influence brought about by new comers from other areas. Madura, on the other hand, is still a closed society, relatively low education level, homogeneous society with almost 100 percent of the population adhering to the Islamic religion and hail from the Madura tribe by ethnicity.

The difference in the characteristics in the two societies has a bearing on the nature or pattern of genital cutting carried out and the meaning attached to it. To delve into such an issue in this study, the viewpoint and practice of genital cutting by minority groups, such as ethnic Chinese and Christians was made or carried out. The people of Yogyakarta whom are heterogeneous and multi-ethnic are assumed to attach different meaning to the genital cutting practice from that possessed by Madura society where minorities constitute closed groups.

The study of genital cutting was carried out in the period February-April 2002 which was begun by collecting primary data using survey on 198 male respondents, 98 of which were from Yogyakarta and 102 from Madura. To obtain about the prevalence of genital cutting in two areas, respondents were selected using purposive sampling. Subsequently using the snowball method in-depth interviews of key informants in context of

carrying out genital cutting that included the practitioners of genital cutting, traditional practitioners of the practices such as *bong supit*, doctors, nurses or midwives, and prominent religious leaders in the area. In-depth interviews were deemed necessary in the development of theoretical framework underlying the genital cutting practice, techniques used, and the intensity of carrying it out.

Justification of Cutting

Most people in Yogyakarta and Madura consider the practice of male genital cutting as a religious obligation. This implies then that carrying out the genital cutting practice must be gone through. Most people in Yogyakarta and Madura adhere to Islamic religion, which is why the prevalence of the practice in the two communities is still considered high, with Yogyakarta having 87.5 percent of its male population and 94.7 percent of Madura people having undergone the genital cutting practice. Those who do not carry out genital cutting are not adherents to Islam.

Carrying out the genital cutting ritual as a religious obligation is the most dominant reason given by the Madura society with 96 percent of respondents expressing such a view, while among the heterogeneous Yogyakarta society those who have nurse such a view amount to only 67.7 percent. Considering the practice of genital cutting as a religious ritual is based on injunctions from the Koran. Nonetheless, there is no explicit verse that deals with the issue of genital cutting, the implicit verse on genital cutting is found in Alquran surah An-Nahl verse 123, which means:

“And We call on you (Muhammad), follow the religion of Ibrahim a faithful person...”(QS, an-Nahl: 123).

The implication of following Nabi Ibrahim is interpreted as a command that made him carry out circumcision at the age of 80.

The health appears to be the dominant reason underlying the practice of genital cutting on Yogyakarta. This is evident from the findings of the survey that indicated that 76 percent of respondents undergo genital cutting

to maintain good health. The medical justification for carrying out male genital cutting is that it protects the individual from infections. There are indications that genital cutting can prevent diseases and other ailments that are associated with the presence of prepusium such as fimosis, parafimosis, tumor, candyloma accuminata (Hermana, 2000).

The aspect of sanitation and health is emphasized according to several *Kiais* because carrying out genital cutting opens up the penis head making it possible to maintain purity. Impurities underneath the uncircumcised penis skin constitute *najis*, which must be removed before *salat* five times a day is carried out. Genital cutting is the means by which such impurity is cleansed to enables the male Muslim to conduct prayers in the way prescribed. One *Kiai* in Sumenap states that:

“Is it possible for man to clean his body of impurities without carrying out genital cutting. Without it there will always be urine remains that get stuck underneath, which makes one’s purity questionable, which in turn invalidates *salat/ ibadah*.”

A *bong supit* in Yogyakarta also contends that the main reason for carrying out genital cutting is to maintain good health:

“...because sanitation does not produce bad odor. Without genital cutting there are often impurities, which in Java language is called *gadul*, which is *najis*.”

According to the following diagram it is apparent that the meaning attached to the practice of genital cutting is strongly related to tradition. For the Madura society, genital cutting is considered preservation of tradition because most people especially those living in rural areas find it difficult differentiate what constitutes religious teachings from tradition. This is made the worse by the tendency to associate some local and Arabic traditions to be part and parcel of Islamic teachings. As for the Yogyakarta society the notion that genital cutting must be undergone as part of preservation of tradition is often found among the believers of *Kejawen*, which considers genital cutting as a purification ritual.

