

SUSUNAN PENGELOLA

Ketua Pengarah

Agus Dwiyanto

Ketua Penyunting

Tukiran

Sekretaris

Wini Tamtari

Staf Penyunting

Kasto

Sukamdi

Faturochman

Anna Marie Wattie

Penyunting Ahli

Sofian Effendi

Ida Bagoes Mantra

Djamaluddin Ancok

Irwan Abdullah

Mulhadjir Darwin

Chris Manning (Canberra)

Hans-Dieter Evers (Bielefeld)

Benjamin White (Den Haag)

Penyunting Bahasa

Sugihastuti

Diterbitkan oleh

Pusat Penelitian Kependudukan

Universitas Gadjah Mada

Alamat Redaksi

Bulaksumur Blok G-7

Yogyakarta - 55281

Telp. (0274) 563079 - 901152

Fax (0274) 582230

E-mail.

psc-gmu@yogy.wasantara.net.id

Homepage.

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

Surat Tanda Terdaftar

Deppen RI No.: 2000/SK/Ditjen -

PPG/STT/94

Tanggal 9 Maret 1994

ISSN 0853-0262

DAFTAR ISI

Daftar Isi	1
Pengantar Redaksi	2
Migrasi Legal dan Ilegal ke Malaysia Barat: Kasus Migrasi Internasional di Pulau Lombok, Nusa Tenggara Barat <i>Bambang Wicaksono</i> <i>Triantoro</i>	3
Konteks Sosio Kultural Migrasi Internasional: Kasus di Lewotolok, Flores Timur <i>Setiadi</i>	17
Dampak Sosial Migrasi Tenaga Kerja ke Malaysia <i>Wini Tamtari</i>	39
Urbanisasi dan Pengembangan Kota di Indonesia <i>Prijono Tjiptoherijanto</i>	57
Pedagang Kaki Lima pada Masa Krisis <i>Agus Joko Pitoyo</i>	73

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

PENGANTAR REDAKSI

Sampai awal tahun 2000, jumlah angkatan kerja di Indonesia diperkirakan telah mencapai sekitar 94,5 juta. Ini berarti diperlukan kesempatan kerja dalam jumlah yang cukup besar. Keterbatasan kesempatan kerja yang ada, mendorong mereka mencari pekerjaan ke negara lain dengan melakukan migrasi, atau melakukan urbanisasi ke kota untuk menciptakan pekerjaan sendiri di sektor informal.

Arus pekerja migran Indonesia dari waktu ke waktu terus bertambah. Selama Pelita I arus migrasi pekerja ke luar negeri hanya sekitar 5624. Jumlah ini terus meningkat dan selama 1995-1997 jumlah pekerja tersebut telah mencapai 843742. Sebagai pekerja di negara lain, mereka seringkali kurang mendapatkan perlindungan dan pembelaan. Hal ini nampak dari berbagai macam eksploitasi yang mereka terima sejak dari berangkat sampai di negara tempat bekerja.

Populasi terbitan kali ini menampilkan tiga tulisan tentang migrasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, terutama ke Malaysia dan dua tulisan berikutnya membahas tentang urbanisasi dan pedagang kaki lima. Tulisan pertama menyajikan hasil penelitian tentang sistem keberangkatan

pekerja migran ke luar negeri. Rumitnya prosedur keberangkatan ke luar negeri melalui jalur pemerintah (legal) menyebabkan mereka memilih menggunakan jalur ilegal. Akibatnya mereka harus menanggung berbagai akibat dari sistem ini, seperti eksploitasi dan kurang mendapatkan perlindungan dari pemerintah. Suatu hal yang wajar bahwa mereka akan mendapatkan benturan dan perubahan sosial budaya di daerah tujuan maupun keluarga di daerah asal. Hal ini dibahas pada tulisan kedua dengan mengambil kasus di daerah Lewotolok, Flores Timur. Tulisan ke tiga menyajikan hasil penelitian tentang dampak sosial migrasi tenaga kerja ke Malaysia. Ketiga tulisan ini saling berkaitan yang dapat merefleksikan latar belakang daerah pertanian lahan kering yang kurang menjanjikan untuk peningkatan kesejahteraan. Kemudian, tulisan keempat mengingatkan akan pentingnya urbanisasi dalam perencanaan pengembangan perkotaan di Indonesia. Sebagai akibat dari urbanisasi berlebih dan kesempatan kerja yang terbatas di daerah perkotaan maka muncullah pekerjaan di sektor informal khususnya pedagang kaki lima sebagai bahasan terakhir dalam populasi edisi kali ini.

MIGRASI LEGAL DAN ILEGAL KE MALAYSIA BARAT: KASUS MIGRASI INTERNASIONAL DI PULAU LOMBOK, NUSA TENGGARA BARAT

Bambang Wicaksono Triantoro*

Abstract

The problem of Indonesian illegal migrant workers to foreign countries will always be a crucial issue. The international migrant workers issue raised when many Indonesian migrant workers to foreign countries were treated badly when seen from a humanity and law aspect. The data of this research made use of the research data conducted by the International Migration Team, Population Studies Center, Gadjah Mada University comprising of 355 return migrants from Lombok Island, West Nusa Tenggara in 1998. The return migrants acted as respondents were randomly selected. The method used in this research were quantitative and qualitative with secondary data analysis. Results of the research indicated that individual, institutional (structural) and environmental context influences the program effectiveness. The institutional context such as bureaucracy and the environmental context were the existence of informal institution and accessibility of also gives contribution towards consideration in determining the choice of the migration procedure, especially in determining the legal migration procedure.

Pendahuluan

Studi mengenai migrasi internasional masih kurang mendapat perhatian secara proporsional, baik dari kalangan akademisi maupun dari pengambil kebijakan (pemerintah). Masih kurangnya perhatian (*neglected*) terhadap studi migrasi internasional telah ikut mempengaruhi intensitas dan kualitas studi yang dihasilkan. Setidak-tidaknya terdapat beberapa alasan yang mendasari masih kurangnya perhatian terhadap isu

migrasi internasional, antara lain, masih sedikitnya kalangan akademisi yang *concern* dan memiliki keahlian serta pengalaman studi yang cukup mendalam mengenai masalah migrasi internasional. Di samping hal tersebut, masalah sumber data yang berkualitas juga masih sangat terbatas. Data yang tersedia dari pemerintah sangat sedikit yang memiliki relevansi dengan masalah migrasi internasional (Hugo, 1996).

* Drs. Bambang Wicaksono Triantoro, M.Si. adalah asisten peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Migrasi internasional menjadi permasalahan di Indonesia ketika banyak pekerja asal Indonesia yang bekerja di luar negeri, seperti di Arab Saudi, Malaysia, Singapura dan negara-negara lain, seringkali mendapatkan berbagai perlakuan yang merugikan dan melanggar hak asasi manusia dari para pengguna jasa di negara tujuan kerja (lihat Tabel 1).

Berbagai kasus tersebut merupakan contoh permasalahan yang muncul akibat rendahnya kualitas perlindungan terhadap para tenaga kerja di negara tujuan kerja. Di samping hal tersebut, penggunaan

jalur bermigrasi ilegal yang dilakukan oleh sebagian pekerja sangat rentan terhadap eksploitasi pekerja yang dilakukan oleh para calo/taikong dan pengguna jasa, baik selama proses migrasi berlangsung maupun ketika berada di tempat kerja. Ekses negatif dari ini semua berupa terabaikannya aspek jaminan perlindungan kerja yang mengimbas pada kemunculan isu kemanusiaan, seperti penganiayaan, pelecehan tenaga kerja, eksploitasi, pemerkosaan, bahkan pembunuhan atau deportasi besar-besaran yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia terhadap 1.725 migran

Tabel 1
Kasus TKI di Luar Negeri yang Mendapat Masalah

Nama	Tempat kerja	Masalah
Hartati	Singapura	Dianiaya, luka-luka di sekujur tubuh akibat pukulan dan siraman air panas. Pulang dan berobat atas biaya sendiri.
Wardiyati	Singapura	Tewas, jatuh dari gedung (bunuh diri?). Hasil otopsi organ reproduksi luka.
Sutarmi. S	Singapura	Tewas dianiaya (bunuh diri?). Pernah diintimidasi dan diancam akan dibunuh.
Arfah	Malaysia	Dianiaya, dikurung selama 10 hari sebanyak 3 kali, rambut digunting paksa. Dibekali uang Rp200 ribu dengan bantuan KBRI pulang ke Medan.
Tasih	Arab Saudi	Kerja dari pagi sampai malam. Tidak pernah digaji. Dianiaya, dipukul dengan benda keras pada perut dan dada sehingga luka memar, pulang ke kampung halaman dengan diantar adik majikan.
Misfa Indarti	Jerman/Arab	Kontrak selama 2 tahun, kerja dari pagi sampai malam. Dianiaya, kaki diseterika karena terlambat menggosok pakaian. Pulang ke Indonesia dengan bantuan KBRI

Sumber: *Kompas*, 20 Oktober 1997

pekerja ilegal asal Indonesia beberapa waktu yang lalu (*Republika*, 27 Mei 1998). Bahkan, dampak psikologis yang diderita para pekerja sehabis kontrak kerja sangat berat, seperti mengalami tekanan (stres) sampai menjadi terganggu jiwanya (*Republika*, 17 Mei 1998).

Pemerintah, dalam hal ini Depnaker, telah mengatur dan merumuskan suatu kebijakan tentang mekanisme pengiriman pekerja ke luar negeri sehingga dapat lebih menjamin aspek perlindungan hukum bagi pekerja melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja No.02/MEN/1994 tentang Penempatan Tenaga Kerja di Luar Negeri dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No.KEP.44/MEN/1994 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penempatan Tenaga Kerja Ke Luar Negeri. Kebijakan ini menjadi bagian dari strategi perencanaan ketenagakerjaan nasional yang bertujuan untuk mengurangi jumlah pengangguran di dalam negeri, peningkatan kesejahteraan migran, dan peningkatan perolehan devisa negara (Hugo, 1995b). Dalam rangka pencapaian tujuan tersebut dirumuskan suatu bentuk kebijakan berupa program ekspor jasa tenaga kerja melalui Surat Menteri Tenaga Kerja No.269/M/VIII/94 yang diharapkan efektif dalam mencapai tujuan dan misi yang telah digariskan, yakni salah satunya meningkatkan perlindungan kepada pekerja dengan cara

mempromosikan penggunaan jalur legal kepada para migran dalam bermigrasi ke luar negeri untuk tujuan bekerja (Depnaker, 1998).

Dari berbagai kasus yang menimpa para pekerja Indonesia di luar negeri, khususnya di Malaysia seperti masalah eksploitasi, penganiayaan sampai deportasi, terlihat bahwa kualitas serta efektivitas peraturan Kep.Menaker No.44 tahun 1994 masih belum seperti yang diharapkan. Timbulnya berbagai masalah yang menimpa para pekerja Indonesia di luar negeri lebih disebabkan oleh adanya faktor-faktor diantaranya, (1) kurangnya perhatian dan perlindungan pemerintah terhadap TKI di luar negeri. Selama ini pemerintah hanya melakukan fungsi administrasi, tanpa menjalankan pengawasan langsung, apalagi perbaikan nasib para TKI. (2) Minimnya pemahaman TKI tentang peraturan hukum bagi dirinya – baik selaku TKI maupun masyarakat – dalam konteks hukum di negara tujuan. (3) Lemahnya posisi tawar (*bargaining power*) TKI terhadap pemilik perusahaan atau pengguna jasa. Hal ini dapat terjadi karena sebagian besar TKI adalah pekerja yang memiliki keterampilan rendah (*unskill labors*). (4) Aturan hukum ketenagakerjaan di Indonesia belum memadai untuk mengatasi masalah ini. Pemerintah kurang responsif dan akomodatif terhadap tuntutan yang berkembang di

masyarakat sehingga aspirasi yang berkembang tidak terakomodasikan secara proporsional ke dalam kebijakan ketenagakerjaan. (5) Kuatnya budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam dunia ketenagakerjaan di Indonesia (Sudjana,1998).

Kondisi demikian masih diperparah dengan kenyataan bahwa penggunaan jalur resmi pemerintah masih belum populer di kalangan migran pekerja (Hugo, 1994) meskipun pemerintah (Depnaker/PJTKI) telah berupaya untuk mempromosikan penggunaan jalur secara resmi kepada para calon pekerja yang hendak bekerja ke luar negeri, khususnya ke Malaysia, yang bertujuan untuk lebih memberikan perlindungan kerja dan kepastian hukum kepada para pekerja Indonesia, sekaligus mengurangi dampak kemanusiaan yang merugikan migran pada penggunaan jalur ilegal. Di Malaysia, jumlah migran ilegal asal Indonesia merupakan yang terbesar dibandingkan dengan jumlah migran pekerja yang berasal dari negara-negara lain, seperti Philipina, Bangladesh, India, Pakistan, dan Cina. Di Semenanjung Malaysia (Johor dan sekitarnya) jumlah migran ilegal ("*pendatang haram*") asal Indonesia diperkirakan sekitar 1 juta orang dan di Sabah - Serawak diperkirakan berjumlah 500.000-700.000 orang (Kassim,1997; Hugo, 1992).

Di samping migran mengalami dampak negatif yang relatif lebih berat karena bermigrasi melalui jalur ilegal, dampak di daerah asal pun cenderung lebih banyak. Dampak migrasi di daerah asal ini antara lain menyangkut pengaruh migrasi pada kesejahteraan, struktur, dan fungsi keluarga (Hugo, 1995a). Pada tingkat keluarga, dalam hal ini yang dimaksudkan adalah rumah tangga, fenomena migrasi tenaga kerja ke Malaysia ini telah mengakibatkan, di antaranya adanya perubahan pola perilaku anak, istri, dan hubungan kekeluargaan. Hal ini terutama tampak pada rumah tangga yang ditinggal suami (sebagai kepala rumah tangga) pergi ke Malaysia. Istri yang kemudian berstatus sebagai kepala rumah tangga tidak dapat mencari nafkah untuk mencukupi kebutuhan rumah tangganya. Beban kehidupan rumah tangga menjadi sangat berat dan ini dirasakan oleh anggota rumah tangga yang ditinggal. Beban yang dirasakan oleh istri bukan saja masalah ekonomi rumah tangga, tetapi juga beban psikologis berkaitan dengan status mereka sebagai janda yang ditinggal suami ke Malaysia. Hal ini pada gilirannya menyebabkan adanya tekanan sosial dan stres di kalangan para janda, istri migran ke Malaysia. Di samping itu, anak-anak juga menjadi terlantar

pendidikannya sebagai akibat ketiadaan biaya sekolah.

Tulisan ini bertujuan mengetahui bagaimana proses migrasi tenaga kerja asal Lombok Timur ke Malaysia yang sebagian besar dilakukan secara ilegal dan pengaruh karakteristik birokrasi terhadap kemunculan penggunaan jalur ilegal oleh para migran. Data yang digunakan adalah hasil penelitian yang dilakukan Tim Migrasi PPK-UGM di Lombok Timur, Propinsi Nusa Tenggara Barat tahun 1998. Sampel dalam penelitian tersebut adalah 355 migran kembali dan beberapa informan kunci lain untuk memperoleh informasi yang lebih mendalam mengenai fenomena migrasi ke Malaysia.

Karakteristik Migran Pekerja

Salah satu tujuan program ekspor jasa tenaga kerja yang ingin dicapai adalah meningkatkan penggunaan jalur resmi pemerintah guna lebih memberikan perlindungan tenaga kerja dari eksploitasi yang merugikan kepentingan pekerja, baik selama proses pengurusan kerja maupun selama bekerja di negara tujuan. Dalam rangka tujuan tersebut, upaya yang dilakukan oleh Depnaker adalah dengan melakukan sosialisasi program kepada masyarakat luas, khususnya calon pekerja yang hendak bekerja ke luar negeri untuk mengurangi penggunaan jalur

ilegal, yang cenderung lebih banyak merugikan kepentingan pekerja secara ekonomi, politik, dan humanis

Namun, upaya dan langkah kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah kurang mendapatkan sambutan baik dari para migran pekerja. Program pengiriman tenaga kerja yang telah diluncurkan ternyata kurang mendapatkan tanggapan sebagaimana mestinya, walaupun sebenarnya tujuan program sangat baik dan menguntungkan bagi migran pekerja. Hal ini tampak dari rendahnya penggunaan jalur resmi yang digunakan oleh migran pekerja ketika hendak melakukan migrasi ke Malaysia dalam rangka bekerja.

Rendahnya migran pekerja yang menggunakan jalur atau prosedur resmi dalam bermigrasi ke Malaysia (13,2 persen) merupakan salah satu indikasi masih rendahnya efektivitas program dalam mempromosikan penggunaan jalur legal kepada para migran sebagai upaya pemerintah untuk lebih meningkatkan perlindungan kepada mereka. Realitas ini semakin membuktikan bahwa kualitas program masih jauh dari harapan. Tingkat kepuasan migran sebagai pengguna jasa layanan program belum menunjukkan apresiasi yang baik sebagai indikator kepuasan terhadap citra (*image*) program secara keseluruhan.

Kemampuan migran dalam mengakses prosedur pelayanan yang diberikan oleh program sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, sumber pertimbangan dalam pengambilan keputusan, dan sumber informasi yang diperoleh mengenai Malaysia. Hal ini berpengaruh pula dalam memberikan kontribusi yang menentukan terhadap pemilihan penggunaan jalur atau prosedur bermigrasi ke Malaysia. Besarnya jumlah migran yang masih berpendidikan rendah, yakni SD ke bawah merupakan kendala utama dalam pencapaian tujuan program. Tingkat pendidikan yang masih rendah menjadikan kemampuan berpikir dan keluasaan wawasan yang dimiliki oleh sebagian besar migran sangat terbatas sehingga upaya mempromosikan penggunaan program kepada calon pekerja migran menjadi terhambat. Secara tradisional, migran dalam bermigrasi masih didominasi oleh pengaruh *setting* sosial-budaya

komunitas lokal yang telah lama berinteraksi dengan calo. Sangat logis apabila migran lebih mempercayai bujuk rayu calo dalam mengambil keputusan untuk bermigrasi, mengingat calo secara sosial lebih dekat kepada lingkungan masyarakat migran (keluarga) dibandingkan dengan aparat birokrasi di tingkat desa, terlebih dengan pihak Depnaker.

Pola bermigrasi secara ilegal sebagian besar (60,4 persen) dilakukan oleh migran yang berpendidikan rendah, yakni SD ke bawah (lihat Tabel 2). Sebaliknya, jalur atau prosedur bermigrasi secara legal banyak dilakukan oleh migran berpendidikan tinggi, yakni SLTA ke atas. Semakin rendah tingkat pendidikan migran, maka kecenderungan migran untuk menggunakan jalur atau prosedur ilegal dalam bermigrasi ke Malaysia semakin besar. Hal ini lebih disebabkan para migran dengan tingkat pendidikan rendah belum dapat berpikir secara rasional dengan mempertimbang-

Tabel 2
Prosedur Bermigrasi dan Tingkat Pendidikan

Pendidikan	Jalur	
	Legal (%)	Ilegal (%)
SD Ke Bawah	44,7	60,4
SLTP	25,5	16,9
SLTA +	29,8	22,7
JUMLAH	100,0	100,0
N	47	308

Sumber: PPK UGM, 1998

kan *cost-benefit* dari konsekuensi keputusan yang diambilnya serta senantiasa mendasarkan pengambilan keputusan dengan menggunakan referensi dari teman, tetangga, atau tradisi yang telah lama berkembang di lingkungannya dan yang menyangkut penggunaan jalur bermigrasi ke Malaysia.

Sumber informasi merupakan komponen penting bagi migran sebagai referensi pengambilan keputusan penggunaan jalur bermigrasi. Pengetahuan migran tentang negara Malaysia, termasuk peluang, kondisi kerja, dan tingkat upah di negara tujuan justru diperoleh dari sumber-sumber informal, seperti calo/taikong, migran kembali, teman, tetangga, atau saudara yang pernah ke Malaysia. Sumber-sumber informasi formal dari pemerintah, PJTKI, dan media massa jarang dapat diakses oleh sebagian besar migran. Rendahnya aksesibilitas migran terhadap informasi program menunjukkan bahwa sosialisasi program ke masyarakat dan migran pekerja pada khususnya belum dapat berjalan secara optimal masuk ke lingkungan desa-desa kantong migran potensial. Sebaliknya, eksistensi calo/taikong di pelosok-pelosok desa kantong migran telah lama beroperasi dengan menggunakan pengaruh tokoh masyarakat setempat yang bekerja sama menanamkan kepercayaan kepada masyarakat

atau calon migran untuk menggunakan jasa calo/taikong dalam bermigrasi ke Malaysia.

Calo, teman, tetangga, atau saudara sebagai migran kembali merupakan aktor-aktor yang banyak memberikan pengaruh kepada migran dalam pengambilan keputusan bermigrasi maupun dalam memberikan berbagai informasi yang menyangkut pekerjaan di Malaysia. Kedekatan hubungan personal dan sosial migran dengan sumber informasi informal menjadikan ikatan kepercayaan yang terjalin menjadi semakin solid. Kondisi ini semakin diperparah dengan masih rendahnya penerimaan pesan program dari pemerintah oleh kalangan migran pekerja.

Meskipun sebagian besar migran mengambil keputusan secara mandiri, dalam arti kata keputusan untuk bermigrasi dilakukan atas dasar keputusan sendiri, penggunaan jalur atau prosedur yang akan digunakan masih tetap mengandalkan saran dan pertimbangan kepada migran kembali, khususnya teman, tetangga, atau calo.

Kondisi demikian menggambarkan bahwa intervensi program pemerintah masih banyak mengalami kendala yang lebih banyak diakibatkan faktor *socio cultural individual relationship*; migran masih tetap lebih mempercayai informasi, saran, dan pertimbangan dari lingkungan

sosial yang telah dikenalnya atau terdekat dengan komunitas sosialnya sebagai landasan pengambilan keputusan. Dengan kata lain, pola ikatan kepercayaan secara emosional terhadap lingkungan sosial sekitar lebih cenderung dianut oleh migran daripada ikatan formal dengan pemerintah.

Karakteristik Birokrasi

Dalam pelaksanaan program, peran lembaga pelaksana perekrutan (PJTKI) sangat dominan semenjak proses sosialisasi, promosi, perekrutan, dan pengiriman. Pihak Depnaker (AKAN) hanya menjalankan fungsi pengawasan umum administratif, terutama menyangkut kelengkapan surat izin operasi PJTKI, kelengkapan/keabsahan *job order* dan persetujuan pengiriman (*recruiting agreement*) dari pihak pengguna jasa. Depnaker tidak dapat melakukan intervensi ke dalam sistem pelayanan Kantor Imigrasi maupun Pemerintah Daerah sehingga setiap tindakan yang dilakukan PJTKI dilakukan secara *partial*, dalam arti tanpa terpantau secara langsung oleh Depnaker sehingga sangat rawan terhadap terjadinya kolusi antara PJTKI dengan berbagai instansi pelayanan di luar Depnaker yang terkait dengan program. Kasus yang menonjol menyangkut permasalahan kelemahan pengawasan ini adalah seringkali terjadi pemalsuan umur

dan dokumen jati diri calon pekerja untuk memperoleh paspor dan dokumen kerja.

Hal lain yang masih sulit diatasi oleh Depnaker adalah ruang gerak para pialang atau sponsor tenaga kerja (Petugas Lapangan/PL) yang terlalu bebas bergerak ke desa-desa untuk mencari calon pekerja migran dengan menawarkan berbagai kemudahan prosedur dan biaya yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Para sponsor sebagian besar memiliki jaringan kegiatan dengan PJTKI melalui modus operasi sangat rapi dan rahasia sehingga mencuatnya berbagai kasus penipuan dan eksploitasi calon pekerja menjadi sangat sulit untuk diungkap oleh Depnaker.

Responsivitas layanan program masih jauh dari harapan calon pekerja. Proses layanan yang sederhana, cepat, dan adanya kepastian waktu tunggu pemberangkatan ke negara tujuan kerja menjadi orientasi utama bagi para calon pekerja. Proses pelayanan pengurusan dokumen kerja yang sangat birokratis menyulitkan calon pekerja untuk mengakses layanan program. Proses birokrasi pelayanan program yang dimulai dari tingkat desa kurang memperhatikan kondisi migran pekerja yang sebagian besar masih minim informasi dan pengalaman dalam berurusan dengan lembaga birokrasi sehingga rentan terhadap eksploitasi sistem pelayanan

birokrasi biaya tinggi. Apabila memanfaatkan jasa sponsor tenaga kerja resmi, risiko terjadinya penipuan dan eksploitasi biaya juga cukup tinggi sehingga calon pekerja dihadapkan pada suatu dilema pilihan ketika menggunakan prosedur resmi. Prosedur pelayanan program sampai saat ini belum dapat memberikan formula pelayanan yang benar-benar efisien bagi kepentingan calon migran pekerja sehingga menjadikan rendahnya akuntabilitas program di mata calon migran pekerja.