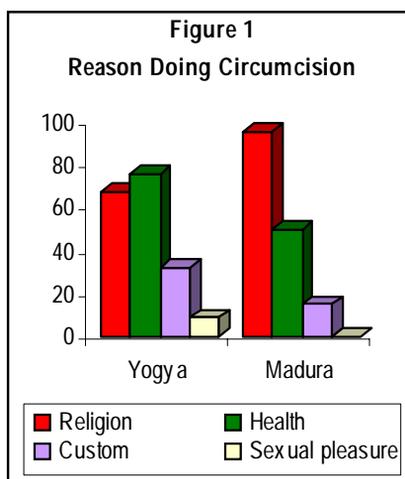
According to one prominent *Kejawen* believer in Yogyakarta, the essence of genital cutting is to remove *sukerto*, which is impurities and bad omen one bequeaths on being born from parents. Thus genital cutting

purifies the child, and frees him of *sukerto*. As part of the myth to remove *sukerto*, the skin from the penis head is not thrown anyhow, but must be purified.

Genital cutting is sometimes connected with enhancing man's sexual satisfaction during intercourse. One practitioner of genital cutting among the Madura acknowledges the existence of such point of view that associates genital cutting with increase in man's sexual enjoyment. A group of Chinese men who undergo the process of genital cutting do so in order to enhance sexual enjoyment. Nonetheless, proving both notions isn't an easy task as they are inextricably linked with prevalent myths about sex in the society.

For the people of Yogyakarta, genital cutting is also inferred as part of an individual's periodic life cycle. The child who is circumcised is considered ready to enter the maturity stage, which is why children undergo genital cutting at an average age of 11.1 years. Among the aristocrats of *Keraton* a number of rituals have to be gone through by the child until he is considered to have entered entirely into maturity. Genital cutting is carried out when the child reaches adolescence. Such meaning attached to genital cutting is not found among the Madura community.

The inculcation of religious teachings to the people of Madura who are almost homogenous and adhere to the Islamic religion is begun very early in one life. This is why the practice of genital cutting is carried as early as possible, which is also why children who undergo the practice have an average age of 6.8 years. This also applies to the practice of genital cutting since it constitutes one of the ways of ridding the individual of impurities, which is a requirement for the individual to carry out *salat* as prescribed in religious teaching. Among the Madura people the child who begins to stuffy religious teachings must have undergone genital cutting.

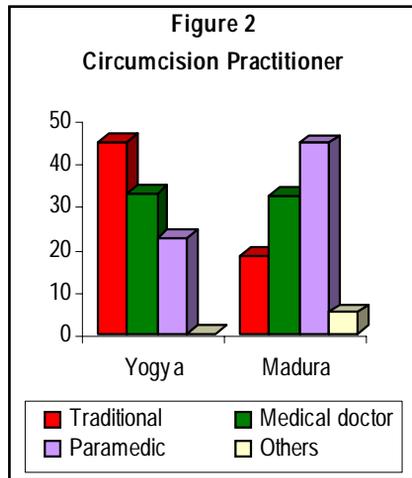


Variations

There are principally two patterns of carrying out the practice of genital cutting, which are medically and non-medically. Using medication in the process of carrying out genital cutting has begun to take root over the past few years. Nonetheless, in Yogyakarta, the part played by medical practitioners has not reduced the dominance held by non-medical practitioners *bong supit* of the process of carrying out the ritual of genital cutting. Despite that with time techniques and ways of carrying out the practice are becoming closer and sometimes similar to those used by medical practitioners.

Bong supit still attract a large section of Yogyakarta community as a place where process of circumcising their children is carried out. This is due to the following reasons. *First*, there is belief by the parents that genital cutting carried out by *bong supit* leads to quick healing and recovery. *Second*, there is, in many cases, a strong social relationship between the parents whose child undergoes genital cutting and the traditional practitioner. The two factors are psychologically the healing processes in the aftermath of genital cutting. This contrary to the situation in Madura where the tendency is toward using medical ways in line with the shift from traditional practitioner to medical doctors, nurses, and midwives.

The healing process that is quick is one of the factors that make the use of medical ways in carrying out genital cutting acceptable among the Madura people. Traditional ways are considered to be long as they are carried out without using medicine and unsterilized tools. The process of anesthesia and use of modern drugs, which do not have side effects, are some of the factors that induce people to shift from



traditional to medical genital cutting practices. The healing process that is immediately seen and felt makes the practice of genital cutting using medical ways more acceptable in Madura community.