Migran pekerja beranggapan bahwa lamanya prosedur yang harus ditempuh dalam pengurusan dokumen kerja, tingginya biaya

yang harus dikeluarkan, dan lamanya waktu tunggu pemberangkatan ke negara tujuan kerja melalui jalur resmi menyebabkan mereka lebih tertarik untuk menggunakan jalur ilegal yang dipandang jauh lebih efisien dan mampu mengakomodasi kepentingan calon migran pekerja. Alasan utama para migran ilegal menggunakan jalur ilegal adalah cepatnya waktu pemberangkatan ke Malaysia dan rendahnya biaya yang harus dikeluarkan selama proses migrasi berlangsung. Biaya yang harus dikeluarkan apabila menggunakan jalur resmi berkisar Rp1.800.000,00/orang, sedangkan apabila menggunakan jalur calo

Tabel 3
Prosedur Bermigrasi dan Kualitas Pelayanan Program

Kualitas Pelayanan Program	Jalur	
	Legal (%)	Ilegal (%)
Pengurusan dokumen kerja		
• Cepat	34,0	6,8
• Lambat	66,0	93,2
Biaya Pengurusan		
• < Rp 800.000,00	57,4	96,4
• Rp800.000,00+	42,6	3,6
Waktu Tunggu Pemberangkatan		
• Singkat	23,4	1,9
• Lama	76,6	98,1
Total	100,0	100,0
N	47	308

Sumber: PPK UGM, 1998

hanya berkisar Rp800.000,00/orang dengan cara pembayaran diangsur atau pemotongan gaji setelah bekerja. Cara pembayaran pada penggunaan jalur resmi adalah dalam bentuk tunai yang sangat sulit untuk dipenuhi calon pekerja dengan tingkat pendapatan yang rendah sebagai seorang buruh tani.

Waktu tunggu pemberangkatan pada penggunaan jalur ilegal (calo/taikong) hanya berkisar 1 atau 2 hari untuk kemudian para migran diberangkatkan ke Malaysia. Kalaupun harus menunggu, maksimal selama 2 minggu, sedangkan pada jalur resmi waktu tunggu pemberangkatan menurut ketentuan ialah 3 sampai 6 bulan. Namun, dalam pelaksanaannya dapat mencapai lebih dari 1 tahun tergantung pada turunnya *calling visa* dari pihak pengguna jasa. Bahkan, dalam banyak kasus justru terjadi ketidakpastian waktu tunggu pemberangkatan, sedangkan calon pekerja telah melunasi biaya pengurusan dokumen kerja. Kepentingan ini yang senantiasa

menjadi landasan utama bagi migran pekerja dalam mengambil keputusan mengenai penggunaan jalur bermigrasi ke Malaysia.

Migran pekerja sadar sepenuhnya bahwa resiko penggunaan jalur ilegal adalah mengesampingkan faktor keselamatan, keamanan, jaminan hukum, dan hak-hak mereka sebagai pekerja di Malaysia. Namun, desakan kebutuhan ekonomi memaksa migran pekerja mengambil pilihan sulit untuk segera dapat keluar dari tekanan ekonomi di daerah asal meskipun pilihan yang diambil berisiko tinggi.

Migran pekerja menyadari pula bahwa keuntungan utama apabila menggunakan jalur resmi terletak pada jaminan keamanan dan keselamatan kerja apabila dibandingkan dengan penggunaan jalur ilegal yang rentan terhadap eksploitasi, khususnya diperlakukan tak ubahnya sebagai budak belian di daerah perbatasan oleh calo/taikong. Risiko perjalanan

Tabel 4
Keuntungan Penggunaan Jalur Migrasi

Jenis Keuntungan	Jalur	
	Legal (%)	Ilegal (%)
Cepat prosedur dan biaya murah	23,4	79,2
Jaminan keselamatan di negara tujuan	76,6	20,8
N	47	308

Sumber: PPK UGM, 1998

yang dilalui sangat berbahaya dengan melewati laut pada malam hari tanpa jaminan keselamatan sehingga apabila tercegat patroli polisi laut Malaysia, migran dihadapkan pilihan untuk menyerah dan masuk penjara (*kamp*) atau melompat ke laut dengan risiko tenggelam.

Biaya yang seringkali dikenakan oleh calo/taikong dapat membengkak di daerah perbatasan dengan alasan untuk menyuap petugas penjaga perbatasan sehingga kalkulasi secara keseluruhan biaya yang dikeluarkan pada penggunaan jalur resmi dapat saja lebih rendah dibandingkan dengan biaya pada penggunaan jalur ilegal.

Pada penggunaan jalur ilegal berlaku sebaliknya. Kecenderungan terakhir menunjukkan bahwa tindakan tegas yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia terhadap pekerja ilegal dengan melakukan deportasi besar-besaran terhadap pekerja ilegal di negara tersebut telah menyurutkan keinginan mereka untuk menggunakan jalur

calo dalam memasuki Malaysia. Banyak migran pekerja yang beralih kepada jalur resmi dalam bermigrasi ke Malaysia akibat ketatnya kebijakan pemerintah Malaysia terhadap pekerja pendatang sehingga memaksanya menggunakan jalur resmi melalui jasa PJTKI.

Perubahan peningkatan penggunaan jalur resmi oleh migran pekerja bukan merupakan akibat langsung dari keberhasilan pelaksanaan program ekspor jasa tenaga kerja, melainkan hanya merupakan imbas dari adanya kebijakan pemerintah Malaysia yang menerapkan aturan tegas terhadap pekerja pendatang sehingga memaksa migran pekerja untuk menggunakan jalur resmi. Para migran pekerja yang dipulangkan oleh pemerintah Malaysia banyak di antaranya yang kembali bekerja ke Malaysia setelah diproses secara legal oleh PJTKI dan diberangkatkan ke Malaysia sebagai pekerja legal.

Tabel 5
Kerugian Penggunaan Jalur Bermigrasi

Jenis Kerugian	Jalur	
	Legal (%)	Ilegal (%)
Prosedur dan waktu tunggu lama	85,1	21,4
Tingginya resiko selama perjalanan	14,9	78,6
N	47	308

Sumber: PPK UGM, 1998

Kesimpulan

Tujuan program yang meliputi peningkatan penggunaan jalur resmi oleh para migran pekerja belum dapat dicapai, baik dari aspek responsivitas, responsibilitas, maupun akuntabilitas. Prosedur pelayanan program dirasakan masih terlalu birokratis, tidak efisien, berbiaya tinggi dengan waktu tunggu pemberangkatan sangat lama, bahkan cenderung tidak pasti, serta menyulitkan calon migran sebagai pengguna program. Migran yang menggunakan jalur resmi dalam kenyataannya selama proses perekrutan tidak dapat terlepas dari jerat eksploitasi mekanisme calo terselubung yang dikemas melalui sistem perekrutan sponsor (petugas lapangan) secara resmi melalui PJTKI. Hal ini diakibatkan tidak sensitifnya sistem layanan program dengan kemampuan aksesibilitas kondisi individual migran pekerja yang meliputi tingkat pendidikan, sumber pertimbangan pengambilan keputusan, sumber informasi tentang kondisi di Malaysia, dan lingkungan migran, khususnya yang menyangkut peran institusi informal dalam konteks keterlibatannya dalam program serta karakteristik birokrasi yang lamban dalam mengenali potensi yang dapat menghambat pelaksanaan program, seperti mata rantai birokrasi yang panjang tanpa memikirkan kemampuan dan

pengetahuan migran terhadap akses layanan birokrasi.

Sosialisasi informasi program kepada masyarakat sangat kurang intensitasnya serta tidak pernah melibatkan secara langsung peran lembaga informal masyarakat setempat sehingga migran pekerja justru cenderung memperoleh informasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dari sumber-sumber informal, seperti migran kembali atau calo/sponsor tenaga kerja.

Rekomendasi Kebijakan

Program pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, khususnya untuk mengisi kebutuhan tenaga kerja di sektor perkebunan di Malaysia dapat dilanjutkan dengan catatan perlu adanya peningkatan kualitas perlindungan kerja di tempat kerja secara lebih serius dari pihak pemerintah dan PJTKI melalui penerapan sistem pengiriman pekerja, yang berprinsip utama kepada perlindungan kepentingan pekerja, bukan kepentingan bisnis yang ditonjolkan. Untuk itu, serangkaian tindakan dapat dilakukan untuk memperbaiki kinerja program pengiriman pada masa mendatang.

Pertama, untuk lebih mengoptimalkan efektivitas target dan tujuan program diperlukan pembenahan internal dan eksternal dari program. Pembenahan *internal* berupa *debirokratisasi* program,

yang meliputi efisiensi prosedur pengurusan dokumen kerja untuk memotong rantai birokrasi yang terlalu panjang sehingga dapat lebih mempermudah aksesibilitas calon migran pekerja sebagai pengguna layanan program. *Kedua*, dengan pembentukan *Kantor Layanan Bersama* dalam satu sistem pelayanan terkoordinasi atau terpadu (sistem pelayanan satu atap) menjadi alternatif terbaik dan semakin mendesak untuk segera dilakukan. Dalam sistem layanan terpadu ini, calon pengguna layanan program cukup datang ke suatu kantor layanan yang menyediakan berbagai sarana kemudahan, khususnya informasi yang diperlukan dan prosedur layanan administratif bagi migran pekerja.

Sistem layanan terpadu akan terdiri dari Balai AKAN, Kantor Imigrasi, dan Pemerintah Daerah serta PJTKI sehingga memudahkan bagi calon pekerja untuk memperoleh informasi program dan mengurus semua persyaratan administratif yang diperlukan sehingga efisien dari segi waktu pengurusan dan biaya pengurusan. Penciptaan sistem layanan terpadu juga merupakan langkah untuk mengurangi praktek-praktek

percaloan tenaga kerja di desa-desa, yang banyak merugikan kepentingan calon pekerja, terutama masalah penipuan dan eksploitasi biaya pengurusan.

Pembenahan *eksternal* ialah dengan melibatkan secara langsung lembaga informal di lingkungan daerah asal migran dalam memasyarakatkan program. Realitas memperlihatkan bahwa calon migran pekerja dengan kondisi aksesibilitas pendidikan, informasi, dan interaksi terhadap birokrasi yang masih sangat rendah, sulit untuk mengakses layanan program. Dengan melibatkan lembaga informal lokal diharapkan akan dapat terjadi jembatan penghubung antara program dengan calon migran pekerja sebagai pengguna jasa dalam melakukan transfer informasi, misi, dan tujuan program kepada calon pengguna layanan program. Peran sentral lembaga informal dalam kehidupan masyarakat di daerah asal migran dapat dimanfaatkan untuk mempengaruhi calon migran pekerja agar menggunakan jalur resmi dalam bermigrasi ke Malaysia, sekaligus mengurangi penggunaan jalur gelap (ilegal) oleh para calon migran pekerja.

Referensi

- Hugo, Graeme. 1992. "Indonesian labour migration to Malaysia: trends and policy implication", paper dipresentasikan di Universitas Malaya, Kuantan, Malaysia, 28-31 Oktober.
- . 1994. "Illegal international migration in Asia", paper prepared for *Cambridge Survey of World Migration*. Adelaide: University of Adelaide.
- . 1995a. "International labour migration and family: some observation from Indonesia", *Asian and Pacific Migration Journal*, 4(2-3): 273-301, dikutip dalam Yeremias T. Keban, "Migrasi internasional: kecenderungan, determinan, dampak dan kebijakan", kertas kerja *Pelatihan Mobilitas Penduduk, Yogyakarta, 11-23 Desember 1995*. Hal. 199. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada.
- . 1995b. "Labor export from Indonesia: an overview", *ASEAN Economic Bulletin*, November, hal. 275-298.
- . 1996. *Empirical evaluation of international migration theory: the Asian case*. s.l.: s.n.
- Indonesia. Departemen Tenaga Kerja. Ditjen Binapenta. 1996. *Himpunan peraturan penempatan tenaga kerja ke luar negeri*. Jakarta.
- . 1998. *Laporan pelaksanaan program ekspor jasa tenaga kerja Indonesia di propinsi NTB*. Jakarta.
- Kassim, Azizah. 1997. "Illegal alien labour in Malaysia: its influx, utilization and ramifications", *Indonesia and the Malay World*, (71): 50-82.
- "Kenapa para TKI memilih jalur ilegal?". 1998. *Republika*, 26 Mei.
- "Murwati: disiksa di Singapura, diperas di Indonesia". 1998. *Republika*, 17 Mei.
- "Pelecehan terhadap TKI, kok masih terjadi". 1998. *Republika*, 27 Mei.
- "Pemerintah perlu pertimbangkan peraturan standar tentang TKI". 1997. *Kompas*, 20 Oktober.
- Sudjana, Eggi. 1998. "Strategi perjuangan TKI di luar negeri", *Republika*, 9 Mei.
- Universitas Gadjah Mada. Pusat Penelitian Kependudukan. 1998. *Research and training program on international migration and development studies*. Yogyakarta.

KONTEKS SOSIOKULTURAL MIGRASI INTERNASIONAL: KASUS DI LEWOTOLOK*, FLORES TIMUR**

Setiadi***

Abstract

One of the external factors that caused the socio-cultural change in a society is migration. How the migration process influenced the alteration process were so much influenced by the area of origin. The impact of international migration to the area of origin were influenced by the new value inter relation brought by migrants such as the physical, socio-economic and socio cultural aspect. The research results with an anthropological approach, supported with survey data in one of the sub districts in East Flores, showed that the strength of traditional value in controlling migrant behaviors existed through formalization with various social control systems. This system could eliminate the negative impact of migration, even though the condition could cause a society dynamic block. The physical condition of the research area that could not be developed also made it more hampered. Hence, modernization and the area development process could not be spurred with international migration.

Pendahuluan

Upaya melihat keterkaitan antara migrasi internasional dengan aspek sosial-budaya masyarakat asal migran, khususnya migran dari Flores Timur, dengan tujuan akhir mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi pembangunan wilayah, merupakan

suatu hal yang sangat penting. Beberapa alasan yang mendukung adalah (i) pola migrasi penduduk telah mengalami pergeseran dari migrasi antarpulau menjadi migrasi antarnegara. Secara teoretis, migrasi akan mampu mempengaruhi berbagai dinamika kehidupan

* Lewotolok dalam bahasa Lamaholot berarti tanah asal atau tanah tumpah darah. Nama ini diambil untuk samaran sebuah desa di Ileape yang digunakan sebagai tempat studi ini.

** Data dalam tulisan ini merupakan sebagian kecil dari hasil penelitian tentang migrasi internasional yang dilakukan PPK UGM di NTT pada tahun 1997 dan 1998.

***Setiadi, S.Sos., M.Si. adalah asisten peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada dan staf pengajar pada Fakultas Sastra, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

sosial-ekonomi dan budaya masyarakat sebab migrasi telah dilakukan dalam jangka waktu yang lama (sejak zaman Jepang) (lihat Hugo, 1992) dan antar-generasi serta oleh segala lapisan masyarakat. (ii) Pola perencanaan pembangunan wilayah cenderung mengabaikan aspek migrasi (migrasi internasional). Terdapat indikasi tidak berfungsinya pelayanan birokrasi dan kelembagaan yang terkait dengan migrasi sehingga berkembang pola migrasi ilegal. Migrasi belum dianggap sebagai suatu variabel penting yang mempengaruhi keberhasilan peningkatan pembangunan wilayah* (Sayogyo, 1994). (iii) Hasil observasi terhadap perilaku migrasi penduduk pada beberapa tingkat klasifikasi kemajuan kecamatan menunjukkan kurang adanya keterkaitan antara tradisi migrasi dengan tingkat kemajuan suatu wilayah kecamatan. Dalam hal ini, tidak ada hubungan/korelasi positif antara tingkat kemajuan wilayah, baik

dilihat dari pelayanan umum dan pendidikan (PUP), tipologi ketenagakerjaan di luar sektor pertanian (PLP), maupun tipologi kemajuan pada umumnya, dengan tingkat migrasi penduduk. Tabel 1 menggambarkan keterkaitan antara kondisi kecamatan berdasarkan beberapa tolok ukur dan tingkat migrasi penduduknya.

Tabel 1 menunjukkan bahwa tidak setiap kecamatan tertinggal penduduknya memiliki kebiasaan migrasi, demikian pula sebaliknya. Terdapat faktor tertentu yang mendorong seseorang bermigrasi dan tidak bermigrasi dari daerah miskin. Tabel 2 menunjukkan bahwa hambatan pelayanan umum dan pendidikan ternyata tidak menyurutkan keinginan penduduk untuk bermigrasi; demikian juga dengan tingkat perkembangan sektor ketenagakerjaan modern dan tradisional. Kecamatan dengan tingkat pelayanan umum dan pendidikan rendah justru memiliki migran. Kecamatan dengan klasifi-

* Hasil penelitian secara komprehensif, lihat Sayogyo (1994), memberikan beberapa rekomendasi yang terkait dengan upaya memajukan pembangunan di NTT. Secara singkat rekomendasi tersebut berisi antara lain perlunya (i) pengenalan golongan miskin dan wilayah miskin di NTT, (ii) pengembangan pola pertanian sesuai dengan potensi agroekosistem dan pengenalan bertani setempat, (iii) pengembangan industri pedesaan dengan basis pola pertanian dan sumber daya lain setempat, (iv) pengembangan pendidikan dan penyuluhan pertanian berorientasi lokal, (v) pengembangan peranan wanita desa, (vi) pembenahan pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan (sektoral dan spasial), sumber data, wewenang, dan kemampuan pemerintah daerah dan DPRD (TK II) dalam rangka otonomi, (vii) pemberian bobot wewenang yang lebih besar pada pemerintahan/kepemimpinan desa dalam hal pertanahan, (viii) pengembangan peranan badan sosial dan LSM, dan terakhir (ix) pengembangan potensi energi sosial budaya kreatif untuk kepentingan pembangunan.

Tabel 1
Tipe Kemajuan Kecamatan dan Kebiasaan Migrasi Penduduk
Beberapa Kecamatan di Kabupaten Flores Timur

Status Kecamatan Dalam Pengiriman Migran	Tipe kemajuan kecamatan			
	I	II	III	IV
Banyak Pengiriman Migran	Tanjung Bunga Omesuri* Ileape**	Adonara Timur	Solor Barat Solor Timur	-
Cukup Banyak Pengiriman Migran	Adonara Barat Buyasuri Nagawutung	Wulanggitan		
Pengiriman Migran Kurang	Atadei		Lebatukan	Larantuka

Sumber: Sayogyo, 1994; Hasil Observasi.

Ket:

* Lokasi Penelitian PPK UGM Tim Hibah I dan II

** Lokasi Penelitian Tim URGE 1997; 1998.

Tipe 1. Terendah (Tingkat Pelayanan Umum dan Perkembangan Sektor Modern Rendah).

Tipe 2. Peralihan 1 (Tingkat Pelayanan Umum Rendah dan Perkembangan Sektor Modern Tinggi).

Tipe 3. Peralihan 2 (Tingkat Pelayanan Umum Tinggi dan Perkembangan Sektor Modern Rendah).

Tipe 4. Termaju (Tingkat Pelayanan Umum Tinggi dan Perkembangan Sektor Modern Tinggi).

kasi yang sama juga memiliki kecenderungan untuk tidak mengirimkan migran. Faktor pelayanan ternyata tidak menunjukkan keterkaitan dengan kebiasaan migrasi. Pada Tabel 3 dapat dilihat tipologi ketenagakerjaan sektor luar pertanian dari suatu kecamatan dan kaitannya dengan migrasi penduduk.

Dapat disimpulkan bahwa perilaku migrasi kurang terkait dengan fenomena ketenagakerjaan, ekonomi, dan pemerintahan. Dengan

demikian, cukup menarik untuk melakukan kajian fenomena migrasi di Flores Timur. Tulisan ini secara khusus menguraikan konteks sosio-kultural migrasi internasional. Faktor-faktor tersebut dilihat sebagai faktor penting dalam proses migrasi. Bagaimana kaitan antara migrasi dengan aspek-aspek sosiobudaya, khususnya bagaimana aspek-aspek tersebut mempengaruhi dampak migrasi bagi daerah asal migran.

Tabel 2
Keterkaitan Tingkat Pelayanan Umum dan Pendidikan dengan Pengiriman Migran

Status Kecamatan Dalam Pengiriman Migran	Tipe kemajuan kecamatan berdasarkan Pelayanan Umum dan Pendidikan			
	I	II	III	IV
Banyak Pengiriman Migran	Tanjung Bunga Omesuri* Ileape**	Adonara Timur***	Solor Barat Solor Timur	-
Cukup Banyak Pengiriman Migran	Buyasuri Nagawutung	Wulanggitan Adonara Barat		
Kurang Pengiriman Migran	Atadei		Lebatukan	Larantuka

Sumber: Sayogyo, 1991; Hasil Observasi.

Ket:

* Lokasi Penelitian PPK UGM Tim Hibah I dan II

** Lokasi Penelitian Tim URGE dan Disertasi

*** Graeme Hugo, 1992

Tipe 1. Tingkat Pelayanan Umum dan Tingkat Pelayanan Pendidikan Rendah.

Tipe 2. Tingkat Pelayanan Umum Rendah dan Tingkat Pelayanan Pendidikan Tinggi.

Tipe 3. Tingkat Pelayanan Umum Tinggi dan Pelayanan Pendidikan Rendah

Tipe 4. Tingkat Pelayanan Umum Tinggi dan Pelayanan Pendidikan Tinggi.

Migrasi Internasional dari Indonesia

Proses globalisasi ekonomi menyebabkan pergerakan modal dari satu negara ke negara lain menjadi semakin mudah dan cepat. Akumulasi modal sebagai akibat adanya investasi menyebabkan adanya perubahan berbagai sistem produksi, yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tingkat migrasi internasional (Hugo, 1993). Fenomena migrasi internasional di Indonesia sampai akhir tahun 1970-an, bahkan sampai dekade lalu, belum begitu diperhatikan (Effendi, 1997; Keban, 1995) baik oleh pemerintah maupun para ilmuwan,

walaupun migrasi internasional telah banyak dilakukan sejak zaman penjajahan Jepang (Hugo, 1992) dan meningkat dengan cepat pada Repelita I (Hugo, 1993). Adanya peningkatan migran ke luar negeri dapat dilihat dari data Pusat Antar Kerja Antar Negara (AKAN) yang menunjukkan adanya peningkatan yang cukup signifikan jumlah pengiriman tenaga kerja ke luar negeri. Pengiriman tenaga kerja pada Pelita I sebanyak 5.624, Pelita II 17.042, Pelita III 96.410, Pelita IV 295.037, dan Pelita V 641.000 orang TKI. Proyeksi untuk Pelita VI adalah

Tabel 3
Keterkaitan Tingkat Kemajuan berdasarkan Tipologi Ketenagakerjaan di Luar Sektor Pertanian dan Migrasi Penduduk

Status Kecamatan Dalam Pengiriman Migran	Tipe kemajuan kecamatan berdasarkan Tipologi Ketenagakerjaan di Luar Sektor Pertanian			
	I	II	III	IV
Pengirim Migran Ke Malaysia	Solor Barat Solor Timur Ileape** Omesuri* Adonara Barat	-	Tanjung Bunga	Adonara Timur
Bukan Pengirim Migran		-		Wulanggitan
Kurang Pengiriman Migran	Atadei Buyasuri Nagawutung	-	Lebatukan	Larantuka

Sumber: Sayogyo, 1991; Hasil Observasi.

Ket:

* Lokasi Penelitian PPK UGM Tim Hibah I dan II

** Lokasi Penelitian Tim URGE dan Disertasi

Tipe 1. Tingkat Perkembangan sektor modern dan tradisional rendah

Tipe 2. Tingkat Perkembangan sektor modern tinggi dan tradisional rendah.

Tipe 3. Tingkat Perkembangan sektor modern rendah dan tradisional tinggi

Tipe 4. Tingkat Perkembangan sektor modern dan tradisional sama-sama Tinggi.

1.250.000 tenaga kerja (Alatas, 1995).

Secara khusus distribusi pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, khususnya ke Malaysia, semakin meningkat. Pengiriman tenaga kerja ke Malaysia pada tahun 1995 merupakan 24,6 persen dari jumlah pengiriman ke luar negeri, kemudian menurun pada tahun 1996 (17,5 persen), dan kembali meningkat pada tahun 1997 menjadi 63,2 persen, seperti tampak pada Tabel 4.

Perhatian terhadap migrasi internasional meningkat dengan semakin terbukanya informasi tentang keberadaan migran Indonesia di luar negeri, dan meningkatnya jumlah migran Indonesia di luar negeri, baik yang legal maupun ilegal (Hugo, 1992). Kondisi ini didorong oleh kebijakan pemerintah untuk mendapatkan sejumlah devisa dari para migran. Pada sisi lain, fenomena migrasi internasional terjadi sebagai akibat adanya berbagai perubahan sosioekonomi dan kultural maupun politik, baik di negara asal maupun

tujuan sebagai akibat proses globalisasi (Hugo, 1993). Pada sisi lain, migrasi internasional akan membawa berbagai implikasi sosial-ekonomi dan politik, baik bagi negara pengirim maupun penerima. Migrasi merupakan salah satu faktor ekstern pendorong terjadinya perubahan-perubahan dalam masyarakat (Abdullah, 1994: 12).

Berbagai penelitian terhadap masalah migrasi di Indonesia pada umumnya memfokuskan perhatian pada aspek-aspek ekonomi (lihat Hugo, 1992; 1993; Looney, 1990; Riad, 1978; Presesat, 1985 dan Stahl, 1991), aspek sosial (Hugo, 1995), dan politik (Raharto, 1997). Dalam beberapa penelitian, aspek ekono-

mi, sosial, dan faktor lingkungan dilihat sebagai faktor yang secara bersama mempengaruhi perilaku migrasi (Saefullah, 1992; Mantra et. al., 1998). Aspek konteks terjadinya migrasi kurang mendapat perhatian, sedangkan pada dasarnya berbagai aspek ekonomi, politik, maupun demografi tidak terlepas dari hal tersebut. Pada sisi lain, penelitian tentang migrasi internasional yang dilakukan di Indonesia cukup terbatas dalam hal tema maupun perkembangan teorinya. Keterbatasan tema, misalnya, ialah kurangnya penelitian tentang dampak migrasi, khususnya pengaruh migrasi terhadap kesejahteraan, struktur, dan fungsi keluarga (Hugo, 1995).

Tabel 4
Jumlah Tenaga Kerja Indonesia di Beberapa Negara 1995-1997

Negara	1995			1996			1997		
	L	P	L+P	L	P	L+P	L	P	L+P
Malaysia*	11.079 (28,2)	18.633 (22,9)	29.712 (24,6)	5.090 (12,9)	33.562 (18,6)	38.652 (17,5)	194.207 (86)	123.478 (44,7)	317.685 (63,2)
Negara lain Di Asia	18.024 (45,9)	20.700 (25,4)	38.724 (32,2)	24.396 (61,9)	32.022 (17,7)	56.418 (25,6)	22.331 (9,9)	35.301 (12,8)	57.632 (11,5)
Timur Tengah dan Afrika	5.505 (14,0)	42.019 (51,6)	47.524 (39,4)	7.447 (18,9)	115.117 (63,7)	122.564 (55,7)	8.775 (3,9)	117.572 (42,5)	126.347 (25,2)
Eropa dan Amerika	3.535 (9,0)	12 (0,00)	3.543 (2,9)	2.500 (6,3)	28 (0,00)	767 (0,00)	1.312 (0,00)	1 (0,00)	1.113 (0,00)
Total	39.237 (32,5)	81.366 (67,5)	120.603 (100,0)	39.433 (17,9)	180.729 (82,1)	220.162 (100,0)	226.675 (45,1)	276.352 (54,9)	502.977 (100,0)

Sumber: Annual Reports 1995, 1996, 1997, Dirjen Binapenta, Depnaker (via URGE TIM 1999)

*) Termasuk Serawak dan Sabah

Konteks Sosio-Kultural: Sebuah Kerangka Pemikiran

Secara teoretis, tampak bahwa berbagai penelitian tentang migrasi Internasional sebagian besar ditinjau dari aspek ekonomi, politik, dan demografi. Teori-teori tentang migrasi internasional yang lebih berkembang pun masih dalam lingkup dan perspektif ketiga sudut pandang ilmu tersebut. Beberapa teori dari perspektif ekonomi misalnya dikembangkan oleh Kriger (1964); Lucas (1981), MacPhee dan Hasan (1990), Blanchard (1991), pendekatan geografi antara lain oleh Zelinski (1976); politik oleh Kelley dan Schmidt, 1979; sosiologi oleh Hoffman-Nowotny, (1981); dan demografi oleh Lutz and Prinz (1992) (lihat Oberg, 1995). Sementara itu, pendekatan dari ekonomi neoklasik tampak lebih berkembang dibandingkan dengan pendekatan lainnya (Massey, 1996).

Penelitian yang melihat dari perspektif budaya sangat sedikit. Sebagaimana diungkapkan oleh berbagai tulisan tentang migrasi internasional, informasi tentang dampak sosiokultural dari adanya migrasi keluar adalah jauh dari lengkap. Dalam banyak hal, mobilitas penduduk dipandang dapat memainkan peranan sebagai agen perubahan sebuah masyarakat dari pola kehidupan tradisional menuju modern. Pada sisi lain, apabila akan melihat bagaimana konsekuensi sosial dari adanya

migrasi, penelitian harus melihat adanya berbagai perubahan dalam jaringan kerja, pola, dan tujuan dari hubungan sosial dalam suatu masyarakat (Findley, 1977: 27).

Dalam upaya memahami dampak migrasi dalam suatu masyarakat, sangat perlu untuk melakukan analisis kontekstual yakni bagaimana perilaku individu yang terbentuk oleh adanya *setting* lingkungan tertentu dari perilaku seorang individu (Findley, 1987: 19 via Saefullah, 1992). Konteks (*setting*) dapat dilihat pada situasi fisik dan sosioekonomi maupun sosiokultural dari lokasi penelitian. Secara teoretis, Hugo (1987: 164) melihat berbagai variabel kontekstual yang mungkin berpengaruh terhadap dampak migrasi bagi daerah asal migran. Aspek-aspek kontekstual tersebut, antara lain, kondisi lingkungan alam dan fisik, kesempatan kerja, fasilitas transportasi, struktur ekonomi, tingkat pendidikan, kelembagaan religi, stratifikasi sosial, sistem kekerabatan dan kekeluargaan, solidaritas sosial, status dan peranan wanita, dan sistem politik. Pemahaman konteks ini cukup penting mengingat aspek kontekstual, terutama aspek kultural, inilah yang mengarahkan segenap perilaku dan keinginan individu, terutama melalui sistem nilai sosio-kultural yang berkembang di dalam masyarakat.

Lewotolok: Potret Desa Pengirim Migran

Kondisi geografis suatu wilayah tidak hanya memperjelas aspek fisik dan sumber daya alam wilayah, tetapi juga berpengaruh terhadap perilaku pemukimnya, seperti yang terjadi di lokasi penelitian ini. Lokasi penelitian di Kabupaten Flores Timur, Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT).

Penelitian dilakukan di salah satu desa di punggung Gunung Ileape yang terletak di Pulau Lembata. Secara umum, kondisi topografis wilayah kecamatan sebagian besar terletak pada ketinggian 0-100 meter di atas permukaan laut dengan tingkat kemiringan antara 0-12 persen mencapai 53,33 persen dan tingkat kemiringan > 40 persen mencapai 15,59 persen. Di sebelah barat tanahnya relatif datar, sedangkan di bagian timur sebagian wilayahnya berupa daerah pegunungan. Desa-desa di sekitar Gunung Ileape* memiliki potensi air sangat sedikit sehingga, untuk beberapa desa, air yang ada tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Air tanah di lokasi penelitian ini sebagian besar berasa garam, bahkan untuk beberapa desa, air tidak dapat diminum karena mengandung belerang.

Gambaran Umum Pola dan Proses Bermigrasi di Lewotolok

Secara sosiologis, masyarakat di lokasi penelitian hidup dalam kelompok kekerabatan fam dalam lingkungan bahasa dan budaya Lamaholot. Budaya migrasi masyarakat didukung kuatnya keterikatan seseorang dengan masyarakat di daerah asal. Hal ini tampak dalam berbagai proses migrasi, misalnya pada proses pencarian informasi tentang daerah tujuan, mencari sumber-sumber penguatan keputusan bermigrasi, tempat meminta bantuan dalam mencari pekerjaan dan pada kehidupan awal di tempat tujuan, dan ketika mencari sumber pembiayaan. Dalam penelitian ini dapat dilihat bagaimana peranan berbagai elemen dalam masyarakat apabila dibandingkan dengan elemen masyarakat lainnya dalam memenuhi berbagai tuntutan bermigrasi. Dalam berbagai proses tersebut, tampak peranan yang dimainkan anggota keluarga cukup besar. Data menunjukkan bahwa dalam hal informasi tentang daerah tujuan, 54,8 persen responden mendapatkannya dari migran kembali; dan 31,2 persen dari teman/tetangga. Sebanyak 9,3 persen migran memperoleh informasi dari orang tua. Dari data

* Ileape berarti gunung api. Nama ini sekaligus digunakan untuk nama kecamatan yang membawahi desa-desa di sekitar Gunung Ileape.

tersebut tampak bahwa pola hubungan kekerabatan dan pertetangaan di daerah penelitian memegang peranan cukup besar dalam bermigrasi.

Bentuk dan pola migrasi penduduk daerah penelitian ke Malaysia Timur menunjukkan ciri yang khusus, yaitu migrasi yang mereka lakukan merupakan migrasi sirkuler (ulang alik) antar-negara. Jaringan kekerabatan dan daerah asal memegang peranan cukup penting dalam hal penyebaran informasi. Data tentang bersama siapa ia pergi ke Malaysia menunjukkan bahwa 62,5 persen kepergian terakhir bersama teman, 17,5 persen bersama keluarga, dan 17,8 persen sendiri. Penelitian kualitatif menunjukkan bahwa migran kembali merupakan agen penghubung daerah tujuan migran dengan daerah asal. Migran kembali biasanya membawa berbagai kabar tentang daerah tujuan. Sepak terjang anggota masyarakat yang masih di rantau dapat ditanyakan kepada migran kembali. Migran kembali merupakan agen penghubung yang efektif antara daerah asal dengan daerah tujuan migran. Dengan demikian, tidaklah mengherankan apabila apa yang terjadi di daerah tujuan terpantau di tempat asal. Keberadaan jaringan inilah yang memungkinkan keberadaan migran terpantau oleh keluarganya dari lokasi asalnya. Pada sisi lain, jaringan sosial ini menyebabkan migran daerah ini

tidak mengalami banyak kesulitan untuk dapat mencapai wilayah Malaysia.

Walaupun data kuantitatif menunjukkan bahwa sebanyak 41,1 persen migran ke Malaysia menggunakan swasta/calor, yang seakan-akan melemahkan fakta adanya jaringan migran, tetapi calor dalam konteks penelitian ini bukanlah seperti yang biasanya kita pahami. Pengertian calor tidak dapat disamakan dengan calor di tempat lain sebab mereka biasanya adalah tetangga calon migran. Kondisi tersebut tentu berbeda dengan kedudukan calor pada umumnya. Dalam klasifikasi yang lain, sebanyak 62,5 persen migran pergi bersama teman, 17,8 persen, sendiri dan 15,3 persen bersama keluarga. Fakta ini menunjukkan bahwa mereka lebih mementingkan jaringan informal dan sejauh yang dapat mereka lakukan, mereka akan memilih menggunakan pola-pola hubungan kekerabatan dan semangat kedaerahan (sama-sama satu daerah asal). Besarnya persentase migran yang pergi sendirian dapat dijadikan indikasi bahwa bagi sebagian migran pergi ke Malaysia bukan suatu hal yang menyulitkan. Mereka dapat pergi kapan saja mereka mau tanpa perlu berpikir tentang siapa yang akan menampung mereka di Malaysia atau selama belum mendapatkan kerja. Data menunjukkan bahwa 62,6 persen migran ditampung saudara dan 22,2 persen oleh teman

sedaerah asal. Ketika mereka mencari pekerjaan, 63,9 persen dibantu oleh saudara dan 24 persen oleh teman sedaerah asal. Peran calo atau tauke hanya sekitar 11 persen, seperti tampak pada Tabel 5.

Tabel 6, yang di ambil dari kuesioner keluarga pengirim migran, menunjukkan tidak terdapat pergeseran pola sarana penampungan, baik bagi mereka yang pergi ke Malaysia hanya sekali

maupun yang berulang kali. Tampak persentase tetap tinggi pada jawaban saudara/keluarga, kemudian teman sedaerah asal dan calo/tauke.

Dalam mengambil keputusan untuk melakukan migrasi ke Malaysia, sebagian besar diputuskan sendiri (86,3 persen). Calon migran mencari penguat dalam pengambilan keputusan bermigrasi kepada orang dalam keluarga (26,6 persen istri/suami dan orang tua

Tabel 5
Tempat Penampungan Sementara di Malaysia

Sumber bantuan	Menampung		Membantu mendapat kerja	
	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
Saudara	214	62,6	189	63,9
Teman daerah seasal	76	22,2	71	24,0
Calo/tauke	39	11,4	34	11,5
Perusahaan	13	3,8	2	0,6
	342	100,00	296	100,00

Sumber: Data Survai A, 1998.

Tabel 6
Yang Menampung Pertama Kali di Malaysia

Sarana Penampungan	Pergi lebih dari satu kali	Pergi terakhir kali
Calo/tauke	7,2	10,7
Teman seasal	36,9	20,8
Sdr/keluarga	46,9	58,6
Penduduk setempat perusahaan	1,3	0,3
lainnya	3,8	3,6
	3,8	4,7
Total N	160	365

Sumber: Data Survai B, 1998

sebesar 25,8 persen). Kuatnya pengaruh lingkungan sosial tampak pada pembiayaan bermigrasi. Sebanyak 55,9 persen migran membiayai kepergiannya dengan uang sendiri dan sebagian berhutang (34,5 persen). Sumber pinjaman terbesar adalah keluarga (23,6 persen). Aturan pinjam meminjam kepada keluarga atau tetangga menggunakan aturan pengembalian dua kali lipat pinjaman. Apabila belum dapat mengembalikannya, tetap ditunggu sampai ada kemampuan. Terkait dengan sumber dana, tampak pada Tabel 7.

Dari uraian tersebut tampak bahwa keluarga, teman, dan jaringan orang-orang sederhana asal ternyata memegang peranan cukup penting dalam proses migrasi penduduk di lokasi penelitian. Secara teoretis, hal tersebut dapat dipahami karena masyarakat lokasi penelitian mendasarkan pola jaringan sosial berdasarkan keluarga luas dan pola hubungan genealogi. Tipologi ini lebih

memungkinkan terjadinya migrasi dibandingkan pada masyarakat yang mementingkan hubungan keluarga batih dan pola intensitas hubungan dalam kekerabatannya (Sairin, 1993). Dengan demikian, ketika intensitas hubungan tidak menjadi pertimbangan utama dalam mencari perbantuan bagi orang Flores Timur dalam bermigrasi, kekerabatan kesukuan menjadi sarana utama orang dari satu suku dalam meminta bantuan. Pola dasar interaksi lebih berdasarkan pertimbangan ikatan emosional yang bersifat primordial. Ikatan primordial inilah yang merupakan pendorong dan pengikat antar-migran sehingga terdapat ikatan yang kuat, baik di daerah asal maupun di daerah tujuan.

Kuatnya ikatan tersebut tidak selamanya berdampak positif terhadap diri individu migran, tetapi juga berdampak negatif. Kehidupan beberapa individu mantan migran ternyata tidak banyak berubah. Dalam penelitian kedua (kualitatif) berhasil diwa-

Tabel 7
Sumber Biaya Migrasi ke Malaysia

Sumber biaya ke Malaysia	Jumlah	Persen
Uang sendiri	204	55,9
Pinjam/hutang	126	34,5
Bantuan Saudara	9	2,5
Lainnya	26	7,1
Jumlah	365	100

Sumber: Data Survei, 1998

wancarai seorang pionir migran yang telah beberapa dasawarsa bekerja di Malaysia Timur dan ternyata ketika pulang tetap dalam kondisi miskin. Menurut pengakuannya, dan ini didukung oleh informan lainnya, ia terlalu boros di rantau dan terlalu banyak membantu orang-orang dari daerah asal. Pemeo yang berkembang, "Ayam hutan lapar pun dia kasih makan" merupakan suatu perumpamaan yang dipakai untuk menunjukkan rasa tanggung jawab migran ini kepada sesama migran. Beberapa migran memang bersikap "terlalu sosial". Pada kenyataannya, tuntutan kehidupan migran, baik di rantau maupun di daerah asal, menghendaki supaya ia menunjukkan diri sebagai orang yang berhasil. Seorang migran secara sosial didudukkan di depan pada pesta-pesta adat. Konse-

kuensinya, ia tentu harus lebih banyak mengeluarkan uang.

Dengan cara hidup yang demikian maka tidaklah mengherankan bila dari migran yang menjadi responden penelitian ini relatif sedikit yang mampu membawa pulang ataupun mengirim remitan yang memadai. Kualitas kehidupan rumah tangga pun tidak jauh berubah. Uang remitan biasanya hanya cukup untuk membangun sebuah rumah sederhana dan setelah rumah selesai dibangun, habislah uangnya dan mereka kembali hidup dalam kemiskinan. Tabel 8 menunjukkan kepemilikan barang dan sumber pembiayaannya.

Ciri sosiologis lainnya adalah adanya pola kehidupan kemasyarakatan yang tradisional, dengan ciri kuatnya kedudukan ketua adat dan berbagai hukum adat serta

Tabel 8
Kepemilikan Barang dan Sumber Kepemilikan

Kepemilikan barang	Persen migran yang menjawab sumber pembiayaan kepemilikan barang dari			Frekuensi (100 persen)	Persen dari Total R Penelitian (350)
	Semua dari remitan	Sebagian dari remitan	Tidak dari remitan		
Sepeda motor	27,85	22,2	50,0	18	5,1
Televisi	37,2	27,9	34,9	43	12,0
Radio	45,9	14,7	39,4	109	31,1
Rumah	13,3	37,5	49,3	347	99,1
Sapi	6,5	6,5	87,1	31	9,1
Kambing	6,5	15,6	77,9	231	66,0

Sumber: Data Survei B, 1998.

tokoh-tokoh informal. Pola hidup tersebut termanifestasikan dalam kehidupan sosioekonomi dan budaya sehari-hari masyarakat.

Konteks Sosiokultural Daerah Asal Migran

Kehidupan Sosioekonomi. Konteks sosioekonomi suatu wilayah tidak dapat dilepaskan dari aspek aksesibilitas wilayah terhadap wilayah lain. Demikian juga untuk daerah penelitian ini. Akses transportasi yang memungkinkan untuk hubungan antarpulau adalah motor laut. Motor laut ini menghubungkan Pulau Lembata dengan ibukota kabupaten yaitu kota Larantuka sebanyak dua kali sehari dan feri seminggu sekali. Angkutan darat dari pelabuhan Lewoleba (Pulau Lembata) menuju kecamatan lokasi penelitian menggunakan angkutan pedesaan, dengan melalui satu-satunya jalan darat yang kondisinya kurang baik. Jaringan jalan tersebut dibagi dalam dua kondisi yakni jalan aspal, dalam kondisi rusak, sepanjang 18,5 km dan yang diperkeras sepanjang 26 km.

Hasil observasi dan pengamatan menyimpulkan bahwa berdasarkan tingkat keterisolasian, desa-desa lokasi penelitian dapat dibedakan dalam tiga kategori yakni sangat terisolasi, terisolasi, dan tidak terisolasi. Desa yang sangat terisolasi bercirikan tidak adanya sarana transportasi yang memadai

serta keterjangkauan yang sulit. Transportasi tersedia satu minggu sekali dengan menggunakan truk. Desa-desa tersebut terletak di semenanjung dan di belakang Gunung Ileape (bila dilihat dari arah kantor kecamatan). Kondisi desa terisolasi relatif terbuka terhadap dunia luar karena sarana transportasi yang relatif baik, namun kontinuitasnya tidak dapat diandalkan karena terlayani angkutan sehari dua kali, pagi dan sore. Desa-desa dalam kategori ini adalah desa-desa di punggung Gunung Ileape yang langsung berbatasan dengan laut Flores. Desa tidak terisolasi dapat dijangkau oleh kendaraan umum setiap saat dengan frekuensi yang relatif lebih sering. Desa-desa ini adalah desa-desa yang berdekatan dengan kantor kecamatan. Penelitian ini dilakukan di sebuah desa terisolasi yakni di Lewotolok.

Dalam lingkungan fisik geografis yang kurang menguntungkan tersebut, masyarakat hidup dalam suatu kehidupan yang masih memegang erat adat dan hubungan yang erat antaranggotanya. Pola-pola hubungan ekonomi tidak dapat terlepas dengan pola hubungan kekerabatan. Keterbatasan potensi alam dalam menyediakan lahan kehidupan disiasati dengan semangat *ihin pulo deka netekto* atau bisa diterjemahkan sebagai *parang berapapun yang penting satu tangkai*. Konsep kultural ini mewarnai kehidupan per-

ekonomian warga daerah penelitian. Keterbatasan sumber-sumber ekonomi setempat telah menghadirkan adanya kesadaran yang cukup tinggi pada setiap anggota masyarakat akan hak-hak pribadi yang tidak dapat diganggu gugat. Tampak adanya pola kehidupan ekonomi yang masih terikat dengan semangat kekeluargaan pada satu sisi, namun pada sisi kehidupan lain sangat menonjolkan pengakuan terhadap hak individu.

Kondisi tersebut memunculkan pola kehidupan sosio-ekonomi yang khas. Keterjaminan kehidupan ekonomi dapat tetap diterima oleh anggota masyarakat yang mengalami kekurangan, baik dari anggota kerabat maupun masyarakat umum. Bantuan ekonomi dari anggota kerabat diterima oleh sebuah keluarga melalui kelompok pemberi bantuan yang biasanya disebut sebagai *kakan arin aman anaken*. Kelompok pemberi bantuan ini terdiri dari kakak-adik, menantu, dan saudara laki-laki istri. Mereka bertanggung jawab atas perekonomian sebuah keluarga yang mungkin karena sesuatu hal, misalnya ketidaklengkapan anggota keluarganya karena ada anggota keluarga yang merantau, tidak dapat mencukupi kebutuhan kehidupan. Semangat kehidupan ini ditegaskan dalam pemeo: *Kakan nainen diari nainen, arin nain dikakanain* (Kakak punya seperti

adik punya, adik punya seperti kakak punya).

Dalam suatu kasus, mungkin saja sebuah keluarga menerima bantuan dari tetangga yang disebut sebagai *Hodin nodin dopen rapen* (bantuan kepada tetangga yang bukan hubungan darah karena kerabat dekatnya tidak ada/merantau). Bantuan ini tidak berwujud bantuan benda secara gratis, tetapi berupa pemberian kerja dengan upah bahan makanan. Upah ini tidak dikaitkan dengan volume kerja yang terselesaikan, namun tetap mempertimbangkan kecukupan pangan bagi pekerja. Bantuan dari luar kekerabatan yang masih dapat diharapkan adalah dari kelompok *gemoing*. *Gemoing* adalah kelompok kerja, sejenis kelompok gotong royong, yang secara khusus diperuntukkan dalam kegiatan pertanian. Kelompok *gemoing* biasanya terdiri dari keluarga-keluarga yang memiliki luas lahan pertanian yang hampir sama.

Norma Desa. Aspek sosio-kultural masyarakat Lewotolok lainnya adalah keberadaan kontrol sosial. Aspek ini menekankan sejauh mana mekanisme pengendalian sosial dapat dilakukan oleh elite lokal. Salah satu ciri sosiologis daerah ini adalah adanya ketaatan yang tinggi dari penduduk terhadap elite informal (tokoh adat). Tokoh adat, yang biasanya juga

merangkap sebagai tuan tanah*, memegang peranan cukup penting dalam kehidupan kemasyarakatan. Karena kedudukannya tersebut, tokoh-tokoh ini biasanya menduduki jabatan sebagai kepala LKMD atau bahkan kepala desa. Dengan adanya posisi-posisi penting yang ditempati oleh tokoh-tokoh informal tersebut, kehidupan kemasyarakatan relatif stabil dan terkendali. Bentuk-bentuk kontrol sosial dalam kehidupan masyarakat dilaksanakan secara konsisten. Sebagai contoh, apabila ada ternak yang makan tanaman tetangga, tanpa minta izin pemiliknya, ternak bisa ditangkap dan disembelih. Orang yang menyembelih kemudian melaporkan kepada kepala desa dengan membawa kepala hewan. Kondisi ini menunjukkan bahwa pada dasarnya kontrol sosial di Lewotolok telah efektif berlaku. Walaupun peraturan tersebut merepresentasikan adanya tekanan individu oleh sistem sosial, secara terbuka diterima dan dijalankan anggota masyarakat.

Kontrol sosial yang berlaku pada masyarakat daerah penelitian dapat dilihat dalam dua klasifikasi yakni yang bersifat internal dan

eksternal. Kontrol sosial yang bersifat internal datang dari individu sendiri (*self control*), sedangkan yang berasal dari eksternal merupakan bentuk kontrol sosial yang berasal dari individu lain yang merupakan agen kekuasaan yang diakui secara sah. Apabila dilihat sifatnya, kontrol sosial yang pertama bersifat *voluntary* (suka-rela) dan yang kedua *involuntary* (tidak suka rela).

Dalam masyarakat Lewotolok, kesadaran untuk melakukan internal dan eksternal sosial kontrol cukup tinggi. Secara langsung tampak bahwa keberlangsungan sistem sosial didukung oleh adanya berbagai bentuk adopsi peraturan informal dalam bentuk peraturan formal. Sebagai contoh, seseorang yang pergi merantau tanpa memiliki surat keterangan dari desa sudah dianggap sebagai suatu bentuk pelanggaran dengan ancaman sanksi denda Rp300.000,00. Bentuk-bentuk pelanggaran pencurian oleh orang dewasa didenda Rp250.000,00. Demikian juga untuk pelanggaran umum lainnya. Dengan adanya formalisasi sanksi-sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh anggota masyarakat

* Tuan tanah adalah seseorang yang secara adat diakui merupakan pemilik dan pewaris tanah dari suatu fam yang menguasai wilayah desa tertentu. Kekuasaan ini hanya secara *de jure* adat. Secara *de facto*, tanah sudah dikuasai dan dimanfaatkan oleh warga masyarakat dan hasilnya tetap dimiliki oleh penggarap. Para penggarap masih mengakui bahwa tanah mereka milik tuan tanah tertentu. Pengakuan terhadap kekuasaan tuan tanah dilakukan dengan cara permintaan izin secara khusus bila akan memanfaatkan tanah pekarangan dan ladang untuk penguburan dan pembangunan rumah.

maka kondisi kehidupan relatif teratur..