As has been mentioned earlier, the practice of genital cutting among Muslims is carried out in order to ensure that the penis is clean free from impurities. This is why techniques used in carrying out the practice are directed toward attaining that goal. This is well understood by both the individual who undergoes and the practitioner. It is such background that explains why the practice of genital cutting to be carried out by *Kiais*, especially in Madura. If the practice of genital cutting is carried out by *Kiai*, it is considered to be line with religious teachings. Other practitioners also adhere to such prerequisite of genital cutting.

The most common technique used in carrying out genital cutting is by cutting the penis head skin elliptically/askew. Medical practitioners such as medical doctors and midwives in Yogyakarta and Madura often use such a technique. The cutting is made of the skin askew until almost the entire skin on the penis head is removed. The technique follows the form of the penis head and the line around the urethra, which must not be cut. Cutting the skin on the penis head elliptically is a standard technique, which is conducted by making incisions in three parts, which are at position 11; 1; and 6 hours. Once bleeding stops, stitching is made of the open part by using cloth.

One midwife in Puskesmas Banyuwanyar, Sampang, Madura states that the technique of cutting the skin on the penis head elliptically is use because it is easier and convenient in carrying it out. Nonetheless, not few midwives in carrying out the technique, because it leaves part of the skin which is considered to augment sexual enjoyment during intercourse

Male genital cutting carried out by medical personnel uses tools that are in accordance with medical standards, which is a pair of scissors for cutting. However, others use a surgical blade, which is very sharp and makes the process of cutting quickly. Thus, those must use it with sufficient skill in using it. In addition, other tools used include clamp as a holder, stitching equipment, disinfectant, and other drugs for healing the cut part.

Male Genital Cutting in Yogyakarta and Madura

In some instances in Madura another variation of cutting is found, which involves cutting in forms of a triangle and flower. This technique of male genital cutting does not involve cutting rather by making an incision at the position of 5; 8; and 1 hours. After cutting open the skin, it is then rolled up and stitched. This technique carry the danger that the skin can hang lose any time since it is till intact.

Techniques used by traditional practitioners are varied. One traditional practitioner in certain remote area in Sampang, Madura uses an unconventional technique. This technique involves inserting a piece of wood into the penis head, after which the part that is to be cut is placed on the knife and beaten using a hammer. In Madura, there is also a traditional practitioner who uses the technique similar to that employed in cutting sugar canes. He uses a knife and bamboo clamp. In Sumenep region, also in Madura, it is not uncommon to find traditional practitioners who use the elliptical cutting technique by using razor blade and bamboo clamp. Basically the two techniques involve the discarding of part of the penis skin by cutting linearly or at an askew angle the foremost part of the penis head.

The difference between traditional practitioners in Madura and those in Yogyakarta lies in the cutting technique. While traditional practitioners in Yogyakarta, *bong supit*, have adopted medical ways in carrying out the practice of genital cutting. Even the tools used during the process no longer comprise razor blades and bamboo, but pair of scissors (*bisturi*) and clamp. It must be noted however, that not all *bong supit* use the same technique in carrying the genital cutting practice. One such way is described underneath:

“Using clamp which is positioned at the hour band of 12:6, koher is placed across so that it holds the penis skin between the penis head that is to be cut and chlorethyl secretion. Immediately after that using either the bisturi or pair of scissors cutting is made under or above the koher resulting into front and upper part of the penis head to be discarded, and the remaining part of the penis skin below. The remaining penis skin is cleansed and straightened by folding it backwards, after which the injury on the penis is strapped with paper tissue.”

Besides the variation in cutting techniques between medical and traditional practitioners, differences are also found in the equipment used. Table 1 illustrates types of tools used. Viewed from tools used by medical personnel in Yogyakarta and Madura there is basically no difference since both areas utilize standardized equipment. On the other hand, looked at from the angle of traditional male genital cutting practice there is difference between Yogyakarta and Madura. In Yogyakarta, tools used are almost similar to those used by medical personnel, except that there is no stitching of the wound and use of disinfectants to clean the tools and the wound. Traditional practitioners in Madura have not yet adopted medical ways in carrying out male genital cutting practice. This is evidenced by the tools used, which are basically knife, razor blade and bamboo clamp during the cutting process. In addition, using traditional drugs such as traditional