Desa secara formal memberikan kewajiban kepada setiap warga yang merantau untuk menyumbang dana pembangunan* dan secara positif diterima oleh migran. Data menunjukkan bahwa dari 220 responden (62,9 persen dari total responden 350) yang menjawab adanya sumbangan bagi desa, 110 (50,0 persen) mengatakan bahwa hal tersebut karena aturan desa, sumbangan khusus berupa uang 47 (21,4 persen), dan sumbangan sukarela 33 (15,0 persen). Tampak bahwa sumbangan bagi daerah asal ternyata tidak tergantung pada tingkat keberhasilan di rantau, tetapi atas dasar aturan desa.

Keberadaan migrasi berpotensi untuk memunculkan masalah kesusilaan, namun secara formal penanganannya telah diatur dalam peraturan desa. Aturan tersebut antara lain mengatur pemberian berbagai sanksi, misalnya, bagi wanita hamil di luar nikah oleh

seorang laki-laki, wanita hamil oleh seorang pemuda terhadap istri orang, wanita hamil di luar nikah dua kali, perbuatan asusila oleh laki-laki terhadap tiga orang wanita berlainan secara berturut-turut, atau oleh wanita sebanyak tiga kali berturut-turut dengan laki-laki yang berbeda, wanita PUS dan sudah kawin dilarang merantau meninggalkan suaminya, serta adanya larangan menagih *belis* sebelum anaknya kembali ke desa, dan lamanya perantauan paling kurang lima tahun bagi warga masyarakat desa asal Lewotolok yang kawin di tempat perantauan. Apabila semua larangan tersebut dilanggar, sanksinya adalah membayar denda antara Rp100.000,00 s.d. Rp200.000,00 dan menjalankan sanksi adat lainnya.

Adanya peraturan tersebut mengindikasikan bahwa masalah yang terkait dengan pelanggaran kesusilaan cukup intens terjadi di daerah pengirim migran ini. Hal ini dapat dilihat pada kasus yang

* Berbagai peraturan yang terkait kebiasaan merantau antara lain merantau tanpa memiliki surat keterangan dari desa bayar denda Rp300.000,00. Orang dewasa yang mencuri bayar denda Rp250.000,00. Anak-anak mencuri tidak didenda, barang dikembalikan. Melepaskan ternak baik sengaja atau tidak, denda Rp15.000,00. Ternak yang lepas, ditangkap dan bila dua hari pemilik tidak mencari boleh dilelang, harga sesuai dengan kondisi ternak tersebut. Anak SD yang *drop out* wajib masuk sebagai tenaga kerja desa dan ikut kejar paket A dan B. Menangkap ikan dengan mempergunakan bahan peledak (BOM) dan tertangkap bayar ke desa Rp500.000,00 per orang. Bagi warga desa yang kedatangan bermain judi, bayar denda ke desa Rp100.000,00. Apabila kedatangan rumah penduduk untuk main judi orang dari luar desa denda sebesar Rp100.000,00 per orang (Sumber: Peraturan Desa Lewotolok; hasil wawancara, 1998).

menimpa salah satu keluarga migran. Bagi keluarga, kebiasaan migrasi justru mendorong munculnya masalah baru, khususnya setelah kepergian salah satu anggotanya untuk bermigrasi. Kepergian anggota keluarganya untuk bermigrasi ternyata diikuti dengan adanya pernikahan secara diam-diam oleh istrinya. Dalam hal ini, pihak laki-laki menikahi secara adat. Permasalahan yang sebenarnya dapat diselesaikan secara sederhana, yakni dengan mengembalikan benda adat (gading) ke pihak laki-laki (suami yang pertama), tidak menjadi sederhana lagi karena pihak keluarga wanita ada tendensi untuk membisniskan anaknya. Adanya kasus ini menunjukkan bahwa permasalahan-permasalahan kesusilaan ternyata tidak serta merta dapat diselesaikan dengan adanya peraturan desa, khususnya apabila kasus tersebut terkait dengan keluarga lain, dari lain suku dan lain desa.

Pesta dan Sistem Resiprositas. Dalam kehidupan masyarakat Lewotolok dan Ileape pada umumnya, kehidupan sosial dibungkus dalam prinsip hidup saling menguntungkan di antara mereka. Pola hubungan dengan dasar resiprositas sebanding sangat dipegang teguh. Dengan prinsip dan falsafah hidup “hari ini untuk kawan, besok untuk kamu” yang selalu dipegang teguh menyebabkan mereka dapat selalu memenuhi kebutuhan hidup. Fenomena ini

sangat tampak pada saat penyelenggaraan pesta oleh sebuah keluarga. Pada saat itu, setiap orang akan menyumbang untuk kemeriahan pelaksanaan pesta. Hal ini didorong oleh kenyataan bahwa mereka berprinsip apa yang ia sumbangkan kepada orang yang melakukan perayaan (pesta) maka akan kembali sesuai dengan kenyataannya. Semua akan dicatat dengan rapi.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah siapa yang paling berperan dalam pesta tersebut? Dalam masyarakat Lewotolok, *opowae* dan *anabai* (anak perempuan dan laki-laki saudara perempuan *ego*) adalah orang yang wajib datang dan harus membantu penyelenggaraan pesta. Kondisi inilah yang sering menjadi penyebab seorang individu, walaupun dia pergi jauh, apabila ada anggota kerabat atau bahkan keluarga sendiri akan mengadakan pesta, dia akan pulang. Secara adat mereka yang diharapkan untuk membantu karena secara adat kedua orang inilah yang diharapkan dan diidealkan untuk menjadi menantu. *Ego* adalah *opulake* mereka. Bila mereka kurang ajar, *ego* bisa saja minta keduanya untuk menyiapkan hewan atau gading (satu) atau kambing besar plus subang (giwang) ke *ego*. *Ego* memberikan kain adat. Hal ini dilakukan supaya ada rasa saling hormat antara kedua belah pihak. Kedudukan *opulake* juga penting dalam

peristiwa-peristiwa kematian. Karena masyarakat daerah penelitian merupakan masyarakat dengan ikatan adat yang kuat, tampak bahwa keterikatan ini termanifestasikan dalam kegiatan-kegiatan pesta. Pesta merupakan sarana untuk menunjukkan keberhasilan, khususnya keberhasilan usaha di rantau. Seperti yang diungkapkan oleh seorang tokoh masyarakat bahwa dalam pelaksanaan pesta sambut baru*, ada seorang migran kembali yang menghabiskan biaya sampai sepuluh juta. Kebiasaan pesta memang sesuatu yang tidak bisa dihilangkan. Pesta dan masyarakat Flores Timur seakan-akan sudah merupakan suatu hal yang tidak terpisahkan.

Sebagaimana diketahui, untuk mengurangi aktivitas pesta dan mengatur pola hidup masyarakat, pemerintah kecamatan bersama dengan tetua adat telah membuat peraturan bahwa penduduk boleh mengadakan pesta hanya pada bulan Mei dan Juni. Apabila penduduk akan mengadakan pesta di luar bulan tersebut, akan didenda. Hal ini berpengaruh terhadap keputusannya dan kepergiannya migran dari Malaysia yakni terkait dengan bulan-bulan penyelenggaraan pesta yang telah ditetapkan. Apabila melanggar, akan terkena denda Rp30.000,00. Data menunjukkan bahwa peraturan tersebut ternyata cukup efektif

mempengaruhi pola penyelenggaraan pesta dan pola migrasi penduduk, seperti terlihat pada Tabel 9.

Faktor keterikatan terhadap daerah asal juga merupakan faktor utama mengapa seseorang merasa perlu untuk pulang ke daerah asal. Sebagian anggota masyarakat percaya bahwa mereka berangkat migrasi dan berhasil apabila berangkat berbekalkan doa dan harapan dari tanah leluhur. Mantera *Lewotolok Khororotain hipero-matan* (Lewotolok selalu menyertai) diucapkan oleh seseorang yang akan masuk ke Malaysia. Untuk menghindari polisi perbatasan mereka mengucapkan mantra: *Lewomolokadore, lewowolotolok Adonara* (Kampung kau lebih dahulu, saya di belakang). Pada sisi lain, keinginan untuk merantau, tetapi juga harus selalu pulang kampung juga didorong oleh orang tua migran. Harapan mereka adalah bahwa anak agar pergi merantau dengan selamat dan bahagia, tetapi harus pulang dan membawa hasil (*"Todak hala wale tala, Bungar hala mein hala, Aim bikek ontawa, Gon mai mete kamena*). Mereka juga takut untuk mengatakan tidak akan kembali ke daerah asal sebab ucapan ini bisa menyebabkan kematian di Malaysia. Hal ini sangat dipercayai oleh masyarakat daerah penelitian.

* Sebuah pesta keluarga Katolik untuk anaknya yang akan mendapat sakramen untuk pertama kali.

Status dan Peranan Wanita. Bagi masyarakat daerah penelitian, wanita yang telah *dibelis* berarti telah siap untuk menggantikan berbagai peran sosial dan kultural suami (bila suami tidak ada) dan harus siap untuk melakukan berbagai pekerjaan domestik dan publik, baik ketika suami ada

maupun tidak. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa dengan dibayarkannya *belis* untuk sebuah keluarga wanita, wanita lajang tersebut secara otomatis telah harus mau menerima tanggung jawab sosial kemasyarakatan. Anggapan umum masyarakat adalah bahwa wanita yang sudah *dibelis* oleh suatu

Tabel 9
Keterkaitan Kegiatan Adat dengan Pola Migrasi

Tahun/ Triwulan	Pulang			Pergi		
	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1994 I	2	1	3	-	2	2
II	7	11	18	-	1	1
III	4	-	4	8	5	13
IV	11	9	20	10	7	17
Total 1994	24	21	45	18	15	52
1995 I	1	4	5	5	9	14
II	15	7	22	7	1	8
III	7	5	12	11	9	20
IV	3	3	6	10	11	21
Total 1995	26	19	45	33	30	63
1996 I	8	5	13	6	4	10
II	3	5	8	6	12	18
III	9	4	13	9	4	13
IV	1	1	2	1	-	1
Total 1996	21	15	36	22	20	42
1997 I	10	3	13	-	-	-
II	4	4	8	6	2	8
III	11	7	18	12	6	18
IV	9	5	14	9	10	19
Total 1997	34	19	53	27	18	45
1998 I	4	2	6	20	9	29
II	13	10	23	8	2	10
III	9	4	13	4	1	5
Total 1998	26	16	42	32	12	44

Sumber: Buku Registrasi Penduduk Desa Lewotolok, 1998

keluarga dianggap telah “dibeli” sehingga ia harus dapat menggantikan peran-peran sosial suami bila suami tidak ada. Wanita tersebut memiliki kedudukan yang tinggi mengingat perannya sebagai pengganti laki-laki. Sebagai konsekuensi, ia harus menanggung segala tuntutan kewajiban sosial kemasyarakatan yang telah ditetapkan suku.

Banyaknya tuntutan untuk pemenuhan kebutuhan dan kewajiban sosial ini, bagi kebanyakan wanita sangatlah berat. Hal ini diperparah dengan kenyataan bahwa kepergian suami pada umumnya ketika anak-anak masih kecil dan biasanya untuk tahun-tahun pertama tidak ada kabar berita, seperti penggalan kasus berikut.

... pergi ke Malaysia Timur ketika ia telah memiliki tiga orang anak. Anak tertua saat itu telah berumur 19 tahun dan terkecil berumur lima tahun. Anak tertua tidak melanjutkan sekolah setamat SLTP dan kini telah pergi ke Malaysia, sedangkan anak terkecil tahun ini lulus dari SLTP. ML (45 tahun) merupakan contoh lain. Ia pergi merantau sejak tahun 1983 sampai 1996 ke Malaysia barat (sudah hampir 12 tahun). Selama pergi tersebut ia tidak pernah berkirim surat kepada istri dan anak-anaknya. Ia juga sudah memiliki istri tidak sah sebanyak 2 or-

ang di Malaysia. Ia adalah juga korban perilaku ayahnya yang pergi puluhan tahun tak pernah kembali.

Wanita dari keluarga migran di Lewotolok dan Ileape secara umum menghadapi situasi yang hampir sama. Dalam situasi tersebut ia harus memenuhi kebutuhan keluarga dan pada satu sisi ia tetap harus menekan dorongan pemenuhan kebutuhan psikologis. Pada situasi tertentu, ketidakmampuan memenuhi kebutuhan ekonomi dan didorong keinginan untuk memenuhi kebutuhan biologis menyebabkan munculnya berbagai penyimpangan (perselingkuhan). Kegoncangan sosial-ekonomi dan psikologis banyak terjadi pada keluarga migran.

Kesimpulan

Keterbelakangan dan kondisi geografis yang sulit dikembangkan menyebabkan hasil dari migrasi tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya untuk kegiatan produktif. Keberadaan migrasi yang pada awalnya merupakan solusi utama bagi anggota masyarakat untuk keluar dari kondisi kemiskinan serta tantangan hidup lainnya, pada sisi lain dihadapkan pada kondisi sosio-kultural yang cukup rumit, walaupun secara nyata tampak bahwa aspek sosio-kultural daerah ini berperan cukup positif bagi keberlangsungan proses migrasi. Beberapa permasalahan muncul

setelah adanya migrasi penduduk, antara lain, masalah-masalah dalam keluarga migran dan gangguan terhadap keberlangsungan perkawinan migran.

Berbagai dampak negatif yang muncul maupun potensial muncul sebagai akibat adanya migrasi mendapat respons dari pemerintah desa dan penduduk dengan membentuk (formalisasi) berbagai peraturan adat. Namun, berbagai peraturan tersebut ternyata kurang efektif dan tidak dapat menjangkau masyarakat di luar desa. Pada sisi lain, kehidupan tradisional dan ikatan adat serta kekerabatan yang kuat ternyata menjadi landasan dan dasar tetap berlangsungnya proses migrasi masyarakat. Melalui para migran kembali dan keluarga

migran, terbawa nilai-nilai kehidupan baru dari daerah lain, tetapi karena kuatnya pola-pola hubungan tradisional dan terbatasnya potensi daerah untuk dikembangkan, menyebabkan kehidupan kemasyarakatan seakan-akan tetap terkungkung dalam tradisi dan adat lama. Implikasi selanjutnya adalah kurang maksimalnya penggunaan pendapatan untuk kegiatan produktif dan hanya untuk pemenuhan tuntutan sosial kemasyarakatan. Migrasi untuk sebagian kecil orang mampu membawa kemajuan, namun lebih banyak dan lebih mudah ditemukan adanya migran kembali yang tampak lesu dan lunglai setelah beberapa bulan berada di rumah.

Referensi

- Abdullah, Irwan. 1994. "Paradigma sosial-budaya tentang transformasi sosial", makalah *Seminar Sehari Transformasi Sosial pada Masyarakat Semi Industri*, Yogyakarta, 13 September.
- Alatas, S. 1995. "Studi migrasi penduduk Indonesia", dalam, *Migrasi dan distribusi penduduk di Indonesia*. Jakarta: Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN.
- Effendi, Tadjuddin Noer. 1997. *Pasar bebas, peluang kerja dan mobilitas pekerja*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- . 1997. "Peluang kerja, migrasi pekerja, dan persiapan menghadapi pasar bebas 2003", makalah *Seminar HIPIIS, di Medan, 17-22 Maret*. Medan: HIPIIS cabang Sumatra Utara.
- Fawcett, JT. 1989. "Networks, linkages, and migration systems." *International Migration Review*, 23(3): 671-680.
- Findley, A. 1987. *The role of international labour migration in the transformation of an economy: the case of Yemen Republic*. Geneva: International Labour Organization. (ILO. Inter-

- national Migration for Employment. Working Paper.)
- Hugo, Graeme. 1992. "Women on the move: changing patterns of population movement of women in Indonesia", dalam Sylvia Chant, ed. *Gender and migration in developing countries*. London: Belhaven Press.
- . 1993. "Indonesian labor migration to Malaysia: trends and policy implications", *Southeast Asian Journal of Social Science*, 21(1): 36-70.
- . 1995. "International labor migration and family: some observations from Indonesia", *Asian and Pacific Migration Journal*, 4(2-3): 273-301.
- . 1995. "International labour migration and the family: some observations from Indonesia", *Asian and Pacific Migration Journal*, 4(2-3): 273-301.
- Indonesia. Departemen Tenaga Kerja. Dirjen Binapenta, 1995. *Annual reports 1995*. Jakarta.
- . 1996. *Annual reports 1996*. Jakarta.
- . 1997. *Annual reports 1997*. Jakarta.
- Keban, Yeremias T., et al. 1999. *Migrasi internasional dan pembangunan: determinan dan dampak migrasi ke Malaysia terhadap pembangunan daerah NTB dan NTT: analisis kuantitatif*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Keban, Yeremias T. 1995. "Migrasi internasional: kecenderungan, determinan, dampak dan kebijakan", kertas kerja *Pelatihan Mobilitas Penduduk*, Yogyakarta 11-23 Desember. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Lee, Everett S. 1995 *Suatu teori migrasi*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Massey, D., et al. 1993. "Theories of international migration: a review and appraisal", *Population and Development Review*, 19(3): 431-466.
- Saefullah, A. Asep Djaya. 1992. *The impact of population mobility on two village communities of West Java, Indonesia*. Adelaide: The Flinders University of South Australia. Thesis submitted in fulfilment of the requirements of the Doctor of Philosophy Degree in Population and Human Resources,
- Sayogyo, 1994. *Kemiskinan dan pembangunan di Propinsi Nusa Tenggara Timur*. Jakarta: Yayasan obor Indonesia.
- Zelinsky, W. 1971. "The hypothesis of the mobility transition", *Geographical Review*, 42(2): 219-249.

DAMPAK SOSIAL MIGRASI TENAGA KERJA KE MALAYSIA

*Wini Tamtari**

Abstract

From an economics point of view, the phenomena of migrant workers to Malaysia have more a positive impact than the negative one. Yet, from a different perspective of the social-psychological, there is a main concern of the negative impact suffered particularly by the family of migrant workers in the sending countries. Migrant workers to Malaysia, especially men as head of families, has altered the life patterns of family members left in the sending countries. This turnabout has eventually disturbed a family life which lead to family stress and disruption. The result of the present study carried out at one of the several villages known as a migrant workers pocket in East Lombok show, that the turnabout has influenced a step of divorcement and separation among migrant workers' families. By and large this occurrence can be recognized from increase divorce rates compared to the prior time of migrant workers mania to Malaysia.

Pendahuluan

Fenomena migrasi tenaga kerja ke Malaysia diakui selain dapat sedikit memecahkan masalah ketenagakerjaan di Indonesia dan meningkatkan devisa negara, secara khusus juga dapat untuk memperbaiki nasib dan membangun diri migran dan rumah tangganya di daerah asal. Penelitian yang dilakukan oleh Mantra (1989), Goma (1993), dan Hugo (1995) yang menekankan pada aspek ekonomi dari migrasi tenaga kerja menunjukkan hal tersebut. Namun, proses migrasi ke luar negeri tersebut juga memiliki sisi kontra-

diktif dan implikasi-implikasi baru yang menyangkut aspek politik, ekonomi, demografi, budaya, sosial psikologis, termasuk harkat dan martabat bangsa. Implikasi yang muncul tersebut dapat dialami oleh migran, keluarga, dan masyarakat, baik di daerah tujuan maupun di daerah asal. Hal ini sedikit banyak mempengaruhi keberhasilan migran dan keberlanjutan mereka untuk bekerja di luar negeri.

Berbagai penelitian yang telah dilakukan, termasuk di Indonesia, mempunyai keterbatasan sudut pandang dan tema. Studi tentang

* Dra. Wini Tamtari adalah asisten peneliti Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

migrasi kebanyakan hanya melihat fenomena migrasi tenaga kerja dari satu perspektif dan tidak dikaitkan dengan proses yang terjadi dalam masyarakat. Keterbatasan tema misalnya, kurangnya penelitian yang menyangkut dampak migrasi di daerah asal, khususnya pengaruh migrasi pada kesejahteraan, struktur, dan fungsi keluarga (Hugo, 1995). Pada tingkat keluarga, yaitu rumah tangga, fenomena migrasi tenaga kerja ke Malaysia ini telah mengakibatkan adanya perubahan pola perilaku anak, istri, dan hubungan kekeluargaan. Hal ini terutama tampak pada rumah tangga yang ditinggal suami (sebagai kepala rumah tangga) pergi ke Malaysia. Istri yang kemudian berstatus sebagai kepala rumah tangga tidak dapat mencari nafkah untuk mencukupi kebutuhan rumah tangganya. Beban kehidupan rumah tangga menjadi sangat berat dan ini dirasakan oleh anggota rumah tangga yang ditinggal. Beban yang dirasakan oleh istri bukan saja masalah ekonomi rumah tangga, tetapi juga beban psikologis berkaitan dengan status mereka sebagai janda yang ditinggal suami ke Malaysia. Hal ini pada gilirannya menyebabkan adanya tekanan sosial dan stres di kalangan para janda istri migran ke Malaysia. Di samping itu, anak-anak juga menjadi terlantar pendidikannya sebagai akibat ketiadaan biaya sekolah.

Tulisan ini merupakan kajian tentang berbagai implikasi sosial

psikologis fenomena migrasi tenaga kerja ke Malaysia, terutama yang dialami rumah tangga migran di daerah asal berkaitan dengan masalah kehidupan keluarga atau kesejahteraan keluarga secara luas. Sumber data utama yang digunakan adalah hasil penelitian migrasi internasional yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada di Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat, di samping juga berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah ini. Data tersebut meliputi data primer dari survai terhadap migran kembali dan keluarga migran, serta hasil wawancara mendalam dengan beberapa informan yaitu migran kembali, istri atau keluarga migran, tokoh masyarakat, perangkat desa, dan informan dari lembaga-lembaga terkait. Tujuan penulisan ini adalah untuk memperoleh gambaran secara lebih lengkap mengenai dampak sosial psikologis migrasi tenaga kerja ke Malaysia, yang dapat digunakan sebagai dasar penyusunan kebijakan dalam rangka meratifikasi *International Convention on the Protection of the Right of All Migrant Workers and Members of Their Families*. Pada tahun anggaran ini, fokus perhatian penyusunan kebijakan migrasi internasional oleh Kantor Menteri Negara Kependudukan memang diarahkan pada peningkatan kesejahteraan TKI dan keluarganya karena migrasi internasional, khususnya migrasi tenaga kerja

internasional, mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, tidak semata-mata masalah tenaga kerja, tetapi juga meliputi upaya meningkatkan kesejahteraan keluarga para tenaga kerja dan hak asasi manusia.

Pringgading: Desa Asal Para Migran

Desa Pringgading, Kabupaten Lombok Timur sebagai salah satu daerah penelitian studi migrasi internasional yang telah dilakukan oleh Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada merupakan daerah pengirim migran (kantong migran). Secara geografis Desa Pringgading terletak di kaki Pegunungan Rinjani, termasuk daerah yang relatif subur keadaan pertaniannya. Namun, sektor pertanian ini belum mampu dijadikan sumber utama penghidupan warga desa karena luas lahan yang ada tidak seimbang dengan proporsi penduduk. Di samping itu, kesempatan kerja di sektor lain juga sangat terbatas sehingga menyebabkan banyak penduduk desa yang harus ke luar daerah untuk bekerja, yaitu ke Malaysia. Kebanyakan migran berangkat ke Malaysia dari daerah ini melalui jalur ilegal, baik dengan perantara calo, berangkat bersama teman atau tetangga, maupun berangkat sendiri.

Keadaan aksesibilitas transportasi di Desa Pringgading cukup memadai. Hal ini terlihat dari

sarana dan prasarana yang tersedia, baik berupa jalan aspal yang menghubungkan desa ini dengan desa lain maupun dengan ibukota kecamatan dan kabupaten. Mudah-mudahan sarana transportasi ini telah mengurangi jarak antara Desa Pringgading dengan wilayah perkotaan. Hal ini juga berpengaruh terhadap kelancaran arus informasi desa-kota, yang pada gilirannya mempercepat terjadinya transformasi sosial-budaya yang berpengaruh pada perubahan kehidupan masyarakat desa. Terbukanya aksesibilitas transportasi dan informasi ini juga menjadi faktor pendorong besarnya angka mobilitas penduduk desa ke luar daerah, termasuk ke Malaysia. Fenomena mobilitas penduduk ke Malaysia dari daerah ini sudah tampak sejak tahun 1980-an, meskipun baru dilakukan oleh satu-dua orang. Baru pada tahun 1990-an, jejak tersebut diikuti oleh banyak orang yang sudah melihat sendiri hasil dari orang yang sudah kembali dari Malaysia dan dari tahun ke tahun kecenderungan orang yang berangkat ke Malaysia semakin besar.