Table 1
Tools Used for Male Genital Cutting

| Tool | Yogyakarta | | Madura | |
|-----------------|---------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| | Medical methods | Traditional methods | Medical methods | Traditional methods |
| Cutter | Pair of scissors, surgery knife; (surgical blade) | knife; pair of scissors | Pair of scissors; surgery knife, surgical blade | knife; razor blade |
| Clamp | Clipper, bent clamp | Clipping Clamp; koher | clipper, bent clamp | Clipping Clamp (bamboo, piece of wood/ metal/ <i>ruji</i>) |
| Anesthesia | Drugs for anesthesia | Chlorethyl | Drugs for anesthesia | - |
| Disinfectant | Betadine, iodine | - | many kinds | Alcohol |
| Stitching tools | Thread, nalfuder, needle | - | thread, nalfuder, needle | - |
| Bandaging tool | Bandage | plaster, paper tissue | plaster, paper tissue | tensoplast, plaster |
| Medicatio | Tetracycline, amoxylin | anti biotic | tetracycline, amoxylin | ultracilin, beehives <i>temulawak</i> , raw eggs |

concoctions, beehives, and droppings of domesticated animals does the healing process.

Procedures

The general procedure used in Yogyakarta and Madura today involves the cutting of the skin on the penis head until it is ripped off. This procedure has its roots in Islamic teachings that taking reference from the term *kbitan*, which is comes from the word *kban* that means to cut. According to opinion of the *ulama* from the four *mazhab* (Hanafi, Maliki, Syafi'i, and Hambali) agree to the notion that the entire part that covers the penis head (glans penis) until it becomes exposed (Al Marsyafi, 1996). So, in line with the above definition, the part of the skin that is cut is the prepusium, is the skin and mucous that covers the glans penis.

Research findings in the two areas indicate that the male genital cutting procedure of cutting is in the main used by both medical and traditional practitioners. The procedure used by traditional practitioners in Madura involves the discarding of part of the skin on the penis head by cutting in either a straight line or at a skewed angle. The two male genital cutting procedures used by the two traditional practitioners in Madura are explained as follows:

The traditional practitioner, Mr. T, Sampang:

(Without preceding with the use of anesthesia), bamboo is inserted (inside the penis skin)...which is then clipped...followed by cutting the sugar cane using a razor blade...treated with ultracilin... after it is wrapped up by tensoplast...to complete the process salat is read as well as bismillah).

The traditional practitioner, Mr. P, Sumenep:

(The penis skin) is clipped using bamboo clamp... which is then cut using a shaving knife...after cutting (the remainder of the penis skin) is discarded...in other words the penis skin is immersed into some egg solution to get frozen.

Such procedures used by traditional practitioners are passed on from father to son. In other words, the knowledge is heritated and transferred

from forefathers to descendants. The statement made by *bong supit* that he also obtained knowledge about male genital cutting from his parents attests to that fact. Nonetheless, the male genital cutting procedure used by traditional practitioners in Yogyakarta differ from those used by traditional practitioners in Madura. In general *bong supit* in Yogyakarta circumcise using the dorsumcision procedure that is cutting the part foremost part of the penis head. Although looked at from the angle of technique used there is a lot of similarity, the procedures used by three *bong supits* who were interviewed tended to differ from one to the other. One of the most renowned *bong supit* in Yogyakarta, Mr. B in Bogem, conceals the procedure he uses, but merely hints that he carries out elliptical male genital cutting, but cuts the upper part of the penis, which is done in accordance with the condition of the patient.

Bong Supit, Mr. K, Bantul, Yogyakarta:

“First, the skin covering the penis head is clipped using a clipper, then to anesthetize it, it is sprayed with kloteril until bleeding stops. After that the upper part of the penis (upper penis) is cut at an a skewed angle, after which it is wrapped by paper tissue”

Bong Supit, Mr. S, Yogyakarta:

“The skin on the penis head is pulled forwards using a clipper, after which it is local anesthesia is carried out. The upper part of penis head is then cut at skewed angle, the cut skin is then pulled backwards without stitching it and then wrapped up by paper tissue.”

Procedure dorsumcision is also practiced by one doctor in Puskesmas Pademawu, in Madura. This procedure is quite complicated and requires a long process, which is between 45 minutes and one hour. This technique is used by the aforementioned doctor is somewhat different from that used by *bong supit* in Yogyakarta. The cutting of the outer skin on the edge of the penis head is done in the following manner. Foremost, the upper part of the skin is cut straight toward the body until the line that encircles the penis head. The cutting of the lower part is made in twists and turns forward to make sure that the frenulum is not cut. Upon stopping the bleeding, the process is terminated by stitching and then the healing process.

Male Genital Cutting in Yogyakarta and Madura

In general medical personnel and paramedics use the male genital cutting procedure that cuts the skin on the penis head in an elliptical way. The procedure used by a certain nurse in Sumenap, Madura is described as follows:

“Before carrying out the cutting, the inside part between the penis and the penis head is cleaned using betadine and iodine providon 10%. Then local anesthesia is carried out by injecting the penis. After that the skin on the upper part of the penis head is clipped in three points, that is towards the 11:1:6 o'clock. The skin is then cut between 11 and 1 hour by making an incision in the direction of the penis, followed by encircling it following the line around the penis head until the position of 6 o'clock, and then the skin is slit open. Upon completing the cutting process, bleeding is stopped and then stitching is carried out starting at the 6 o'clock position to 6 o'clock position one again, after which it is covered. It is then cleaned again using betadine.”

Besides the above procedures, which are commonly used, in one area, which is very remote in Jrengik village, Sampang, Madura a certain unusual procedure was found. It was practiced by Kiai M, who inherited knowledge about male genital cutting from his parents. The unusual male genital cutting procedure used involves hitting the skin with a hammer. The part of the skin that is cut is at the upper part of the skin on the penis head. The procedure goes as follows:

“The circumcision process starts with inserting a piece of stick inside the urethra. The stick determines the confines of the penis head as well as the tool to cut the skin. After wards the edge of the lower part of the penis is held and pulled downwards. To make an incision into the upper part of the skin, the knife is then placed above it and hit once again. The incision process can be done twice or thrice depending on the condition of the patient. The skin on the penis head is just left in such a manner and only a small part if discarded merely to fulfill religious prescriptions. After the process, the wound on the penis head of the patient is spit with saliva reading mantra-mantra in the process, and smearing it with water.”

Another thing that makes the above procedure to be unique is that after competing the cutting process, the piece of wood used is planted

into the ground and sprayed with water obtained from the bathroom. This is meant to ensue that by the time the piece of wood will be used again to circumcise it will be able to cool the penis to be cut. That stick is only removed if it is going to be used in the cutting.

The difference of procedures used by medical and traditional practitioners lies in the way such knowledge was obtained. Medical practitioners and paramedics carry out the male genital cutting process using the knowledge they acquire in the course of their studies in nursing and medical schools, which are why the procedures they use, are generally similar. The traditional practice, which is transferred from father to son, shows difference in procedure since it depends on how it was obtained. Bong supit in Yogyakarta even though acquires his knowledge through inheritance combines it with medical ways which include; the dorsumcision procedure which is almost similar to the elliptical technique such as is used by medical personnel; tools which are in line with those used by medical practitioners such as knife, pair of scissors, kokher; and treatment provided the aftermath of the cutting process using antibiotics.

In Madura on the other hand, knowledge of traditional male genital cutting practice, which is known as kiai is likewise acquired through inheritance, but does not involve the use of medication. The skill they have in carrying out male genital cuttings is backed by their knowledge acquired from books on Islam dealing with the subject of male genital cutting. This Kiai still uses simple traditional treatment such as utilizing *temulawak*, chicken egg, and *mantra-mantra*. Nonetheless there are some who have begun using simple medication such as alcohol and ultracilin ointment.

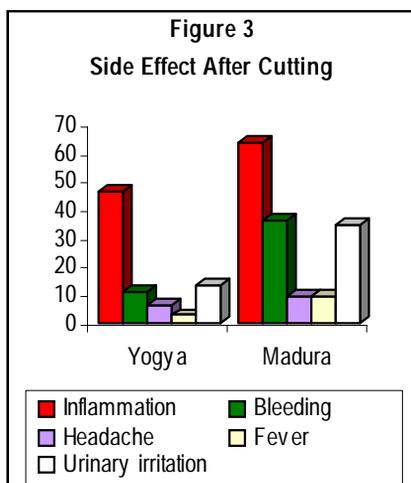
Effects and Complications

Male genital cutting, which is carried out using medication almost, has no side effects on the penis. Risks on the other hand often emerge as a consequence of undergoing the procedure, especially if male genital cutting is carried out using traditional procedures. Patients who undergo male genital cutting using traditional procedures take long to heal. There are at least five outstanding complaints made in the aftermath of undergoing

male genital cutting, which are: swelling, bleeding, headaches, fever, and feeling pain while making short calls. Such complaints are usually felt long after the process of male genital cutting is gone through. Despite that there are sources, which express fears that male genital cutting will impair erotic sensation at the time of making intercourse because the foreskin constitutes part of the penis with the most sexual sensitivity (Cruz, 2001).