Penduduk Desa Pringgading sebagian besar adalah masyarakat Sasak yang menganut nilai-nilai sosial budaya khas suku Sasak. Nilai sosial budaya ini berkaitan dengan adat-istiadat dan sistem sosial kekerabatan masyarakatnya. Masyarakat suku Sasak secara umum memiliki lembaga kontrol yang bersumber pada agama Islam

sehingga nilai-nilai yang dianut masyarakat pada umumnya juga mengacu pada ajaran Islam. Dengan demikian, segala bentuk aktivitas yang dilakukan selalu dikembalikan ke dalam konteks hubungan-hubungan religi yang telah dibangun di bawah sistem sosial Islam. Dalam sistem tersebut konsep ulama menjadi dominan. Artinya, pengetahuan agama dan kemampuan memberikan penjelasan keagamaan lebih diutamakan. Hal ini pada gilirannya menempatkan ulama, kiai dan ustad dalam pengertian pimpinan sekaligus panutan. Aktivitas mobilitas atau migrasi tenaga kerja yang dilakukan oleh masyarakat Sasak juga dapat dikembalikan pada konteks ibadah dalam pengertian yang luas, yaitu dalam rangka mencari rizki Allah untuk memberikan nafkah keluarga.

Sistem kekerabatan masyarakat Sasak di Desa Pringgading diwarnai dengan pembagian peran didasarkan pada garis keturunan laki-laki. Berdasarkan sistem ini, berbagai keputusan menyangkut persoalan-persoalan keluarga atau kerabat yang muncul berada di tangan laki-laki, termasuk keputusan untuk melakukan mobilitas ke luar negeri. Laki-laki pada masyarakat Sasak mempunyai kedudukan kuat dan memegang tanggung jawab ekonomi rumah tangganya. Wanita ditempatkan pada posisi pendamping dan pelengkap. Kedudukan wanita suku Sasak di masyarakat, terutama di mata laki-

laki, sangat lemah. Sebagai akibat sistem nilai sosial yang berlaku (yang bersumber pada agama Islam) kadang-kadang wanita harus rela menerima nasib untuk dimadu. Laki-laki suku Sasak yang sudah beristri dapat dengan bebas dan mudah menikah lagi dengan orang lain tanpa melalui jalur hukum yang berlaku. Fenomena kawin cerai di masyarakat Sasak bukan merupakan hal yang tabu dan sudah menjadi hal yang biasa.

Motivasi dan Pengambilan Keputusan Bekerja ke Luar Negeri

Perilaku mobilitas penduduk dipengaruhi oleh komponen makro dan komponen mikro. Menurut teori *macrostructural* yang dikembangkan oleh Boyd (1989), Fawcett (1989), Castles dan Miller (1993), migrasi internasional merupakan *outcome* dari perubahan-perubahan ekonomi, sosial, dan politik yang kemudian mempengaruhi keputusan bermigrasi di kalangan individu dan keluarga. Dalam konteks makro ini, migran membuat keputusan berdasarkan jaringan-jaringan hubungan personal, pengalaman yang sudah ada, dan keyakinannya (Keban, 1995). Faktor makro yang mempengaruhi migran asal Desa Pringgading, Lombok Timur pergi meninggalkan daerahnya untuk mencari pekerjaan di Malaysia adalah bahwa di daerah asal sangat sulit diperoleh pekerjaan untuk dapat mencukupi ke-

butuhan hidup sehari-hari. Kebanyakan responden (lebih dari 50 persen) sebelum berangkat ke Malaysia menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian, yang merupakan lahan kering dengan produksi sangat minim dan tidak menjanjikan hasil yang maksimal. Selain karena keterbatasan kesempatan kerja di daerah tersebut, faktor pendorong lain adalah adanya jaringan yang sudah ada sejak lama, yaitu pendahulu (keluarga atau teman) yang pernah atau masih berada di Malaysia. Tekanan ekonomi, sosial, dan psikologi di daerah asal ditambah dengan cerita pengalaman migran kembali dari Malaysia menyebabkan kuatnya keinginan calon migran untuk mengadu nasib ke Malaysia.

Selanjutnya, determinan mikro proses migrasi melihat motivasi pada tingkat individu dan keluarga. Motivasi (penggerak individu untuk berpindah tempat) merupakan faktor penentu pengambilan keputusan untuk bermigrasi dan menentukan pilihan tujuan bermigrasi. Berdasarkan model *value-expectancy* yang dikembangkan oleh De Jong dan Fawcett (1981), ada tujuh orientasi nilai yang menjadi motivasi individu untuk bermigrasi yaitu: kekayaan materi, status, rasa nyaman, stimulasi, otonomi, afiliasi, dan moralitas. Dengan demikian, motivasi seseorang untuk bermigrasi bukan semata-mata untuk memperoleh penghasilan yang tinggi, tetapi juga

untuk mendapatkan status sosial di masyarakat yang tinggi (merasa terpuja), memperoleh pekerjaan yang menyenangkan, hidup di lingkungan masyarakat yang baik, dapat melakukan hal-hal baru yang menarik, mandiri, memiliki privasi, memiliki banyak teman, dapat mengerjakan ibadah dengan baik, dan sebagainya, yang kesemuanya itu merupakan aspek-aspek yang berhubungan dengan faktor ekonomi, budaya, dan sosial psikologis.

Sehubungan dengan motivasi individu dan keluarga, dalam pengambilan keputusan untuk pergi ke Malaysia ini biasanya yang sering berperan adalah pribadi calon migran, orang tua atau keluarga, dan teman atau tetangga. Namun, berdasarkan jawaban responden migran kembali, yang paling menentukan dalam pengambilan keputusan untuk berangkat ke Malaysia, sebanyak 82,6 persen menjawab migran sendiri, 8,7 persen yang paling menentukan adalah orang tua, dan 8,7 persen responden menjawab bahwa istri/suamilah yang paling menentukan dalam pengambilan keputusan. Hal ini sesuai dengan jawaban dari istri migran yang berhasil diwawancarai, yang mengatakan bahwa ketika suaminya akan berangkat ke Malaysia, sebelumnya ia tidak memberitahu atau meminta persetujuan istri. Para suami ini hanya mengatakan maksud kepergiannya pada malam sebelum keberangkatan sehingga istri tidak dapat menahan meski-

pun sebetulnya sangat keberatan. Bahkan, dari hasil wawancara mendalam dengan beberapa responden “jamal” atau “janda Malaysia” (sebutan bagi para istri yang ditinggal suaminya ke Malaysia), apabila dia melarang suaminya pergi, justru diancam akan dicerai. Hal ini menunjukkan bahwa posisi dan status perempuan berada di pihak yang lemah.

Hasil dan Dampak Migrasi Tenaga Kerja ke Malaysia

Pembahasan mengenai dampak migrasi secara umum tidak dapat dilepaskan dari adanya perubahan yang terjadi, baik secara material maupun nonmaterial. Dampak material dapat dilihat secara fisik atau langsung, sedangkan dampak nonmaterial dilihat dari suatu perubahan yang tidak dapat diukur secara material, tetapi dapat dilihat secara nyata dalam suatu kelompok masyarakat, antara lain, menyangkut perubahan struktur sosial, norma sosial budaya, perubahan akibat adanya tekanan psikologis, dsb. Berbagai penelitian yang berkembang saat ini banyak memfokuskan pada akibat adanya migrasi dalam suatu masyarakat, yakni munculnya stratifikasi sosial dan ketidaksamaan dalam masyarakat. Berbagai pola perilaku migrasi, baik migrasi berantai, migran kembali, jaringan migran, maupun hubungan kaum migran dengan berbagai aspek kehidupan kemasyarakatan menjadi bahan

kajian dan menunjukkan adanya suatu kondisi sosio-kultural tertentu sebagai akibat migrasi.

Secara material, dampak migrasi biasanya dikaitkan dengan remitan yang dikirim oleh migran ke daerah asal, termasuk bagaimana remitan dimanfaatkan, terutama oleh keluarga migran. Dari hasil pengolahan data primer dapat diketahui bahwa 310 responden migran kembali (87,3 persen) mengaku mengirimkan remitan ke daerah asal sewaktu mereka masih bekerja di Malaysia dan rata-rata jumlah uang yang dikirim selama migran bekerja di Malaysia (rata-rata selama 2 tahun) mencapai Rp3.885.817,00 (lihat Tabel 1). Pemanfaatan remitan oleh rumah tangga di daerah asal pada umumnya bervariasi. Variasi tersebut meliputi pemenuhan kebutuhan konsumsi sehari-hari, biaya pendidikan anak, biaya perbaikan rumah atau tempat tinggal, modal usaha kecil, pembayaran hutang biaya kepergian ke Malaysia, pembelian tanah atau sawah, dan tabungan. Namun, di daerah penelitian terlihat bahwa prioritas pemanfaatan hasil Malaysia untuk kepentingan perumahan karena hal tersebut merupakan simbol keberhasilan migran, di samping juga dapat meningkatkan status sosial mereka di masyarakat. Pemanfaatan remitan untuk modal usaha di desa relatif kecil sehingga dampak ekonomis jangka panjang belum tampak dengan fenomena migrasi

ini. Bagi keluarga di daerah asal, remitan tidak hanya bermakna ekonomis, melainkan lebih dari itu ialah mempunyai makna yang sangat dalam berupa adanya sikap dari anggota keluarga yang bekerja di luar negeri (migran) dalam menjaga hubungan kekeluargaan. Dengan kata lain, pengiriman remitan mempunyai dampak sosial psikologis bagi keluarga di daerah asal.

Dampak positif lain dari aktivitas migrasi ini tercermin dari jawaban tentang persepsi responden terhadap dampak migrasi ke Malaysia, baik dari aspek ekonomi, sosial, maupun psikologis. Dari aspek ekonomi, dampak yang dirasakan oleh para migran adalah bahwa dengan bekerja ke Malaysia dapat diperoleh penghasilan lebih besar dibandingkan dengan penghasilan di daerah asal. Selain itu, dengan bekerja ke Malaysia, migran juga dapat membiayai pendidikan

anak sehingga kualitas pendidikan keluarga meningkat.

Dari aspek nonekonomi fenomena migrasi ke Malaysia membawa dampak bertambahnya keterampilan baru yang mereka bawa pulang, yang kemudian diterapkan di daerah asal. Di samping itu, sebagian migran kembali juga mengakui bahwa dengan kepergian mereka menjadikan wawasan dan pergaulan menjadi lebih luas karena di daerah tujuan mereka bertemu dengan orang dari berbagai suku bangsa (Indonesia) maupun dari luar Indonesia.

Dampak sosial psikologis yang dirasakan oleh migran kembali, antara lain, adalah bahwa mereka merasa memperoleh ketenangan hidup (hidupnya lebih terjamin), dalam arti masa depan mereka, dan merasa hidupnya lebih mandiri. Pendapat responden tentang hal ini banyak dipengaruhi oleh berbagai

Tabel 1
Rata-Rata Hasil yang Diperoleh Migran berdasarkan Jalur yang Digunakan

	Legal		Illegal		Total	
	Rp	N	Rp	N	Rp	N
Rata-rata pendapatan per bulan (di Malaysia)	740.405	478	473.453	308	508.796	355
Rata-rata sekali kirim uang (remitan)	1.497.545	40	1.418.689	270	1.428.864	310
Rata-rata kiriman uang per bulan	293.151	40	229.324	270	237.559	310
Rata-rata total remitan selama bekerja	4.562.349	40	3.785.590	270	3.885.817	310
Rata-rata nilai uang yang dibawa pulang	2.354.893	47	1.382.183	308	1.510.964	355

Sumber: Data Primer, 1998

hal, antara lain, aspek mikro, makro, akses, dan kondisi kerja di Malaysia. Ketenangan hidup yang dirasakan sebagian besar migran lebih disebabkan penghasilan yang besar di Malaysia dapat digunakan untuk menopang kebutuhan hidup di daerah asal.

Meskipun pengalaman bekerja membawa dampak positif bagi migran (hal ini antara lain terlihat dari besarnya pendapatan dan remitan yang dikirim (lihat Tabel 1), pengalaman hidup yang relatif berat risikonya ada yang membuat jera sebagian migran. Ditambah dengan keadaan atau keamanan di negara tujuan yang sedang melakukan pengawasan ketat terhadap para migran ilegal (disebut sebagai pendatang haram) membuat banyak pendatang haram tersebut kemudian kembali ke daerah asal dan tidak berniat kembali bekerja ke Malaysia. Rencana kepergian ke Malaysia ternyata tidak dipengaruhi oleh persepsi tentang hasil dan dampaknya. Meskipun demikian, responden yang menganggap bahwa migrasi ke Malaysia mempunyai dampak positif lebih banyak yang mempunyai rencana untuk kembali bekerja ke Malaysia. Hal ini terutama disebabkan oleh keadaan saat penelitian, ketika keadaan di daerah tujuan sedang tidak aman, banyak tenaga kerja dari Indonesia, terutama yang berstatus ilegal, dipulangkan. Untuk sementara waktu, tidak ada rencana bagi para migran untuk kembali bekerja ke

Malaysia hingga keadaan kembali aman.

Temuan awal studi ini membuktikan bahwa ternyata fenomena migrasi tenaga kerja ke Malaysia dipandang dari segi sosial psikologis lebih banyak menimbulkan masalah daripada akibat positif yang dirasakan, baik bagi migran maupun keluarga dan masyarakat pada umumnya. Bagi migran, terutama migran ilegal, dampak sosial psikologis yang dirasakan terutama adalah masalah di perjalanan, pada saat bekerja, hingga pulang kembali ke daerah asal. Kebanyakan migran asal Lombok Timur adalah migran ilegal, yang berangkat ke Malaysia sendiri, dengan keluarga, maupun melalui jalur taikong. Selama di perjalanan dan pada saat bekerja di Malaysia, para tenaga kerja tidak jarang memperoleh perlakuan buruk, baik yang dilakukan oleh para calo (taikong), maupun polisi, baik itu polisi Indonesia maupun polisi Malaysia. Dari hasil survai tampak bahwa 28,7 persen migran mengalami perlakuan buruk dalam perjalanan ke Malaysia seperti dipukul, ditendang, atau diperlakukan secara kasar; diperas uang dan bekal yang dibawa; diterlantarkan atau dijual oleh calo; ditangkap untuk dipenjara, dsb. Pelakunya adalah petugas kapal, bandara, polisi, dan calo.

Pada saat sampai di tempat tujuan, kadang-kadang migran juga masih menjumpai perlakuan yang tidak baik. Tenaga kerja yang dari

rumah berniat mencari penghasilan di Malaysia tersebut ada yang belum sampai mendapat pekerjaan sudah tertangkap dan dipenjarakan hingga kemudian dideportasi. Kalaupun tidak sampai dideportasi, kadang-kadang mereka harus menunggu waktu yang relatif lama sampai memperoleh pekerjaan (ada yang sampai 3 bulan). Selama menunggu mereka ditampung oleh calo (taikong) sehingga pada saat mereka bekerja, gaji yang diterima dipotong untuk membayar ganti rugi biaya hidup selama dia ditampung oleh taikong. Menyangkut masalah pekerjaan, ternyata cukup banyak migran yang mengalami kesulitan (45,6 persen). Hal ini, antara lain, disebabkan sebelum berangkat ke Malaysia migran tidak terlebih dahulu memperoleh latihan kerja sehingga pada saat bekerja di daerah tujuan mereka memerlukan waktu untuk dapat beradaptasi dan belajar secara langsung di lapangan. Di samping itu, meskipun jenis pekerjaan (yang dikerjakan oleh sebagian besar migran) di daerah tujuan sama-sama di bidang pertanian dan perkebunan, tetapi tekniknya lain sehingga keterampilan yang sudah dimiliki migran di daerah asal tidak cocok diterapkan di Malaysia.

Sehubungan dengan tempat tinggal, meskipun hanya sekitar 25 persen dari responden yang merasa mempunyai kesulitan, sebetulnya keadaan tempat tinggal para migran yang kebanyakan ilegal ini

jauh dari kondisi normal. Migran ilegal biasanya hidup di tengah kebun dalam suatu bangunan yang jauh dari sebutan rumah dengan berbagai fasilitas yang seharusnya ada. Hal ini disebabkan alasan untuk berjaga atau mengantisipasi patroli atau pemeriksaan pihak berwajib. Di samping beban psikologis karena ketakutan tertangkap polisi, beban yang lain adalah karena jauh dengan sanak keluarga. Bahkan, ada beberapa tenaga kerja yang sampai sakit jiwa akibat ditinggal kawin oleh istri yang ditinggal di daerah asal. Perlakuan merugikan ini terus berlanjut, bahkan sampai migran pulang kembali ke daerah asal. Belum lagi apabila mereka diperas dan dirampok oleh para petugas sehingga kadang-kadang pulang ke rumah dalam keadaan setengah telanjang dan kelaparan.

Di sisi lain, dampak migrasi secara lebih luas yang menyangkut masyarakat dan daerah asal mengandung aspek positif dan negatif. Hal ini bermula dari adanya nilai-nilai baru yang dibawa migran dari Malaysia, yang kemudian disosialisasikan pada masyarakat di daerah asal. Nilai-nilai baru ini tentu saja akan mengakibatkan terjadinya pergeseran-pergeseran sosial dalam masyarakat. Pergeseran yang berakibat pada perubahan ini terutama menyangkut nilai-nilai agama, kultural, dan hubungan-hubungan sosial dalam skala individu dan kolektif.

Massey (1988) menyatakan bahwa migrasi internasional telah memainkan suatu peran vital di dalam proses pembangunan ekonomi Eropa dan telah menjadi faktor utama yang mempermudah transformasi negara-negara Eropa dari masyarakat petani pedesaan menjadi kekuatan industrial modern. Pendekatan mikro (*equilibrium*) menyebutkan bahwa migrasi tenaga kerja ke luar negeri menguntungkan bagi pembangunan daerah asal (Zolberg, 1989; Hugo, 1991). Di daerah penelitian dampak positif ini dapat diamati dengan pesatnya kemajuan fisik maupun nonfisik desa. Kemajuan fisik dapat dilihat dengan banyaknya bangunan baru, baik bangunan pribadi maupun bangunan umum, termasuk jalan. Di samping itu, sistem pasar di desa juga mengalami kemajuan sebagai akibat remitan yang masuk desa. Dari aspek nonfisik dampak yang dirasa masyarakat adalah bahwa migran yang pulang dari Malaysia membawa keterampilan baru, pengetahuan baru, yang kemudian dapat diterapkan atau dipraktikkan di daerah asal sehingga masyarakat lain dapat ikut menikmati inovasi baru tersebut, misalnya mengenai cara-cara bertani, maupun teknik dalam konstruksi bangunan.

Sebaliknya, pendekatan pertumbuhan asimetris (*the asymmetrical growth approach*) menganggap bahwa migrasi tenaga kerja internasional memiliki konsekuensi

negatif untuk negara pengirim (daerah asal) (Lewis, 1986). Menurut pendekatan ini, yang justru diuntungkan dengan aktivitas migrasi ini adalah negara penerima (daerah tujuan). Hal ini juga tampak di daerah penelitian karena berdasarkan wawancara mendalam dengan beberapa informan kunci akhirnya dapat dirasakan bahwa pada awal-awal proses migrasi ini dampak positif lebih banyak ditemui, namun pada masa-masa penelitian berlangsung, seiring dengan adanya krisis ekonomi yang melanda negara-negara Asia Tenggara, dampak itu mengalami pergeseran. Remitan atau aliran uang masuk negara yang dianggap merupakan devisa yang menguntungkan, khususnya untuk daerah asal, ternyata jauh lebih kecil dibandingkan dengan aliran uang yang keluar dari daerah asal. Hal ini disebabkan semakin sulitnya memperoleh pekerjaan di Malaysia (migran ilegal) sehingga untuk membiayai hidup migran selama di Malaysia dan belum memperoleh penghasilan tersebut, keluarga di daerah asal mengirimkannya ke Malaysia.

Di samping itu, keterampilan migran yang kembali sering tidak tepat diterapkan untuk daerah asalnya (Appleyard, 1982; Lewis, 1986). Di daerah penelitian, kebanyakan migran yang kembali dari Malaysia tidak mau lagi bekerja di pertanian, meskipun pada waktu di Malaysia, mereka bekerja di kebun. Hal ini sebab-

kan perbedaan lahan dan jenis tanaman yang dikelola sehingga keterampilan dan pengetahuan baru dalam hal bertani tidak dapat diterapkan di daerah asal untuk tujuan kemajuan daerah. Di samping itu, juga disebabkan perbedaan penghasilan yang mereka peroleh meskipun sama-sama bekerja di bidang pertanian. Upah dan penghasilan di Malaysia jauh lebih besar dibandingkan dengan yang dapat mereka terima di daerah asal.

Family Disruption: Dampak Migrasi pada Keluarga

Pada umumnya dampak migrasi secara material bersifat positif, artinya dapat memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup rumah tangga migran. Sebaliknya, dampak nonmaterial yang dirasakan lebih banyak sisi negatifnya, yaitu antara lain terjadinya perubahan akibat adanya tekanan psikologis dalam rumah tangga, perubahan struktur sosial, norma sosial budaya, dsb. Dampak negatif yang ditimbulkan dengan adanya proses migrasi ke Malaysia pada keluarga yang ditinggalkan di daerah asal sering disebut sebagai *family disruption*. Kehidupan keluarga akan mengalami gangguan dan perubahan apabila salah satu anggota keluarganya pergi bekerja ke Malaysia. Perubahan itu, antara lain, menyangkut sistem pembagian tugas dalam rumah tangga dan

pemegang status kepala rumah tangga yang berkewajiban menghidupi seluruh anggota rumah tangga.

Dengan perginya para laki-laki dewasa dalam suatu keluarga, beban pekerjaan keluarga tersebut kemudian dipikul oleh para ibu atau istri karena kebanyakan keluarga migran adalah keluarga muda, yang anak-anaknya masih di bawah umur. Dari jawaban responden istri migran yang suaminya pergi ke Malaysia (217 orang), 52,5 persen mengatakan bahwa dengan kepergian anggota keluarga untuk bekerja ke Malaysia, beban pekerjaan rumah tangga menjadi semakin berat, 37,8 persen menjawab tidak ada perubahan atau sama saja, dan sisanya menjawab semakin ringan. Di sini terjadi perubahan peran wanita yang menggantikan kedudukan para laki-laki. Wanita bekerja di rumah tangga, sekaligus bekerja untuk memperoleh penghasilan karena tidak dapat sepenuhnya menggantungkan atau mengharapkan kiriman suami yang bekerja di Malaysia. Adakalanya istri tidak dapat melakukan tanggung jawab ini sehingga mereka mengalami tekanan psikologis. Tekanan ini secara intern akibat ketidakmampuan memenuhi atau mencukupi segala kebutuhan rumah tangga, dan secara ekstern para istri migran (di daerah penelitian disebut *jamal* atau *janda Malaysia*) mendapat tekanan akibat sorotan masyarakat yang terkesan negatif

terhadap para janda yang suaminya pergi ke Malaysia. Di samping beban pekerjaan, para ibu/istri juga berperan dalam membuat keputusan keluarga. Namun, dalam hal-hal tertentu yang tidak dapat dilakukan oleh para janda Malaysia ini, pihak keluarga atau keluarga suaminya akan membantu. Hal ini mencerminkan sistem *extended family* yang masih berlaku di daerah tersebut.

Meskipun lebih dari separo responden istri migran menyatakan bahwa dengan perginya suami untuk bekerja ke Malaysia beban pekerjaan rumah tangga menjadi semakin berat, pihak keluarga tetap mendukung kepergian migran ke Malaysia untuk bekerja dengan harapan di sana akan diperoleh penghasilan yang lebih besar, mengingat di daerah asal tidak banyak pilihan untuk dapat bekerja dan memperoleh penghasilan yang memadai. Hal ini juga disebabkan para migran yang kebanyakan (86 persen) berstatus kawin harus bertanggung jawab memberikan nafkah kepada anak istrinya. Meskipun dengan rasa berat hati, istri dengan terpaksa harus mengizinkan suaminya pergi merantau.

Perubahan yang terjadi pada keluarga migran ini kadangkala menyebabkan mereka stres. Hal ini selain disebabkan beban pekerjaan yang semakin berat, yaitu seorang istri harus dapat mencari nafkah sendiri, juga karena beban perasaan rindu ditinggal suami bekerja.

Ketika ditanya bagaimana perasaan responden istri migran pada saat ditinggal suami ke Malaysia, sebagian besar (sekitar 70 persen) menjawab sedih, meskipun kepergiannya dengan tujuan mencari penghasilan. Pada saat suami pergi ke Malaysia, istri bersama anak (kalau sudah ada) biasanya tinggal bersama orang tua atau mertua. Dari pihak orang tua, selain sudah kehilangan tenaga produktif sehingga menambah beban pekerjaan, beban ekonomi juga bertambah karena anak atau menantu yang seharusnya sudah hidup mandiri kemudian menjadi tanggungan mereka lagi.

Karena sebagian besar istri migran relatif berusia muda (kurang lebih 50 persen berusia di bawah 30 tahun), bahkan ada sebagian yang baru saja menikah kemudian ditinggal pergi suaminya, stres yang dialami lebih berat dibandingkan dengan para istri yang relatif lebih tua atau mempunyai anak yang relatif sudah besar. Keadaan ini ditambah lagi dengan banyaknya godaan dari luar yang menyebabkan mereka tidak dapat menahan diri sehingga kadangkala para "jamal" ini kemudian kawin lagi tanpa sepengetahuan suami yang sedang bekerja di Malaysia, apalagi bila sudah cukup lama mereka tidak memperoleh kabar dari suami. Hal ini tampak nyata dengan banyaknya kasus kawin cerai di daerah penelitian. Tidak sedikit pula para "jamal" ini yang sudah lebih dari 7

tahun tidak bertemu suami, bahkan kiriman uang juga sudah tidak pernah diterima. Biasanya kasus seperti ini disebabkan suaminya sudah kawin di Malaysia tanpa sepengetahuan istri. Dalam hal ini bila si istri mengetahuinya dari orang lain, dia juga akan mengalami stres. Kenyataan lain yang sering dialami oleh para keluarga migran adalah adanya campur tangan dari pihak keluarga sehingga mereka merasa seolah-olah diatur hidupnya.