Swelling or as the people of Yogyakarta call it, *gendhelen* constitutes a side effect that often occurs. According to one *bong supit*, the swelling is part of the healing process, which eventually withers by itself. In addition, swelling occurs because after cutting treatment or wrapping bandages is carried out under closed doors which causes pain once it is opened. The healing process also depends on the patient's state of health. Side effects that occur in the aftermath of undergoing male genital cutting are caused by three things, which are: the physical condition of the child, the cutting technique used and attendant procedures, and the nature of treatment after the cuttings.

The process of male genital cutting carried out by medical practitioner reduces side effects that affect patients in the aftermath of the cutting practice. The process of sterilizing tools used in the process, the giving of disinfectants before cutting is made and the presence of anesthesia minimizes the probability of side effects to occur. Besides, other preventive measures against side effects such as giving analgesics and antibiotics.



According to AAP (American Academy of Pediatrics) carrying out local anesthesia, which is meant to reduce the pain, instead causes complications during the cutting process, which include: bleeding as a result of the injecting in the area that is to be cut (Cruz, 2001). Similar finding emerge

from research, which indicate the presence of bleeding in the aftermath of undergoing male genital cutting practice. According to medical resources, bleeding which comes as a side effect of cutting can be stopped in several ways, among which: pressing the bleeding part; blood vessel that is somewhat big; tying with cat gut; casing obstruction by desiccating the bleeding part using heated items; gelatin sponge which is placed on the bleeding area; and collastypt (Hermana, 2000).

The incidence of post cutting complications is generally very low and ranges from 0.2 per cent to 2 percent, and in fact are minor in scale even though more complicated cases some times occur (Cruz, 2001). This is more so in Yogyakarta and Madura cases where male genital cutting is carried out when children are still in their infancy, which reduces such occurrences. The practice of male genital cutting in NTT (East Nusa Tenggara) is carried out when the child has reached maturity. There are at least 24 complications that came as a result of undergoing male genital cutting, which include bleeding, infection and urinary retention (Cruz, 2001).

Side effects that come about as a result of male genital cutting carried out medical practitioners are easy to overcome because monitoring the patients is made from the very beginning. The side effects that occur in the aftermath of male genital cutting practice carried out by traditional practitioners are very difficult to handle. Such complications are as a consequence of using un-sterilized tools such as klem from bamboo which is used over and over again, razor blade and knife that have got rust due to frequent use, as well as using drugs and tools that are not appropriate.

Research show that in both Yogyakarta and Madura paramedics often find cases of patients who suffer from infections and bleeding as a consequence of male genital cutting. A nurse in one of the hospitals in Yogyakarta complained that they often receive patients with complications as a result of using wrong cutting procedures by *bong supit*.

“We often receive crumbs from Bogem, usually cases of bleeding or infection. Infection usually occur a week after cutting, and as for bleeding it occurs one or two days after. Bleeding often occurs because in the process of cutting the skin blood vessels are cut.”

In a case that occurred in Madura, on the other hand, one paramedic had to carry out the cutting process once again because the initial process led to serious infections to the penis.

“A patient aged 25 years. He was circumcised while still a child by the Dukun traditional healer. It was only the tip of the skin on the penis head that was cut, which meant that it was still not open, hardened, and sticky. With time it begun to swell. May be he wanted to marry and probably felt sense of unease with his wife any way, whatever the case he asked to be circumcised once again.”

Besides inappropriate male genital cutting procedures, the healing process carried out by traditional practitioners by using concoctions extracted from *temulawak*, making solutions using bee hives which is then sprinkled on the wound or using chicken egg for immersing the wound constitute unhygienic procedures. More appalling still is the presence of one traditional practitioner in Madura who spits saliva at the wound as he is reading mantra as away to facilitate the healing process. Such unhygienic procedures are still used by traditional practitioners in rural areas in Madura.

Genital Cutting and Sexuality

There is almost no reliable source that associates genital cutting with sexuality. Nonetheless myths are abounding in the society, which associate the practice with sexuality. It is believed that male genital cutting enhances sexual enjoyment during intercourse. There are even more popular sexual myths in Madura, which are socialized by kiai that the penis is analogized with banana, that:

“The advantage attained through genital cutting is the enhancement of sexual at the time of intercourse. It is likened to the process of eating banana, the skin of which must be removed before it is eaten.”