Dampak fenomena kawin cerai di kalangan para migran ini selain dirasakan oleh orang yang bersangkutan, juga berakibat pada kesejahteraan anak yang kemudian terlantar karena orang tuanya cerai. Anak-anak ini kemudian menjadi generasi penerus yang mempunyai kualitas rendah, dan tidak terjamin masa depannya. Di samping itu, bagi pemerintah daerah, terutama para pamong atau pemuka masyarakat, meskipun migrasi tenaga kerja ini mempunyai dampak positif bagi pembangunan fisik daerah, dari segi sosial psikologis mengandung makna yang lain. Banyak keluhan dari para pegawai pemerintahan yang hampir tiap hari menerima pengaduan dan harus menghadapi permasalahan dari para keluarga migran ini. Masalah kawin cerai ini bukan suatu masalah ringan, yang selesai apabila sudah sampai di pengadilan. Akibat dari permasalahan ini sangat kompleks dan erat hubungannya dengan keberlanjutan

an pembangunan sosial masyarakat setempat.

Fenomena Kawin Cerai Masyarakat Lombok Timur

Budaya kawin cerai dan poligami ini bukan merupakan hal baru di masyarakat Lombok, termasuk di daerah penelitian. Ada beberapa faktor penyebab lestari-nya budaya ini, antara lain, kebiasaan menikah pada usia dini, rendahnya tingkat pendidikan masyarakat, dan dangkalnya pemahaman ajaran agama.

Seiring dengan perkembangan waktu, perilaku migrasi tenaga kerja ke Malaysia ini ternyata telah menyebabkan meningkatnya jumlah kasus kawin cerai dan poligami. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa di bidang pembangunan fisik dan perekonomian masyarakat tampak peningkatan yang nyata, di balik semua itu ada dampak lain yang lebih nyata dirasakan oleh para wanita atau istri migran sebagai suatu penderitaan batin. Penderitaan para istri migran ini diawali semenjak suaminya berkeinginan untuk bekerja ke Malaysia. Permasalahan ini juga bersumber dari tidak adanya komunikasi antara migran dengan istrinya di rumah. Hal ini disebabkan keberadaan migran tidak menentu mengingat kepergian mereka ditempuh dengan jalur gelap sehingga mereka merahasiakan tempat tinggalnya karena takut diketahui.

Pada saat ditinggal pergi suaminya ke Malaysia, kebanyakan para istri kemudian tinggal bersama keluarga suami. Pada awalnya mereka dapat hidup bersama tanpa ada suatu masalah. Namun, kemudian masalah timbul pada saat suami yang bekerja di Malaysia mengirimkan uang ke rumah. Biasanya para migran mengirimkan uang kepada orang tua karena mereka beranggapan bahwa bila ditujukan ke istri, dia tidak dapat mengurus pengambilan uang di bank. Lagi-lagi masalah ini bersumber pada keterbelakangan para istri di mata suami. Oleh orang tua, uang kiriman dari anaknya tersebut dianggap menjadi hak mereka karena menantu dan cucunya masih menjadi tanggungannya. Bahkan, kadang-kadang istri sama sekali tidak tahu kalau suaminya mengirimkan uang hasil kerja di Malaysia karena bila ada surat pun, kadang-kadang tidak disampaikan oleh orang tuanya. Dengan demikian, intervensi orang tua dianggap oleh istri yang menyadari hal tersebut sudah melampaui batas.

Banyaknya kasus perceraian di Lombok diawali dari situasi ketika para suami terlalu lama meninggalkan istri di rumah. Meskipun istri migran yang ditinggal kemudian menetap bersama orang tua atau keluarga, yang pada awalnya untuk mencegah adanya gangguan dari laki-laki lain, hal ini lama kelamaan juga tidak dapat dipertahankan. Hal utama yang menyebabkan para

orang tua akhirnya membolehkan anaknya berhubungan dengan laki-laki lain adalah karena tekanan ekonomi. Daripada tidak memperoleh nafkah (lahir dan batin) dari suami yang berada di Malaysia, lebih baik menerima ajakan laki-laki lain untuk menikah, dengan harapan nantinya memperoleh nafkah yang berarti akan meringankan beban orang tua. Kenyataan ini menyebabkan banyaknya perceraian terjadi, bahkan kadang-kadang tanpa sepengetahuan suami di Malaysia. Perceraian yang dilakukan para istri migran ini ada yang ditempuh melalui jalur hukum (kantor pengadilan agama) dan ada yang hanya melalui tokoh masyarakat setempat (lebih dikenal dengan istilah cerai bawah tangan).

Kasus Gugat Cerai: Cermin Keberdayaan Para Istri Migran?

Kembali pada permasalahan rendahnya tingkat pendidikan masyarakat, terutama kaum perempuan akibat rendahnya tingkat sosial ekonomi mereka, menyebabkan kurang luasnya wawasan mereka, termasuk dalam hal pengetahuan hukum. Hal ini terlihat dari banyaknya masyarakat yang berusaha menyelesaikan kasus perkawinan yang mereka hadapi pada petugas pencatat nikah di tingkat desa. Akibatnya, segala hal yang menyangkut perkawinan mereka tidak mempunyai kekuatan hukum yang

mengikat. Pada umumnya masyarakat, terutama kaum perempuan desa, takut dan enggan berurusan dengan pihak yang berkompeten dalam urusan perkawinan dan perceraian, seperti Kantor Urusan Agama dan Kantor Pengadilan Agama (untuk mereka yang beragama Islam). Mereka tidak mau mencari tahu tentang prosedur yang benar apabila hendak mengurus masalah perkawinan dan perceraian. Mudah-mudahan para suami menceraikan istri dan kemudian kawin lagi dengan perempuan lain adalah juga disebabkan sistem yang berlaku di masyarakat, yang menganggap bahwa perkawinan dan perceraian itu sah meskipun hanya dilakukan oleh orang yang dianggap sesepuh (seperti kiai, tuan guru, atau petugas pencatat nikah di desa).

Kebanyakan kasus suami menceraikan istri di Lombok Timur tidak dilakukan di depan pengadilan (kecuali jika ada masalah, misalnya, mengenai pembagian kekayaan dan masalah perwalian anak), tetapi hanya di depan saksi atau orang yang mereka anggap dapat dijadikan saksi sahnya perceraian, seperti tokoh masyarakat, orang tua, atau pegawai pemerintah desa. Cerai yang demikian ini disebut cerai talak atau permohonan cerai. Sebenarnya, perceraian memang hanya dapat diajukan oleh suami, sedangkan istri tidak dapat mengajukan permohonan perceraian atau suami dapat menceraikan

istri, sedangkan istri tidak dapat menceraikan suami. Namun, istri kemudian dapat mengajukan gugatan untuk diceraikan suaminya, yaitu yang disebut gugat cerai, sebagaimana yang banyak terjadi di Lombok Timur, terutama dengan adanya migrasi tenaga kerja ke Malaysia. Banyak terdapat "jamal" (janda Malaysia) yang terlantar akibat tidak diberi nafkah, baik lahir maupun batin oleh suaminya yang kadang-kadang pergi sampai bertahun-tahun tanpa memberikan kabar berita tentang keberadaan mereka.

Menurut data yang terdapat di Kantor Pengadilan Agama Lombok Timur, jumlah kasus perceraian yang diajukan para istri migran (gugat cerai) ini dari tahun ke tahun semenjak adanya fenomena migrasi ke Malaysia memang ada kenaikan. Misalnya pada tahun 1996 terdapat 421 kasus, pada tahun 1997 ada 510 kasus, dan pada tahun 1998 sampai dengan November terdapat 670 kasus. Jumlah ini memang cukup besar, tetapi berdasarkan informasi dari hakim di pengadilan agama tersebut, ternyata masih cukup banyak kasus perceraian bawah tangan, yang tidak ada data dengan jumlah pasti, namun diperkirakan sejumlah kasus yang diajukan tersebut. Dengan demikian, tampak bahwa salah satu dampak adanya migrasi ke Malaysia ini adalah semakin meningkatnya kesadaran perempuan untuk menuntut hak mereka sebagai istri yang seharusnya diberi nafkah, baik lahir

maupun batin. Namun, hal yang masih perlu dicermati adalah masih banyaknya perceraian dan pernikahan bawah tangan karena hal ini menyangkut masalah ketertiban dan apabila terjadi hal-hal yang merugikan kaum perempuan, mereka tidak mempunyai kekuatan hukum untuk menuntutnya.

Berdasarkan pengamatan penulis di Pengadilan Agama Kabupaten Lombok Timur, setiap hari rata-rata terdapat 20 sidang, kecuali Jumat tidak ada sidang. Dari 20 sidang tersebut, sekitar 15 sidang adalah perkara gugat cerai. Oleh karenanya, dapat dimaklumi apabila kasus gugat cerai di Pengadilan Agama ini paling tinggi dibandingkan dengan Pengadilan Agama yang lain. Oleh karena spesifikasi tersebut, peraturan persidangan juga mempunyai perbedaan dengan aturan yang berlaku umum. Kasus gugat cerai ini kebanyakan diajukan oleh istri yang ditinggal suaminya ke Malaysia, atau disebut suami "gaib" karena tidak diketahui keberadaannya. Menurut ketentuan yang berlaku umum, dari mengajukan perkara, selang 4 bulan baru dapat dilakukan sidang (waktu 4 bulan untuk mengumumkannya, baik lewat media massa maupun perwakilan di negara tempat tinggal suami agar suami dapat diketahui keberadaannya dan dapat hadir pada saat sidang). Kalau dalam jangka waktu tersebut suami tidak dapat diketemukan atau diketahui keberadaannya,

sidang dilakukan tanpa kehadiran suami. Apabila suami diketahui alamatnya, dari saat mengajukan perkara, selang 6 bulan baru dilakukan sidang dengan maksud memberikan waktu pemanggilan karena mungkin suami berada di Malaysia sehingga perlu waktu untuk pulang menghadiri sidang.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari pembahasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dari aspek ekonomi, fenomena migrasi tenaga kerja ke Malaysia mempunyai dampak positif yang menguntungkan, baik bagi diri migran, rumah tangga, maupun daerah asal dan negara pada umumnya. Namun, jika dilihat dari perspektif sosial psikologi, terdapat dampak negatif yang cukup besar, terutama yang menyangkut hubungan dan keutuhan rumah tangga. Dampak negatif ini tercermin dari munculnya berbagai macam permasalahan dalam rumah tangga, baik yang bersumber dari masalah ekonomi maupun masalah sosial kemasyarakatan. Masalah yang bersumber pada keadaan ekonomi rumah tangga menyangkut perubahan peran kepala rumah tangga oleh istri migran. Hal ini menyebabkan timbulnya stres akibat tekanan psikologi pada diri istri migran.

Pada keadaan yang demikian, istri migran mudah terpengaruh oleh bujuk rayu laki-laki lain sehingga di daerah penelitian

banyak terjadi perceraian sepihak. Istri migran menceraikan suaminya yang sedang bekerja di Malaysia, baik melalui jalur hukum (Pengadilan Agama) dengan mengajukan gugat cerai, maupun melalui jalur tidak resmi (di daerah penelitian disebut cerai di bawah tangan). Peristiwa ini kemudian menyebabkan permasalahan yang kompleks. Permasalahan tersebut menyangkut status laki-laki jika pulang dari Malaysia dan status anak (kebanyakan anak-anak di daerah penelitian menjadi terlantar akibat peristiwa ini, dan kemudian hidup bersama kakek/neneknya). Di samping itu, sebagai akibat mudahnya peristiwa kawin cerai ini, di daerah penelitian sangat sulit ditemukan laki-laki atau perempuan usia kawin yang baru menikah sekali atau dengan satu orang.

Mengingat permasalahan yang ada, sebagai saran rekomendasi, penulis mengharapkan agar kebijakan migrasi internasional yang disusun juga menitikberatkan pada pengelolaan aspek keluarga yang ditinggalkan karena bagaimanapun juga, faktor kesejahteraan keluarga adalah tujuan utama yang ingin dicapai dengan aktivitas

migrasi ke Malaysia ini. Pengelolaan aspek keluarga yang ditinggalkan ini, antara lain, dengan (1) mengadakan pusat konsultasi/rujukan bagi mereka yang membutuhkan, dan (2) sistem pemantauan keberadaan/kondisi keluarga yang ditinggalkan. Di samping itu, berkaitan dengan Program Aksi ICPD yang belum dilaksanakan oleh pemerintah, seyogianya secara arif diupayakan:

1. pemerintah Indonesia perlu segera meratifikasi *International Convention on the Protection of All Migrants Workers and Members of their Families*;
2. mengadakan pendekatan dengan negara penerima untuk meratifikasi konvensi tersebut.

Dengan memperhatikan hasil evaluasi tersebut, dapat dipahami bahwa migrasi internasional khususnya migrasi tenaga kerja internasional, mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, tidak semata-mata masalah tenaga kerja dan politik antarnegara, tetapi juga meliputi upaya meningkatkan kesejahteraan keluarga para tenaga kerja dan hak asasi manusia (HAM).

Referensi

- Appleyard, Reginald T. 1982. "Methods of estimating and analysing international migration", dalam *United Nations. Economic and Social Commission for Asia and The Pasific. National migration surveys X. guidelines for analyses*. New York.
- Boyd, Monica. 1989. "Family and personal networks in international migration: recent developments and new agendas", *International Migration Review*, 23(3): 638-670.
- Castles, S., dan Mark J. Miller. 1993. *The age of migration: inter-national population movements in the modern world*. London: Mac Millan.
- De Jong, G.F., dan J.T. Fawcett. 1981. "Motivation for migration: an assessment and a value-expectancy research model", dalam Gordon F. De Jong and Robert W. Gardner, eds. *Migration decision making: mutidisciplinary approaches to microlevel studies in developed and developing countries*. New York: Pergamon Press.
- Fawcett, JT. 1989. "Networks, linkages, and migration system", *International Migration Review*, 23(3): 671-680.
- Goma, Johana Naomi. 1993. *Mobilitas tenaga kerja Flores Timur ke Sabah Malaysia dan pengaruhnya terhadap daerah asal: studi kasus desa Neleren, Kecamatan Adonara, Kabupaten Flores Timur*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada. Tesis Program Studi Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada.
- Hugo, Graeme J. 1991. "Migrant women in developing countries", paper presented at *The United Nations Expert Group Meeting on the Feminisation of Internal Migration, Aquascalientes, Mexico*.
- Keban, Yeremias T. 1995. "Migrasi internasional: kecenderungan, determinan, dampak dan kebijakan", paper *Pelatihan Mobilitas Penduduk, Yogya-karta, 11-23 Desember*. Yogyakarta: kerjasama Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Pusat Penelitian Kependudukan.
- Lewis, J.R. 1986. "International labour migration and uneven regional development in labour exporting countries", *TESG (Tijdschrift voor Econ. en Soc. Geografie)*, 77(1): 27-41.
- Mantra, Ida Bagoes. 1989. *Mobilitas penduduk sirkuler dari desa ke kota di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.

URBANISASI DAN PENGEMBANGAN KOTA DI INDONESIA*

Prijono Tjiptoherijanto**

Abstract

Urbanization is not simply the phenomenon of a population problem, but is also a political, social, cultural, and economic phenomena. Study of urbanization patterns is important due to abundance reports which point out that rapid expansion of the population growth rate, living in big cities has increased enormously. The problems associated with exaggerated growth may create a primary city, that in its excessive process will have negative and disadvantage impacts for the development and the well-being of such a city.

The omnipresent growth of slums, the underprivileged areas in the center and the outskirts of a city has provided a robust evidence that the proper plans at the heart of this, is paramount importance to the city development with regard to its inhabitants. Effective solutions to urbanization problems and to establish a relevant city development are to utilize efficiency in people empowerment as well as the equitable distribution of the public welfare, not just cosmetic and artificiality of the city development plan.

Pendahuluan

Secara populer urbanisasi diartikan sebagai perpindahan penduduk dari pedesaan menuju perkotaan. Namun, sesungguhnya arti tersebut di atas tidaklah seluruhnya benar. Pengertian urbanisasi yang sesungguhnya adalah proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan (*urban area*). Perkotaan (*urban area*) tidak sama

artinya dengan kota (*city*). Yang dimaksud dengan perkotaan (*urban*) adalah daerah atau wilayah yang memenuhi 3 persyaratan yaitu:

1. kepadatan penduduk 500 orang atau lebih per kilometer persegi,
2. jumlah rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian

* Tulisan ini merupakan paper yang disampaikan pada diskusi "Masalah Metropolitan: Sebuah Tantangan Global yang Harus Ditanggapi oleh Anggota Parlemen dari Segi Peradaban Kota dan Demokrasi", diselenggarakan oleh BKSAP-DPR RI, Ruang Nusantara III Gedung DPR RI, Jakarta, 30 Maret 1999.

** Prof. Dr. Prijono Tjiptoherijanto, Guru Besar Tetap pada Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

sebesar 25 persen atau kurang, dan

3. memiliki delapan atau lebih jenis fasilitas perkotaan.*

Pertambahan penduduk yang tinggal di perkotaan tersebut dapat disebabkan oleh beberapa faktor yaitu: 1) kelahiran alamiah yang terjadi di daerah tersebut, 2) perpindahan penduduk, baik dari perkotaan lainnya maupun dari perdesaan, 3) anexasi, dan 4) reklasifikasi. Dengan demikian, perpindahan penduduk dari desa menuju kota hanyalah sebagian dari faktor yang mempengaruhi tingkat urbanisasi.

Urbanisasi tidak semata-mata dipandang sebagai fenomena kependudukan, namun lebih daripada itu, urbanisasi harus dipandang sebagai fenomena politik, sosial, budaya, dan ekonomi. Berbagai studi dan data memperlihatkan bahwa semakin maju tingkat perekonomian suatu

negara, semakin tinggi pula tingkat urbanisasinya.**

Dengan demikian, urbanisasi merupakan fenomena alamiah sejalan dengan perkembangan ekonomi dan tingkat kesejahteraan penduduk di suatu negara. Hal yang harus diperhatikan atau dihindari dalam kaitan dengan urbanisasi adalah adanya konsentrasi penduduk yang tinggi atau berlebihan di suatu wilayah sehingga menimbulkan apa yang disebut dengan *aglomerasi* atau *primacy*.

Perkembangan Urbanisasi di Indonesia

Urbanisasi di Indonesia meningkat dengan sangat pesat. Pada tahun 1920, proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan hanya sekitar 5,8 persen dari seluruh penduduk yang ada (Soegijoko dan Bulkin, 1994). Berdasarkan Survei Penduduk Antar Sensus (Supas)

* Jenis fasilitas yang digunakan berbagai kriteria untuk menentukan daerah perkotaan dalam Sensus Penduduk 1980 dan 1990 adalah (1) sekolah dasar atau sederajat, (2) sekolah menengah pertama atau sederajat, (3) sekolah menengah atas atau sederajat, (4) bioskop, (5) rumah sakit, (6) rumah bersalin/balai kesehatan ibu dan anak, (7) pusat kesehatan masyarakat/klinik, (8) jalan yang dapat dipergunakan oleh kendaraan bermotor roda tiga atau empat, (9) telepon/kantor pos/kantor pos pembantu, (10) pasar dengan bangunannya, (11) pusat perbelanjaan, (12) bank, (13) pabrik, (14) restoran, (15) listrik, dan (16) penyewaan peralatan untuk pesta.

** Negara-negara industri maju seperti Amerika Serikat, Jepang, Inggris, dan lain sebagainya memiliki tingkat urbanisasi di atas 70 persen. Bahkan, Australia pada tahun 1990 yang lalu telah memiliki tingkat urbanisasi 85,5 persen.

1995, pada tahun tersebut tingkat urbanisasi di Indonesia telah mencapai 35,91 persen.*

Laju pertumbuhan penduduk perkotaan pada dua dasawarsa terakhir ini menunjukkan peningkatan yang sangat pesat. Pertumbuhan penduduk perkotaan pada periode 1971-1980 mencapai 4,60 persen per tahun, yang kemudian meningkat menjadi 5,36 persen per tahun pada periode 1980-1990. Pada periode 1980-1990, laju pertumbuhan penduduk perkotaan tersebut adalah dua setengah kali laju pertumbuhan penduduk secara keseluruhan, yang besarnya hanya 1,97 persen per tahun. Menurut United Nations (ESCAP, 1993: II-16) dan Wirosuhardjo (1992), penambahan penduduk perkotaan di Indonesia sekitar 65 persen disebabkan oleh migrasi dan reklasifikasi. Hanya sebesar 35 persen yang disebabkan oleh pertumbuhan alamiah penduduk perkotaan itu sendiri.

Proyeksi yang dilakukan sampai dengan tahun 2005 memperlihatkan bahwa penduduk perkotaan di Indonesia pada tahun tersebut akan mencapai sekitar 57,39 persen (Tabel 1). Lebih lanjut penduduk perkotaan diperkirakan akan menjadi dua kali lipat dari jumlah yang ada pada saat ini dalam 69 tahun

Tabel 1
Proyeksi Tingkat Urbanisasi
di Indonesia, 1990-2025

Tahun	Penduduk Perkotaan	Tingkat Urbanisasi
2000	87.577,1	41,80
2005	102.534,1	46,01
2010	116.481,0	49,55
2015	129.245,3	52,60
2020	140.309,9	55,19
2025	150.052,0	57,39

Sumber: Firman, 1996

mendatang (dihitung sejak tahun 1990).

Jika dikaji lebih mendalam, tampak nyata bahwa tingkat urbanisasi di Pulau Jawa jauh lebih tinggi dibandingkan dengan di luar Pulau Jawa. Di luar Pulau Jawa, hanya Sumatra Utara, Kalimantan Timur, dan Bali yang memiliki tingkat urbanisasi sebanding dengan daerah di Pulau Jawa. Ketiga daerah tersebut memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat, sebanding dengan daerah-daerah di Pulau Jawa (Tabel 2). Secara keseluruhan hal ini menunjukkan bahwa penduduk perkotaan sangat terkonsentrasi di Pulau Jawa.

* Diperkirakan pada tahun 1998, tingkat urbanisasi tersebut meningkat lagi menjadi sekitar 36,71 persen (Kantor Menteri Negara Kependudukan, 1997). Namun, tingkat urbanisasi di Indonesia masih tergolong rendah dibandingkan dengan negara-negara tetangga.

Tabel 2
Penduduk Daerah Perkotaan menurut Propinsi
Tahun 1980, 1990, dan 1995 (%)

Propinsi	Tahun		
	1980	1990	1995
DI Aceh	8,94	15,81	20,54
Sumatra Utara	25,45	35,48	41,09
Sumatra Barat	12,71	20,22	25,06
Riau	27,12	31,67	34,36
Jambi	12,65	21,41	27,16
Sumatra Selatan	27,37	29,34	30,31
Bengkulu	9,43	20,37	25,71
Lampung	12,47	12,44	15,71
DKI Jakarta	93,36	99,62	100,00
Jawa Barat	21,02	34,51	42,69
Jawa Tengah	18,74	26,98	31,90
DI Yogyakarta	22,08	44,42	58,05
Jawa Timur	19,60	27,43	32,06
Bali	14,71	26,43	34,31
Nusa Tenggara Barat	14,07	17,12	18,85
Nusa Tenggara Timur	7,51	11,39	13,88
Timor-Timur	-	7,79	9,51
Kalimantan Barat	15,77	19,96	21,66
Kalimantan Tengah	10,30	17,56	22,47
Kalimantan Selatan	21,35	27,06	29,96
Kalimantan Timur	39,84	48,78	50,22
Sulawesi Utara	16,76	22,78	16,28
Sulawesi Tengah	8,95	16,43	21,87
Sulawesi Selatan	18,08	24,53	28,27
Sulawesi Tenggara	9,34	17,02	22,38
Maluku	10,84	18,97	24,57
Irian Jaya	20,22	23,97	25,76
Indonesia	22,27	30,90	35,91

Sumber: BPS, 1997

Perkembangan Kota di Indonesia

Kajian pola urbanisasi perlu dilakukan sebab banyak studi memperlihatkan bahwa tingkat

konsentrasi penduduk di kota-kota besar telah berkembang dengan pesat. Studi yang dilakukan oleh Rutz tahun 1987 (Karyoedi, 1993) memperlihatkan bahwa jumlah

kota kecil (kota dengan penduduk kurang dari 100,000 jiwa) di Indonesia sangat besar dibandingkan dengan kota menengah (kota dengan penduduk 500.000 sampai 1 juta jiwa). Kondisi ini mengakibatkan perpindahan penduduk menuju kota besar menjadi kurang terkendali. Lebih lanjut terlihat bahwa 62 persen dari 43 kota di Indonesia dengan penduduk di atas 100 ribu jiwa terdapat di Pulau Jawa. Sekitar 50 persen sisanya terdapat di Pulau Sumatra.

Ada kecenderungan beberapa kota besar akan selalu terus tumbuh dan berkembang, kemudian membentuk kota yang disebut kota-kota metropolitan. Jakarta, misalnya, telah lama menjadi kota yang terpadat di wilayah Asia Tenggara dengan perkiraan jumlah penduduk mencapai dua belas juta jiwa pada tahun 1995. Diperkirakan pada sekitar tahun 2015, Jakarta akan menduduki tempat ke-5 dalam 10 besar kota-kota terbesar di dunia. Dengan perkembangan kota yang sedemikian rupa maka kondisi kehidupan, baik di Jakarta dan kota-kota besar lainnya maupun kota kecil pada saat ini akan menjadi perhatian para perencana perkotaan (*urban planners*).

Perkembangan kota di Indonesia juga berlangsung dengan sangat pesat. Pada tahun 1950 hanya ada satu kota dengan penduduk di atas 1 juta jiwa yaitu Jakarta. pada tahun 1980 jumlah tersebut meningkat menjadi 4 kota

yaitu Jakarta, Bandung, Surabaya, dan Medan. Selanjutnya pada tahun 1990 jumlah tersebut meningkat lagi menjadi delapan dengan tambahan yaitu kota Semarang, Yogyakarta (termasuk Sleman), Palembang, serta Ujung Pandang. Diperkirakan pada tahun 2020 mendatang di Indonesia akan terdapat 23 kota dengan penduduk di atas 1 juta jiwa, 11 di antaranya berada di Pulau Jawa. Dari 23 kota tersebut, 5 di antaranya akan berpenduduk di atas 5 juta jiwa, termasuk Jabotabek yang pada saat ini diperkirakan berpenduduk 35 juta jiwa (Firman, 1996).

Kota-kota di Indonesia cenderung bergerak ke arah sistem kota yang terpadu dan menyebar. Perkembangan kota-kota di Indonesia cenderung menciptakan *mega-urban*. Beberapa contoh dari mega urban yang sudah muncul adalah Jabotabek (Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi); Medan-Lubuk Pakam-Binjai-Stabat-Tebing Tinggi; Bandung-Cimahi-Lembang-Banjaran-Majalaya; Semarang-Kendal-Demak-Ungaran-Salatiga; serta Gresik-Bangkalan-Surabaya-Sidoarjo-Lamongan.

Pola pengembangan kota di atas jika tidak ditangani secara serius akan mengakibatkan terbentuknya kota primat (*primate city*), yang bila tingkatnya berlebihan akan berdampak buruk, baik pada perkembangan kota itu sendiri maupun perkembangan pembangunan nasional. Pemantauan terhadap

primaty city biasanya dilakukan dengan memperhatikan indeks primat (*primacy index*).* Firman (1996) menghitung dengan menggunakan metode perbandingan antara jumlah penduduk kota tersebut dengan total penduduk tiga kota terbesar berikutnya mendapatkan hasil bahwa indeks primasi di Indonesia pada tahun 1980 adalah 1,27 yang kemudian meningkat menjadi 1,39 pada tahun 1990. Koefisien ini menunjukkan bahwa penduduk perkotaan di Indonesia masih sangat terkonsentrasi di kawasan Jabotabek, walaupun keadaan ini tidak sebesar konsentrasi penduduk perkotaan Thailand. Kota Bangkok, misalnya, yang memang merupakan contoh kota primat di dunia memiliki koefisien lebih dari 6.

Dampak dari *primacy* adalah berkurangnya fungsi kota besar sebagai katalisator pengembangan wilayah. Kota-kota kecil yang tumbuh di sekitar pusat kota menjadi kurang mandiri. Hal ini dapat dilihat dari sebagian penduduk yang tinggal di kota kecil tersebut bekerja di kota inti dan turut menikmati fasilitas pelayanan umum yang tersedia di kota inti. Kondisi ini akan menyebabkan timbulnya berbagai masalah di kota

inti seperti menurunnya fasilitas pelayanan umum (angkutan umum, air minum, listrik, energi, sampah, dan lain sebagainya), degradasi lingkungan, daerah kumuh, polusi industri, tidak efisiennya penggunaan tanah, serta minimnya akses tanah bagi pendatang baru.

Faktor Pendorong Urbanisasi dan Perkembangan Kota

Urbanisasi dan perkembangan kota sangat dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi. Pola dan proses urbanisasi dan perkembangan kota juga mencerminkan perkembangan ekonomi di perkotaan, khususnya kota-kota besar. Kegiatan ekonomi sekunder dan tersier, seperti perpabrikasi dan jasa, cenderung berlokasi di kota-kota besar. *Urbanization economies* yang sederhana dapat diartikan sebagai faktor-faktor yang dapat mendorong suatu kegiatan usaha untuk berlokasi di kota-kota besar sebagai konsentrasi penduduk dan prasarana urban, baik sebagai potensi konsumen maupun sumber tenaga kerja; prasarana produksi termasuk listrik, pelabuhan, air, dan lain sebagainya, yang memungkinkan operasi kegiatan usaha tersebut

* Ada berbagai versi dalam mengukur indeks primasi ini. Pertama, rasio antara jumlah penduduk kota utama (terbesar) terhadap jumlah penduduk kota terbesar kedua; serta kedua, rasio antara penduduk kota terbesar terhadap jumlah penduduk total tiga kota terbesar berikutnya.

secara lebih efisien. Faktor-faktor tersebut kemungkinan besar tidak akan ditemui di kota-kota kecil, apalagi di pedesaan (*rural*).*

Semakin berpusatnya kegiatan ekonomi di kota-kota besar di Indonesia akhir-akhir ini juga sangat dipengaruhi oleh berbagai deregulasi dalam sektor industri dan keuangan yang dilakukan pemerintah untuk lebih memacu pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan efisiensi kinerja sektor-sektor ekonomi tersebut. Kebijakan-sanaan ini pada gilirannya lebih memacu perkembangan kota-kota besar daripada kota kecil atau pusat pedesaan karena kota-kota besar, khususnya yang berada di Pulau Jawa, lebih siap dalam hal sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk mengembangkan kegiatan ekonomi yang didorong oleh deregulasi tersebut.**

Masalah Sosial Ekonomi yang Muncul

Gambaran paling umum di kota-kota besar dan menengah adalah kenyataan bahwa penghuni dari kota-kota tersebut sebagian

besar mempunyai tingkat hidup di bawah standar. Beberapa dari mereka bahkan harus tinggal di daerah kumuh dan permukiman-permukiman liar. Survai PBB terhadap 52 kota besar dunia menunjukkan bahwa lebih dari separo penduduk Jakarta (54 persen) dinilai tinggal di rumah-rumah yang tidak layak (*Kompas*, 4 Juni 1996). Hasil penelitian Laboratorium Pemukiman dan Perumahan FTSP ITS bekerja sama dengan KLH pada 1989 juga menunjukkan bahwa tingkat sosial ekonomi penduduk di permukiman kumuh di Surabaya sangat rendah. Penghasilan rata-rata keluarga hanya mencapai Rp96.000,00/bulan. Berdasarkan standar kebutuhan minimum dari Sayogyo, yaitu 480 kg beras/orang/tahun maka sebanyak 29 persen penduduk permukiman kumuh ini berada di bawah garis batas kebutuhan minimum, 30 persen tepat pada garis batas itu, dan 41 persen lainnya di atasnya. Dilihat dari pola konsumsinya, 70 persen di antaranya digunakan untuk memenuhi kebutuhan pangan, perumahan 8,5 persen, pendidikan

* Dengan demikian, tidak mengherankan bila para investor cenderung untuk mengembangkan modalnya di kota-kota besar dibandingkan dengan di kota-kota kecil. Sebagai contoh sampai dengan Juli 1995 tercatat hampir separo dari investasi asing (PMA) dan investasi dalam negeri (PMDN) yang telah disetujui di Indonesia berlokasi di Jabotabek

** Tampaknya dalam jangka pendek kegiatan deregulasi yang sesungguhnya bukan merupakan kebijakan urbanisasi dan pengembangan kota, cenderung untuk memperlebar kesenjangan antara perkembangan kota besar dan kota kecil serta pusat-pusat pedesaan, dan juga antara Pulau Jawa dan luar Jawa.

5,8 persen, kesehatan hanya 2,1 persen, transportasi 7,2 persen, dan selebihnya untuk kebutuhan sandang dan partisipasi sosial.

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa sebagian besar penghasilan penduduk tersebut masih digunakan untuk pemenuhan kebutuhan pangan. Hal-hal yang berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas, terutama dari pendidikan, masih sangat kecil. Terlebih lagi hampir tidak ada penghasilan sisa yang dapat disimpan. Dengan demikian, kalau kemiskinan di perkotaan dibandingkan dengan pedesaan, kemiskinan di perkotaan akan tampak lebih jelas terlihat. Golongan miskin dan kaya akan tampak sangat kontras dan mencolok karena kekayaan merupakan ciri khas kehidupan perkotaan. Penampakkannya yang paling kasat mata adalah kondisi rumah dan lingkungan yang buruk, tidak sehat, serta tidak memiliki kelengkapan infrastruktur yang memadai (*Kompas*, 11 Juli 1996), meskipun dari segi penghasilan, pendapatan nominal penduduk perkotaan lebih tinggi dibandingkan dengan penduduk pedesaan. Hasil penelitian Pusat Studi Kependudukan Unpad, 1991, menunjukkan bahwa pendapatan yang diperoleh penduduk miskin di perkotaan Jakarta lebih baik sekitar Rp5.600,00 daripada pendapatan penduduk pedesaan. Pendapatan penduduk perkotaan tersebut

sebesar Rp80.600,00 atau sekitar Rp6.716,00/orang/bulan. Pendapatan penduduk miskin di pedesaan Jakarta mencapai sekitar Rp75.000,00 per tahun, atau sekitar Rp6.250,00/orang/bulan pada tahun 1972.

Pembangunan perkotaan harus makin mendapat perhatian karena diperkirakan separo dari keseluruhan jumlah penduduk di Indonesia akan tinggal di perkotaan pada tahun 2000. Dengan demikian, permasalahan perkotaan akan semakin kompleks. Dalam perkembangannya, pembangunan di perkotaan di Indonesia hanya dapat memenuhi beberapa hal dari berbagai kebutuhan penduduknya. Pada tahun 1993, baru sekitar 14,7 persen rumah tangga di perkotaan yang memiliki sarana air bersih, 55,3 persen memiliki listrik, dan 2,2 persen memiliki jaringan telekomunikasi. Dibandingkan dengan pelayanan perkotaan lainnya, pengadaan listrik terlihat paling baik. Pelayanan listrik di beberapa kota seperti Medan, Bandung, Semarang, dan Banjarmasin, bahkan hampir mencapai 100 persen. Secara nasional, pelayanan telekomunikasi yang merupakan salah satu kebutuhan hidup modern perkotaan hanya mencapai 2,2 persen dari jumlah penduduk. Di kota-kota besar persentase pelayanan telekomunikasi ini setidaknya-tidaknya harus melampaui enam kali pencapaian nasional tersebut. Sarana transportasi per-

kotaan juga masih sangat kurang jumlahnya, terutama untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat (*mass rapid transportation*). Demikian halnya dengan sarana-prasarana perkotaan lainnya.

Tingginya harga tanah, terutama di lokasi yang strategis, dan spekulasi-spekulasi terhadap harga tanah menyebabkan ketersediaan tanah menjadi terbatas. Keadaan ini mendorong tumbuhnya gubuk-gubuk yang tidak layak di perkotaan. Sementara itu, di sisi lain, kelompok berpendapatan tinggi biasanya mempunyai beberapa rumah berukuran besar dan tanah yang luas pula. Hal ini menyebabkan penggunaan tanah menjadi tidak efisien. Demikian pula dengan air. Golongan miskin harus membayar kebutuhan akan air, bahkan mereka membayar 20-50 kali lebih mahal daripada penduduk kaya (*Kompas*, 4 Juni 1996).

Permasalahan lainnya yang menonjol adalah adanya perbedaan dalam pertumbuhan ekonomi. Sebagai akibat dari konsentrasi kegiatan-kegiatan ekonomi (industri dan jasa) di perkotaan maka terjadi peningkatan migrasi desa-kota. Sektor informal perkotaan telah menjadi pilihan pekerjaan yang jelas bagi para migran yang tidak memiliki keahlian dan kemampuan. Sektor informal ini telah memainkan peran penting dalam penyediaan lapangan kerja. Akan tetapi, beberapa dari mereka

yang tidak dapat masuk ke sektor informal disebabkan banyaknya hambatan, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah kota, menjadi penganggur.

Pertumbuhan sektor industri di pusat perkotaan makin mendorong lajunya angka pertumbuhan perkotaan di Indonesia. Selain itu, terkonsentrasinya penduduk dan lokasi industri menyebabkan meningkatnya polusi di perkotaan. Keadaan ini dapat menyebabkan menurunnya kualitas kehidupan manusia dan merusak sumber alam yang dibutuhkan untuk proses pembangunan berkelanjutan. Degradasi lingkungan perkotaan semakin lama semakin dikenal sebagai salah satu dampak sampingan yang serius dari perkembangan ekonomi di Indonesia.

Sampah menjadi sumber utama dari kontaminasi permukaan air. Sebagai contoh, di Jakarta endapan sampah setempat menciptakan sebuah muatan polusi *Biochemical Oxygen Demand* (BOD) 152 ton/hari, berasal dari sekitar 24.025 ton sampah per hari. Sekitar 17 persen di antaranya (4.084 ton/hari) tidak dapat ditanggulangi oleh Dinas Kebersihan. Dari jumlah yang tidak tertanggulangi tersebut 6 persen terbuang di sungai-sungai setempat, 4 persen tercecer di lapangan/lokasi, 6 persen dimanfaatkan oleh masyarakat (Dinas Kebersihan DKI Jakarta, 1994). Selain itu, polusi terhadap air juga disebabkan oleh

kurangnya fasilitas sanitasi yang memadai. Sensus Penduduk 1990 menunjukkan bahwa hanya kira-kira 45 persen penduduk di Indonesia mempergunakan fasilitas kamar kecil pribadi atau umum. Antara 15 sampai 40 persen sampah keras perkotaan tidak dikumpulkan, dan tidak semua sampah yang terkumpul diproses dalam suatu cara yang aman dan bersih.

Polusi industri di Indonesia cenderung terpusat di perkotaan. Bersamaan dengan pertumbuhan industri yang terus-menerus, beban polusi terus meningkat. Pemantauan akhir mengenai hal ini memperlihatkan bahwa pada 25 sampai 50 persen polusi pada beberapa sungai di Jawa disebabkan oleh industri-industri besar. Air tanah juga cenderung terkena polusi di perkotaan karena kualitas air mengalami penurunan akibat tercampur air garam, khususnya karena perembesan air laut.

Bank Dunia pada tahun 1994 memperkirakan bahwa di Jakarta, biaya lingkungan dari polusi udara dan air mencapai 1 miliar dolar AS per tahun. Jakarta juga menderita kehilangan secara berarti (sampai 26 juta dolar AS) setiap tahunnya akibat banjir. Biaya polusi air lainnya diperkirakan satu persen dari pendapatan domestik Jakarta. Biaya ini diperlukan hanya untuk merebus air minum. Meskipun pendapatan per kapita di perkotaan meningkat, hal ini tidak mencerminkan pendapatan sebenarnya

karena penduduk kota harus membayar kondisi kongesti dan lingkungan hidup yang mempengaruhi kesehatan dan kesejahteraan mereka. Kemacetan lalu lintas dapat menyebabkan suatu kerugian bagi masyarakat yang terlihat dengan lamanya waktu perjalanan antara rumah dan tempat kerja, ditambah kemungkinan stres yang terjadi dan gangguan kejiwaan lainnya.

Banyak penduduk miskin pedesaan yang bermigrasi ke perkotaan hanya sekedar mengubah status mereka menjadi penduduk miskin perkotaan, tanpa terjadi peningkatan yang berarti pada kesejahteraan mereka. Hal ini menyebabkan meningkatnya jumlah pemukiman kumuh di perkotaan, penurunan kualitas lingkungan hidup, penurunan kualitas pelayanan infrastruktur perkotaan yang mendasar, dan makin terbatasnya kesempatan kerja. Perbaikan lingkungan dan fasilitas umum bagi penduduk miskin perkotaan tidaklah mudah karena potensi mereka yang rendah sehingga membutuhkan pengadaan subsidi yang cukup besar; sementara kemampuan keuangan untuk menyediakan subsidi, khususnya oleh pemerintah daerah, sangat terbatas. Akibatnya, beberapa dari daerah kumuh belum dapat dilayani secara memadai oleh pemerintah daerah setempat.

Meskipun demikian, berbagai infrastruktur dan pelayanan

perkotaan di Indonesia telah meningkat secara berarti lebih dari waktu ke waktu. Sebagai contoh, berdasar Laporan Bank Dunia, dari tahun 1981 sampai 1989, kesempatan untuk mendapatkan aliran listrik telah meningkat dari 46,7 persen menjadi 83,9 persen di perkotaan dan dari 5,6 persen menjadi 28,3 persen di pedesaan. Demikian pula halnya kesempatan untuk mendapatkan air leding telah meningkat dari 38,6 persen menjadi 51,5 persen di perkotaan dan dari 4,4 persen menjadi 10,4 persen di pedesaan.

Kebijakan yang Diperlukan

Urbanisasi, seperti halnya kota-kota yang ada, akan terus berkembang sejalan dengan perkembangan ekonomi dan kesejahteraan penduduk. Pemerintah tidak memiliki kewenangan melarang penduduk untuk mendatangi suatu kota. Dengan demikian, kebijakan "kota tertutup", sebagaimana yang pernah dilakukan terhadap kota Jakarta beberapa waktu yang lalu, tidak boleh diberlakukan kembali. Kebijakan tersebut selain bertentangan dengan hak asasi, juga terbukti tidak efektif untuk membatasi arus pendatang.

Strategi pembangunan yang dilakukan selama ini dengan menekankan pada pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) dibandingkan dengan pembangunan yang berkesinambungan (*sustainable development*) telah turut mempengaruhi pola urbanisasi dan pertumbuhan kota-kota di Indonesia. Pertumbuhan kota yang terlalu terkonsentrasi di Pulau Jawa terbukti sangat rentan menghadapi krisis ekonomi yang berlangsung dewasa ini. Oleh karena itu, diperlukan suatu perubahan pola kebijakan pembangunan ekonomi yang lebih berwawasan kependudukan (*people centered development*). Strategi pembangunan ekonomi yang berwawasan kependudukan bukanlah anti-pertumbuhan, namun dalam pendekatan ini, kebijakan ekonomi makro harus memperhatikan kondisi kependudukan yang ada. Jika pendekatan ini dilakukan, pertumbuhan ekonomi memang tidak terlalu tinggi, namun ada suatu jaminan terjadinya kesinambungan pembangunan. Karena penduduk benar-benar menjadi subjek dan objek pembangunan itu sendiri.*

Perencanaan spasial di negarane-negara berkembang lebih didomi-

* Suatu contoh mengenai pembangunan yang berwawasan kependudukan dikaitkan dengan urbanisasi dan pengembangan kota adalah perlunya kebijaksanaan untuk merelokasi kawasan industri keluar Pulau Jawa atau paling tidak keluar kawasan Jabotabek. Kebijaksanaan ini memang untuk jangka pendek sangat 'mahal' biayanya, namun dalam jangka panjang akan berdampak pada makin meratanya pembangunan, termasuk juga perkembangan dan keseimbangan kota.

nasi oleh pendekatan *top-down* (dari atas). Penekanan pada pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang menakutkan, namun dalam jangka panjang menimbulkan berbagai distorsi dalam kegiatan ekonomi (Stohr and Taylor, 1981; Rondinelli and Ruddle, 1978).

Sebagai tanggapan atas pengaruh buruk dari tingginya dominasi daerah perkotaan terhadap proses pembangunan secara keseluruhan, pendekatan dari bawah (*bottom-up*) kemudian banyak dianut. Melalui pendekatan ini, tujuan utama seluruh proses pembangunan adalah lebih memeratakan kesejahteraan penduduk daripada mementingkan tingkat pertumbuhan ekonomi (Hansen, 1981). Oleh karena itu, pendekatan *bottom-up* berupaya mengoptimalkan penyebaran sumber daya yang dimiliki dan potensial ke seluruh wilayah.

Banyak pemerintah di negara-negara yang sedang membangun mengikuti aliran ini dengan maksud lebih menyeimbangkan pelaksanaan pembangunan, dalam arti memanfaatkan ruang dan sumber daya secara lebih efisien. Pendekatan *bottom-up* mengisyaratkan kebebasan daerah atau wilayah untuk merencanakan pembangunan sendiri sesuai dengan keperluan dan keadaan daerah masing-masing. Oleh karena itu, otonomi yang seluas-

luasnya perlu diberikan kepada setiap daerah agar mampu mengatur dan menjalankan berbagai kebijakan yang dirumuskan sendiri guna peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah atau kawasan yang bersangkutan. Melalui otonomi daerah, yang berarti adalah desentralisasi pembangunan, maka laju pertumbuhan antardaerah akan semakin seimbang dan serasi sehingga pelaksanaan pembangunan nasional serta hasil-hasilnya semakin merata di seluruh Indonesia.

Beberapa kata kunci yang perlu diberikan penekanan pada pembangunan daerah adalah (1) pembangunan daerah disesuaikan dengan prioritas dan potensi setiap daerah, dan (2) adanya keseimbangan pembangunan antardaerah. Kata kunci pertama mengandung makna pada kesadaran pemerintah untuk melakukan desentralisasi pembangunan, terutama berkaitan dengan beberapa sektor pembangunan yang dipandang sudah mampu dilaksanakan di daerah masing-masing.

Kata kunci kedua mengandung makna pada adanya kenyataan bahwa setiap daerah memiliki potensi, baik alam, sumber daya manusia, maupun kondisi geografis yang berbeda-beda, yang menyebabkan ada daerah yang memiliki potensi untuk berkembang secara cepat dan sebaliknya ada daerah yang kurang dapat berkembang

karena berbagai keterbatasan yang dimilikinya. Adanya perbedaan potensi antardaerah ini menyebabkan peran pemerintah pusat sebagai 'pengatur kebijakan pembangunan nasional' tetap diperlukan agar timbul keselarasan, keseimbangan, dan keserasian perkembangan semua daerah, baik yang memiliki potensi yang berlebihan maupun yang kurang berpotensi.

Dengan demikian, melalui otonomi dalam pengaturan pendapatan, sistem pajak, keamanan warga, sistem perbankan, dan berbagai pengaturan lain yang dapat diputuskan daerah sendiri akan dimungkinkan perpindahan penduduk secara sukarela dengan tujuan semata-mata peningkatan kesejahteraan penduduk itu sendiri. Pengalaman dan kenyataan yang ditemui dalam arus dan perpindahan penduduk di negara-negara bagian Amerika Serikat ataupun negara-negara anggota Uni Eropa telah menunjukkan bahwa otonomi yang nyata dan bertanggung jawab telah berhasil mengarahkan mobilitas penduduk yang bersifat 'sukarela' tersebut. Pada gilirannya, gerak perpindahan penduduk semacam ini tidak saja memberikan keuntungan pada para individu atau keluarga tersebut, tetapi juga memberikan manfaat pada daerah baru tempat tujuan para migran tersebut.

Di samping perlunya perubahan strategi pembangunan ekonomi

makro maka beberapa strategi perencanaan spasial yang perlu dikembangkan antara lain sebagai berikut.

1. Desentralisasi kota inti berarti pengurangan atau pembatasan fungsi kota inti pada kota-kota sekitarnya. Sebaliknya, perlu meningkatkan fungsi kota-kota menengah dan kecil sehingga migrasi menuju kota inti dapat dikendalikan. Jakarta, misalnya, menyandang multifungsi, antara lain, sebagai pusat pemerintahan, perdagangan, distribusi barang, keuangan, pariwisata, pembangunan masyarakat, industri, dan lain sebagainya. Multifungsi ini sebaiknya dibatasi dan sebagian diserahkan ke kota sekitarnya. Pengalaman Jabotabek menunjukkan hal ini. Keppres 53/1989 tentang kawasan industri secara tidak langsung telah meningkatkan peran kota kecil di wilayah Botabek hingga tumbuh relatif cepat.
2. Kerja sama pembangunan wilayah metropolitan (antarkota inti dan kota kecil di sekitarnya) atau kota besar dengan kota kecil di sekelilingnya adalah hal yang merupakan kunci utama dalam manajemen perkotaan. Kerja sama pembangunan tersebut harus disertai dengan kesamaan persepsi terhadap strategi pembangunan ekonomi nasional sehingga pembagian peran dan fungsi kota dapat

selaras dan serasi. Selain itu, juga perlu mengintegrasikan program pembangunan infrastruktur seperti transportasi, air minum, persampahan, dan jalan-jalan kota. Program pembangunan yang perlu dilakukan bersama harus disesuaikan dengan perencanaan tata ruang kota inti dan kota sedang/kecil di sekitarnya sehingga jalan-jalan kota, misalnya, dapat terhubung dan berfungsi sesuai dengan rencana pengembangan kota. Hal ini perlu pula ditunjang kerja sama dalam hal pembiayaan, yaitu pada areal-areal di wilayah perbatasan antara kota inti dan kota sedang/kecil ataupun antara kota sedang/kecil dengan kota sedang/kecil lainnya.