The foreskin that is discarded which opens up the penis head, is believed to augment sexual enjoyment especially when it is done orally. The myth that discarding the foreskin enhances sexual enjoyment is also abound in Yogyakarta. One *bong supit* in Bogem says that the foreskin,

which is closed, is considered a disturbance: "...and that is not enjoyable, similar to using condom..." He clarifies this issue further by saying that at one time when he received a patient to be circumcised who was married and of Chinese ethnicity. In the aftermath of undergoing the male genital cutting practice he said that his sexual relation with his wife became more enjoyable as there was no longer any hindrance.

The male genital cutting technique carried out by traditional practitioners in Madura is also believed to augment sexual enjoyment. Mr. Tholib who is a traditional male genital cutting practitioner in Sampang said that: "*Because underneath there is still part of the penis skin that remains which increases sexual enjoyment.*" Cutting the penis skin in an elliptical manner since it leaves part of the skin underneath is believed to enhance sexual sensation. This fact was also made clear by a certain nurse in one Puskesmas in Sampang that: "*This technique, cutting elliptically, leaves some part of the skin which augments sexual enjoyment.*"

From the medical point of view contends that with the removal of the foreskin reduces the sensitivity of the penis. Physiologically, foreskin is reckoned to be part of the complex nervous system designed to protect the penis especially during intercourse. Foreskin is the most sensitive part of the penis (Cruz, 2001). Thus, by removing the foreskin, the sensitivity of the penis decreases which lengthens the ejaculation process. The same view was expressed by one medical doctor based at Pademawu Puskesmas in Madura, that:

"From the medical point of view it is assumed that the man who undergoes genital cutting experiences a reduction in the sensitivity of his penis which makes the coitus longer. This is because with the absence of the foreskin, what remains is the glans skin, which is not very sensitive."

A certain survey carried out in Iowa city on sexually active women found out that women tend to like penis that has undergone male genital cutting because it appears to be more sexy, better, cleaner and interesting as well as natural (Schoen, 1997). This finding was backed up by the American Association, which stated that men who have not undergone male genital cutting are more vulnerable to sexual dysfunction such as difficulty in erection.

Such myths that are abound in society though lack empirical evidence to support them, add more weight and justify the continuation of the genital cutting practice. This is seen from the tendency of ethnic minorities such as Christians and ethnic Chinese to under go the practice as a direct result of the environment that circumscribes them. Moreover such myths are associated with highly regarded people in society such as *kiai* in Madura.

The evaluation made by women of their social life as the other sex or even tend to regard it, as the second sex is also evidence over the issue of male genital cutting. Women are still regarded as men's sexual objects. This can be inferred from opinions that contend that sexual enjoyment is for men. That is why the view of the society about male genital cutting that it must be carried out because it increases sexual enjoyment for men, but pay no any regard to what occurs to women.

In social life the wife is depicted as servant of the husband, which follows that she must also play the role of a sexual servant as well. This is expressed in the following statement by a man in Madura:

“What is modest produces the feeling of enjoyment...the issue of enjoyment or lack of it in relation to sex when one is in ecstatic mood, does not lead to fatigue. But the husband once rebuffed... he becomes angry. The wife should never ever refuse.”

The case of male genital cutting strengthens the argument that male dominates sexual life. This is made clearer by the following statement made by one *kiai* in Madura:

“God created a pair, that is benefit. The benefit is for men to enjoy. The wife possesses it, but it is the husband who knows how it feels.”

Conclusion

The process of carrying out male genital cutting practice is tending more toward the use of medical ways in Yogyakarta and Madura, despite differences in patterns used. InYogyakarta the shift to medical ways has been adopted by traditional practitioners (*bong supit*) while in Madura it

is the individual who has undergone male genital cutting that eventually goes to medical personnel. In line with that techniques that emerge are evaluated from the extent to which they are effective in the process of the cutting from the medical standpoint. Among the Muslim community, most of who carry out male genital cutting, the techniques that are used constitute no problem as long as they fulfill the conditions and essence of the practice of male genital cutting, which is to keep the penis clean during prayers. Several techniques are identified some of which are categorizes as special, seen from the angle of both the cutting procedure and tools used. Nonetheless, cases involving such practices are very rare, and they are carried by non-medical practitioners. Another problem that has strong bearing on the male genital cutting issue is that of sexuality. From both the medical and religious standpoints, the practice is seen as enhancing sexual enjoyment. The problem with this notion is that it is based on gender bias by regarding women as meant for men's source of satisfaction. The implication is that women are not considered much in such relationship.

Reference

- Al Marshafi, Saad. 1996, *Kbitan*, Jakarta: Gema Insani Press
- Cruz, Rio. 2001, *Circumcision Information for Health Professionals and Parents*, International Coalition for Genital Integrity.
- Hermana, Asep. 2000, *Tebnik Kbitan: panduan lengkap, sistematis, dan praktis*, Jakarta: Widya Medika
- Schoen, Edgar J. 1997. *The Circumcision Decision: On the cutting Edge*. url: www.MohelJoel.com
- Van Dam, Johannes dan Marie-Christine Anastasi. 2000. *Male Circumcision and HIV Prevention: Direction for future research*, Horizon: June, Published by Population Council.
- Wiener, John S. 1998, *Circumcision: Is it right for my son*, Duke University Health System

INDEKS POPULASI 2005

Indeks Penulis

F

Faturochman
2005, 16(2): 195-214

M

Mustar, Endang Ediasuti
2005, 16(1): 61-80

P

Parwadi, Redatin
2005, 16(2): 171-194

Putranti, Basilica Dyah
2005, 16(1): 81-101

Purwatiningsih, Sri
2005, 16(2): 195-214

R

Rofi, Abdur
2005, 16(2): 131-148

S

Sukamdi
2005, 16(1): 39-60

Sumarto, Mulyadi
2005, 16(2): 109-129

Ssenyonga, Muyanja
2005, 16(1): 3-37

T

Tukiran
2005, 16(2): 149-170

Indeks Subjek

A

Aceh Barat
2005, 16(2): 131-148

Angkatan kerja
2005, 16(1): 61-80
perempuan
2005, 16(2): 149-170

B

Bong supit
2005, 16(2): 195-214

D

Daerah Istimewa Yogyakarta
2005, 16(1): 39-60
2005, 16(1): 61-80

G

Gender
2005, 16(1): 81-101

I

Istri nelayan
2005, 16(2): 171-194

K

Kalimantan Barat
2005, 16(2): 171-194

Kemiskinan
2005, 16(1): 3-35
2005, 16(1): 50-54

Indeks Populasi 2005

- Kesehatan
2005, 16(1): 39-60
reproduksi
2005, 16(1): 81-101
- Korupsi
2005, 16(1): 3-35
- L**
- Lingkungan hidup
perusakan
2005, 16(2): 109-129
- M**
- Migrasi terpaksa
2005, 16(2): 131-148
- N**
- Nagan Raya
2005, 16(2): 131-148
- P**
- Pembangunan
manusia
2005, 16(1): 39-60
ekonomi
2005, 16(2): 109-
perempuan
2005, 16(2): 149-170
- Pendapatan rumah tangga
2005, 16(2): 149-170
- Pendidikan
2005, 16(1): 39-60
2005, 16(1): 77
- Pengangguran
2005, 16(1): 61-80
2005, 16(2): 149-170
- Pengungsi terpaksa
2005, 16(2): 131-148
- Pekerjaan sampingan
2005, 16(2): 171-194
- Perempuan
sunat, *libat* sirkumsisi
kesempatan kerja
2005, 16(2): 149-170
- S**
- Seksualitas
2005, 16(1): 81-101
2005, 16(2): 195-214
- Sirkumsisi
perempuan
2005, 16(1): 81-101
laki-laki
2005, 16(2): 195-214
variasi
2005, 16(2): 195-214
- Sumber daya alam
2005, 16(2): 109-129
- T**
- Tsunami
2005, 16(2): 131-148
- U**
- Utang
2005, 16(1): 3-35



Pengirim:

Kode Pos _____

Kepada

Redaksi Jurnal *Populasi*

Bulaksumur Blok G.7

Yogyakarta 55281

INDONESIA

Formulir Berlangganan

Saya ingin berlangganan *Populasi*, Jurnal Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada mulai nomor hingga Mohon Jurnal *Populasi* dikirim kepada:

Nama :

Alamat :

Bersama ini saya kirimkan pembayaran melalui rekening untuk terbitan dengan harga per eksemplar

Rp untuk satu kali terbit

Rp untuk satu kali pembelian

....., 200....
Pelanggan

Harga:

- Eceran: Rp15.000,00/eks (.....)
- Langanan:
 - a. Pulau Jawa Rp40.000,00/tahun
 - b. Luar Pulau Jawa Rp50.000,00/tahun

Kirim:

g Wesel ke:
Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan
Universitas Gadjah Mada
Bulaksumur G-7, Yogyakarta 55281
g Bank Niaga Cab. Sudirman Yogyakarta
No. Rek.: 018-01-14128-00-3
a/n. YP3K UGM