3. Pengembangan manajemen lahan ditujukan dalam upaya penyediaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan tata ruang kota.
4. Pembangunan kota mandiri disertai dengan kelengkapan fasilitas-fasilitas kota sehingga tidak membebani fasilitas kota lainnya.
5. Pengembangan kelembagaan dalam penanganan pembangunan perkotaan, terutama di kota kecil dan kota menengah, dilakukan karena sampai saat ini belum ada lembaga khusus yang menangani administrasi dan manajemen pembangunan kota-kota

tersebut. Hal ini sangat diperlukan untuk mengantisipasi permasalahan perkotaan, terutama dalam koordinasi pembangunan kota besar dengan kota sedang dan kecil di sekitarnya serta mengendalikan pembangunan perkotaan sesuai dengan rencana tata ruang.

6. Peningkatan kemampuan aparatur Pemda baik tingkat I, II, dan kecamatan, terutama yang berkaitan langsung dengan pelayanan kebutuhan masyarakat guna mengantisipasi masalah migrasi dan urbanisasi di kota kecil dan pedesaan.
7. Pengembangan wilayah terpadu dan pengawasan terpadu secara langsung ditujukan untuk meningkatkan pendapatan atau kesejahteraan masyarakat di pedesaan maupun di perkotaan. Peningkatan kesejahteraan ini lebih diutamakan pada masyarakat berpenghasilan rendah di daerah-daerah potensial.
8. Peningkatan pembangunan perumahan dan pemukiman yang terjangkau masyarakat luas serta berwawasan lingkungan diperlukan. Pengembangan sistem perencanaan, pemantapan kelembagaan dan pola pembangunan pemukiman terpadu, peningkatan peran serta masyarakat, serta pengembangan perangkat perundang-undangan dan pelaksanaannya

secara konsekuen juga diperlukan.

Penutup

Dengan melihat pada berbagai data yang ada, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut. *Pertama*, urbanisasi di Indonesia telah meningkat dengan sangat pesat dan akan terus berkembang. Demikian pula kota-kota di Indonesia akan terus tumbuh. Konsentrasi kota-kota akan tetap berada di Pulau Jawa.

Kedua, secara spasial perkembangan kota-kota, terutama di Pulau Jawa, akan membentuk koridor-koridor perkotaan yang membentang antara kota-kota besar dengan ciri semakin tidak tegasnya perbedaan antara perkotaan (*urban*) dan pedesaan (*rural*). Hal ini mencerminkan hubungan antar-kota dan desa yang semakin intensif.

Ketiga, urbanisasi dan perkembangan kota adalah suatu proses yang wajar dan tidak mungkin dihindari sejalan dengan perkembangan sosial-ekonomi masyarakat. Lebih dari itu, kota-kota sebenarnya memainkan peranan sentral dalam pembangunan ekonomi nasional. Seperti dikemukakan oleh Bank Dunia, sekitar 60 persen GDP di negara-negara berkembang diproduksi oleh perkotaan (Firman, 1996). Masalahnya adalah bagaimana perkembangan urbanisasi dan perkembangan kota tersebut dapat dimaksimalkan untuk pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan berbagai kebijakan berupa kebijakan pembangunan wilayah sampai pada pengelolaan kota agar tidak timbul permasalahan kota primat (*primate city*).

Referensi

- Indonesia. Biro Pusat Statistik. 1997. *Perpindahan penduduk dan urbanisasi di Indonesia: hasil Supas 1995*. Jakarta.
- Firman, Tommy. 1996. *Pola urbanisasi di Indonesia: kajian data Sensus Penduduk 1980 dan 1990*. Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Hansen. 1981. "Development from above: the center-down development paradigm" dalam W.B. Stohr and F. Taylor, eds. *Development from above or below? the dialectics of regional planning in developing countries*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Rondinelli and Ruddle K. 1978. *Urbanization and rural development: a spatial policy for equitable growth*. New York: Praeger.
- Soegijoko, B.T., dan I. Bulkin. 1994. "Arah kebijaksanaan tata ruang nasional", *Prisma*, 23(2): 21-40.
- Stohr and Taylor, F. 1981. *Development from above or below?: the dialectics of regional planning in development countries*. Chichester: John Wiley and Sons.
- United Nations. Economic and Social Commission for Asia and The Pacific. 1993. *State of urbanization in Asia and the Pacific*. New York.
- Wirosuhardjo, Kartomo. 1992. *Masalah urbanisasi di Indonesia menjelang tinggal landas*. Jakarta.

PEDAGANG KAKI LIMA PADA MASA KRISIS

Agus Joko Pitoyo*

Abstract

Based on a survey of 325 street vendors in Yogyakarta Special Region that was conducted by the Population Studies Center of Gadjah Mada University, this study would like to analyze the contribution of income and prospect of the informal sector on household economy. It was found that earning in the informal sector constitutes the source of household income. Most street vendors said that income in the informal sector would help them improve on the household economic status. Working as a street vendor is a good choice. It has a good prospect and can be developed in the future.

This research has also shown that the informal sector is capable to survive in the crisis. Caused by more flexibility, the number of people absorbed in the informal sector are even able to earn higher incomes. This implies that providing access to informal sector with such a high commitment of both government and non-governmental institutions, it is one important policy in helping them have better conditions in a economic household. Accordingly, it will in turn have an impact on increasing the economic scale of the informal sector.

Pendahuluan

Modernisasi dan industrialisasi kota-kota besar dan menengah di Indonesia telah membawa dampak terhadap pesatnya migrasi desa kota. Selain sebagai dampak dari perkembangan kota, perpindahan penduduk dari desa ke kota juga dapat dipandang sebagai indikator keterbatasan kesempatan kerja, standar upah rendah, dan kemandekan ekonomi perdesaan. Kebijakan pemerintah dalam membangun berbagai unit produksi dan

fasilitas pelayanan yang lebih mementingkan perkotaan (*urban bias*) turut pula menarik penduduk desa untuk melakukan mobilitas, baik mobilitas penduduk sirkuler maupun permanen (Todaro & Stillkind, 1991: 10).

Akumulasi penduduk di kota-kota besar seperti halnya di Indonesia tersebut sering tidak diikuti dengan penyediaan kesempatan kerja formal yang luas. Hal ini memosisikan penduduk

* Agus Joko Pitoyo, S.Si adalah asisten peneliti Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada dan staf pengajar di Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

yang tidak mampu berkompetisi di sektor formal, seperti penduduk dengan tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah, cenderung masuk ke sektor informal. Mereka bekerja seadanya, pada lapangan usaha apa saja, tentunya jenis pekerjaan yang tidak membutuhkan keterampilan dan pendidikan tinggi (Sethuraman, 1981; Mazumdar, 1984; Adams, 1995). McGee (1971) lebih jauh menjelaskan bahwa tingginya penduduk yang bekerja di sektor informal, terutama di kota-kota besar dan menengah, merupakan akibat dari urbanisasi semu (*pseudo urbanization*), yakni urbanisasi yang tidak diikuti dengan perkembangan ekonomi (*industrialization*) dan kesempatan kerja. Masalah yang muncul dari fenomena tersebut adalah penganggur, setengah penganggur, dan tenaga kerja yang tidak dimanfaatkan secara penuh. Hal ini tentu saja akan diikuti dengan meluasnya berbagai kegiatan usaha di sektor informal. Setidaknya-tidaknya sebagai kegiatan usaha alternatif agar di kota mereka tetap dapat *survive*.

Aktivitas ekonomi berskala kecil seperti sektor informal merupakan kegiatan usaha yang adaptif terhadap kondisi ekonomi yang buruk. Usaha di sektor informal dapat bertahan karena biasanya menggunakan teknologi sederhana, bahan baku lokal, dan modal relatif kecil. Walaupun begitu, diskursus kedudukan sektor informal di

dalam suatu sistem ekonomi sampai saat ini agaknya masih terus berkepanjangan. Pada satu sisi, sektor informal diakui sebagai sektor yang menjadi bagian dari sistem ekonomi rakyat jelata (*lumpen proletariat economical system*) karena mampu menjadi sektor penyangga (*buffer zone*) yang mampu menyerap jumlah tenaga kerja ketika kondisi ekonomi sulit/krisis (Maldonado, 1995). Begitu pula halnya dengan argumentasi yang dikemukakan oleh paham *developmentalist*, sektor informal memiliki kemampuan berkembang yang sama dengan sektor formal, bahkan mempunyai prospek yang baik sehingga dapat meningkatkan pendapatan (Sethuraman, 1977; Hosier, 1987, Portes et.al., 1989). Dalam hal ini sektor informal tidak hanya berfungsi sebagai penyangga kelebihan tenaga kerja yang tidak dapat terserap di sektor formal, tetapi juga mempunyai peran yang tinggi dalam peningkatan ekonomi (Souza & Tokman, 1976).

Berbeda halnya dengan pendapat yang diungkapkan oleh paham kaum *marginalist*. Menurutnya, sektor informal merupakan sektor yang bukan saja menghambat pembangunan ekonomi nasional, tetapi juga tidak dapat berkembang. Prospek sektor informal yang rendah ditandai dengan sifat usahanya yang tidak terorganisasi, lokasi usaha tidak teratur, dan bahkan mengganggu ketertiban dan kenyamanan kota

(Benefield, 1975). Lebih lanjut diungkapkan bahwa beberapa karakteristik yang marjinal tersebut tidak akan dapat dihilangkan sehingga sektor ini tidak mungkin berkembang pada masa yang akan datang

Selain perdebatan di kalangan akademisi dan praktisi, pandangan tentang prospek sektor informal pada *level* nasional juga masih bersifat dualistik. Perbincangan seputar prospek dan perkembangannya pada sistem ekonomi nasional dan bagaimana seharusnya pemerintah melakukan intervensi sering memunculkan argumentasi yang bervariasi (Effendi, 1993: 77-78). Terutama pada masa Orde Baru, sektor informal seperti pedagang kaki lima, merupakan sektor yang cenderung tersisih dari pembangunan. Arah pembangunan lebih difokuskan pada unit-unit produksi skala besar. Konsep *trickle down effect* yang dikembangkan pada sistem kapitalis mengondisikan pedagang kaki lima secara politis tidak mempunyai kekuatan (*power*). Akibatnya, sektor informal berada pada kondisi *bargaining position* yang lemah, sehingga kedudukannya sering diabaikan oleh pemerintah dan bahkan digusur. Pada sisi yang lain, secara ekonomi pedagang kaki lima mempunyai peran yang penting dalam masyarakat. Setidak-tidaknya terdapat dua keuntungan yang diberikan. *Pertama*, komoditi yang diusahakan adalah barang-barang

kebutuhan sehari-hari yang sangat dibutuhkan masyarakat. *Kedua*, teknologi yang digunakan relatif sederhana sehingga harganya lebih murah dibandingkan dengan barang-barang yang disediakan oleh toko-toko besar dan *supermarket*. Terlebih lagi pada masa krisis, masyarakat akan cenderung lebih berpikir pragmatis. Dalam hal ini belanja pada pedagang kaki lima merupakan alternatif utama agar mereka tetap *survive*.

Berdasarkan hasil data sensus penduduk, memang secara relatif pada periode 1980-1995 telah terjadi penurunan tenaga kerja di sektor informal, yaitu dari 69,8 persen pada tahun 1980 turun menjadi 62,9 persen pada tahun 1995. Namun, angka ini tidak diikuti dengan penurunan jumlah absolut tenaga kerja yang terserap di dalamnya, terbukti dengan adanya penambahan sekitar 15,5 juta angkatan kerja yang terserap di sektor informal dari tahun 1980 sampai tahun 1995. Ini berarti bahwa setiap tahun rata-rata terdapat satu juta penambahan tenaga kerja yang masuk ke sektor informal.

Polemik tentang prospek sektor informal yang terus berlangsung, disertai pesatnya penambahan jumlah tenaga kerja yang masuk ke sektor tersebut, mengindikasikan perlunya studi yang secara mendalam menelaah perkembangan dan prospek sektor informal. Terlebih dengan adanya krisis

moneter yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997, perkembangan dan prospek sektor informal lebih menarik lagi untuk dikaji.

Tulisan ini berusaha mengkaji perkembangan dan prospek sektor informal, terutama pedagang kaki lima yang beroperasi di Kotamadya Yogyakarta. Dalam hal ini, sektor jasa-jasa kecil seperti tambal ban, pangkas rambut, grafir, dan lain-lain yang sesungguhnya termasuk pada kategori sektor informal tidak dimasukkan sebagai bagian analisis. Hal ini mengingat perbedaan usaha dan layanan yang diberikan antara jenis usaha jasa dengan pedagang kaki lima.

Pedagang kaki lima yang dimaksud adalah mereka yang berstatus sebagai pemilik usaha dan bukan hanya pekerja (buruh), bekerja di sektor perdagangan pada bangunan usaha yang tidak permanen. Pemilihan pemilik usaha bertujuan untuk menggali kedalaman informasi seperti persepsi, prospek, permodalan, dan manajemen usaha yang dilakukan. Pembahasan tentang prospek dititikberatkan pada *level* rumah tangga dan *level* daerah. Prospek pada *level* rumah tangga dilihat melalui peranannya terhadap kondisi ekonomi rumah tangga. Diasumsikan bahwa sektor informal akan tetap prospektif pada masa mendatang apabila secara nyata memberikan kontribusi terhadap status ekonomi rumah tangga, mampu dijadikan tumpuan

pendapatan rumah tangga, dan diyakini oleh pelaku sebagai sektor andalan. Selain beberapa topik kajian tersebut, beberapa karakteristik internal dari pelaku yang diperkirakan mempengaruhi prospek usaha, seperti jenis kelamin, umur, dan pendidikan juga dianalisis

Pada *level* daerah, telaah tentang prospek sektor informal dikaji melalui distribusi dan perkembangannya. Distribusi secara menyeluruh populasi sektor informal yang terdapat di Kotamadya Yogyakarta dilakukan menurut lokasi usaha, waktu kerja, dan jenis usaha. Berkaitan dengan lokasi usaha, telah dibagi empat blok usaha tempat aktivitas sektor informal berlangsung dengan cara membagi wilayah Kotamadya Yogyakarta menjadi empat bagian, yaitu blok utara bagian barat, utara bagian timur, selatan bagian barat, dan selatan bagian timur. Batas yang digunakan untuk pembagian blok utara dan selatan adalah rel kereta api, sedangkan pembagian blok timur dan blok barat ditentukan dengan membagi wilayah Kotamadya Yogyakarta menjadi dua bagian berdasarkan peta administrasi. Selain untuk tujuan mengetahui konsentrasi sektor informal, pembagian blok usaha tersebut juga dimaksudkan untuk mempermudah *listing*/sensus sektor informal.

Perkembangan sektor informal di Kotamadya Yogyakarta dianali-

sis secara kualitatif. Hal ini mengingat keterbatasan data kuantitatif. Secara kasar dilakukan analisis kuantitatif terhadap perkembangan pedagang kaki lima di Kotamadya Yogyakarta dengan cara membandingkan hasil sensus dari Pusat Penelitian Kependudukan (PPK) Universitas Gadjah Mada tahun 1998 dengan hasil sensus yang dilakukan oleh Yayasan Dian Desa tahun 1994.

Prospek Sektor Informal: Tinjauan Teoretis

Secara mikro prospek sektor informal dapat dianalisis melalui peranannya terhadap ekonomi rumah tangga dan secara makro dilihat melalui persebaran dan perkembangannya pada unit wilayah. Pada *level* rumah tangga, unit usaha di sektor informal akan dirasakan bermanfaat apabila mampu memberikan dukungan terhadap ekonomi rumah tangga, misalnya melalui penghasilan yang diperoleh, merupakan satu-satunya sumber pendapatan utama rumah tangga atau berfungsi sebagai sumber pendapatan tambahan. Unit usaha di sektor informal dirasakan prospektif pada *level* rumah tangga apabila betul-betul diyakini sebagai tumpuan pendapatan utama rumah tangga. Pada unit wilayah, prospek tersebut dilihat melalui pertumbuhan unit usahanya dari waktu ke waktu. Pertambahan jumlah unit usaha

secara pesat pada suatu wilayah dalam waktu tertentu diasumsikan sebagai indikator bahwa sektor informal mempunyai prospek yang baik.

Perkembangan sektor informal pada unit wilayah tentu saja tidak berjalan secara otomatis. Usaha di sektor ini tidak dapat terlepas dari fleksibilitas daerah, unit-unit ekonomi sekitar, konsentrasi permukiman, pusat pelayanan dan pendidikan, di samping kebijakan dari pemerintah daerah yang bersangkutan. Dalam upaya menjelaskan prospek sektor informal melalui perkembangan usaha secara regional, analisis tentang pertumbuhan dan keterkaitannya dengan sektor lain menjadi bagian yang penting.

Pertumbuhan sektor informal secara pesat telah terjadi di berbagai negara, baik di negara maju maupun negara sedang berkembang (Portes et.al., 1989). Secara teoretis, pertumbuhan sektor informal tersebut dapat ditelaah dari berbagai pendekatan (Berger & Buvinic, 1989) yaitu *theory of excess labor supply*, *neo-marxist approach*, *underground approach*, and *neo-liberal approach*. Pendekatan pertama memandang sektor informal sebagai reaksi terhadap keterbatasan sektor formal di dalam menyerap tenaga kerja. Hal ini terjadi sebagai akibat pasar tenaga kerja yang tidak sempurna (*imperfec labor market*) di sektor formal. Sektor formal cenderung menggunakan

tenaga kerja terampil dengan persyaratan keahlian tertentu, padahal tenaga kerja yang ada tidak semuanya memenuhi persyaratan tersebut. Sebagai akibatnya, tenaga kerja yang tidak terserap pada sektor formal sudah tentu akan mencari usaha alternatif lain yang lebih mudah. Pada tahap berikutnya kelebihan tenaga kerja (*excess labor supply*) akan masuk ke sektor informal.

Neo-Marxist approach memandang bahwa tumbuhnya sektor informal merupakan akibat dari paham kapitalisme yang dikembangkan di negara-negara maju. Paham ini menyebabkan adanya dua sistem ekonomi yang berkembang, yaitu sistem ekonomi inti (*core*) dan sistem ekonomi pinggiran (*peripheral*). Sistem ekonomi yang telah maju biasanya melakukan eksploitasi terhadap kegiatan-kegiatan ekonomi yang masih terbelakang. Mekanisme ini menyebabkan sistem ekonomi yang masih terbelakang tergantung pada sistem ekonomi maju. Sebagai akibat dari mekanisme tersebut, muncul sistem ekonomi kapitalis yang berkedudukan sebagai sektor formal dan sistem ekonomi tradisional sebagai sektor informal.

Teori pertumbuhan sektor informal yang ketiga adalah *underground approach*. Menurut pendekatan ini, sektor informal tumbuh sebagai akibat kompetisi internasional di antara industri-industri besar dunia. Industri

berskala besar tersebut selanjutnya dikenal sebagai sektor formal. Persaingan ini akan memaksa industri-industri besar melakukan berbagai kegiatan informal agar tetap *survive*. Pada tahap berikutnya akan muncul banyak aktivitas informal, baik institusi maupun industri berskala menengah, yang mendukung industri besar dalam kompetisi ekonomi dunia.

Pendekatan keempat dalam menjelaskan pertumbuhan sektor informal adalah *neo-liberal approach*. Sektor informal muncul sebagai akibat berbagai persyaratan birokratis dan administrasi yang harus dipenuhi untuk menjadi sektor formal (Maldonado, 1995). Akibatnya, banyak unit produksi skala menengah dan kecil yang tidak dapat memenuhi persyaratan birokratis dan administrasi yang ditentukan. Ketidakmampuan unit produksi di dalam memenuhi berbagai persyaratan dan aturan-aturan untuk menjadi sektor formal mengondisikannya menggunakan cara-cara tersendiri yang tidak sesuai dengan cara-cara di sektor formal. Maka dari itu, disebutlah sektor baru yang menggunakan mekanisme usaha sendiri ini sebagai sektor informal.

Senada dengan apa yang diungkapkan oleh Berger & Buvinic (1989), Castells & Portes (1989) menjelaskan lima sebab munculnya sektor informal (*the genesis of informal economy*). *Pertama*, sektor informal merupakan kegiatan

ekonomi individu yang muncul sebagai reaksi dari kegiatan ekonomi skala besar dan terorganisasi. *Kedua*, sektor informal merupakan usaha ekonomi bebas sebagai reaksi dari kegiatan ekonomi pemerintah yang telah dikenai pajak dan memiliki jaminan hukum di dalam usaha. *Ketiga*, sektor informal merupakan usaha lokal yang tidak mampu berkompetisi secara nasional sebagai reaksi dari adanya intervensi ekonomi skala internasional. Unit-unit produksi dalam suatu negara yang mempunyai tingkat kompetisi rendah akan melakukan usaha sendiri tanpa menggunakan cara-cara atau mekanisme usaha yang dilakukan oleh sektor formal. *Keempat*, sektor informal merupakan unit usaha bayangan (*shadow of production*) sebagai reaksi dari modernisasi dan industrialisasi. Mereka adalah unit-unit ekonomi kecil yang tidak termasuk dalam industri-industri yang telah terorganisasi. *Kelima*, sektor informal merupakan kegiatan ekonomi alternatif yang berskala kecil, manajemen individu dan tidak terorganisasi sebagai reaksi dari adanya krisis ekonomi. Krisis ekonomi menyebabkan unit-unit ekonomi yang tidak dapat bertahan pecah menjadi bagian-bagian kecil yang bersifat informal.

Apabila dikaji menurut keterkaitan antarsektor, keterkaitan antara sektor informal dengan sektor formal merupakan aspek

yang tidak dapat dipungkiri dalam suatu sistem ekonomi. Keberadaan sektor formal di kota, misalnya perkantoran atau industri, tidak urung akan diikuti dengan maraknya berbagai sektor informal, seperti pedagang kaki lima dan pelayanan jasa-jasa kecil. Beberapa analisis menunjukkan bahwa keterkaitan sektor formal-informal itu mempunyai hierarkis, biasanya sektor informal berada pada posisi subordinat (Gerry, 1978; Portes & Walton, 1981, Portes et.al., 1989). Sektor informal sering dipandang sebagai sistem ekonomi bayangan (*the shadow of economic production*) yang mempunyai posisi tawar-menawar yang rendah (Nugroho, 1987). Schmitz (1982) menambahkan bahwa subordinasi sektor informal merupakan imbas dari kelemahan sektor informal sendiri, baik secara internal maupun eksternal. Secara internal, sektor informal mempunyai kelemahan dalam kualitas sumber daya manusia pekerja, manajemen, usaha, dan koordinasi. Secara eksternal, sektor informal berhadapan dengan hambatan struktural, baik dalam bentuk persaingan oleh sektor formal/ sektor pemerintah maupun penilaian dari berbagai institusi yang cenderung menyubordinasikan posisi sektor informal.

Secara teoretis kompleksitas keterkaitan antarsektor di dalam sektor informal dikategorikan oleh El Shaks (1984) menjadi dua

tipologi, yaitu *pertama* sektor informal yang aktivitas ekonominya memberikan layanan penting kepada masyarakat kota, berfungsi melengkapi (*substitusi*) sektor formal seperti pengusaha transportasi, pedagang makanan, warung kobo, jasa kecil-kecilan, dan sebagainya. *Kedua*, tipologi sektor informal dengan kegiatan ekonomi yang bersifat marjinal, ilegal, dan cenderung bersifat personal. Aktivitas ekonomi dari tipologi ini biasanya tanpa modal dan lebih menekankan pada kekuatan fisik, seperti pembantu rumah tangga, pengamen, pengemis, pemulung, dll. Selain dua tipologi yang dikembangkan oleh El Shaks (1984), keterkaitan antarsektor pada sektor informal dapat dijelaskan dengan menggunakan paradigma harmoni (*normative order*) dan paradigma konflik (Cuff & Payne, 1979; Bottomore & Nisbet, 1978).

Inti dari paradigma harmoni adalah keseimbangan sosial (*social equilibrium*) dari dua sistem yang nilainya berbeda. Model ini juga sering disebut model dualistik sosial, bahwa di dalam masyarakat transisi akan terbentuk dua sistem sosial yang bersifat paradoks. Sistem sosial yang pertama menggambarkan kondisi keterbelakangan atau tradisionalitas, sedangkan sistem sosial yang kedua merupakan sistem yang telah maju atau modern. Mekanisme dualistik antara sifat tradisional dan modern tersebut selalu termanifestasi dalam

berbagai aspek kehidupan masyarakat, baik dalam hal ekonomi, teknologi, sosial, maupun politik. Kesemuanya berada di dalam suatu hubungan simbiosis mutualisme, saling menunjang dan keduanya saling memberikan keuntungan, baik secara sosial maupun ekonomi (Booth & McCawley, 1982).

Paradigma konflik menjelaskan keberadaan sektor informal melalui model dependensia. Sektor informal merupakan sektor yang selalu tergantung pada sektor formal. Dalam hal ini, kadangkala terjadi eksploitasi yang dilakukan oleh sektor formal terhadap sektor informal. Pada perkembangan berikutnya, adanya mekanisme substitusi dan fleksibilitas yang diperankan oleh sektor informal, menjadikan sektor ini mempunyai tingkat bertahan hidup yang tinggi dan dapat menjadi sektor penyangga bagi tenaga kerja yang tidak dapat memasuki sektor formal (Portes & Walton, 1981; Swasono, 1986; Hermanto, 1995).

Kenyataan membuktikan bahwa sampai saat ini sektor informal dipandang mempunyai tingkat fleksibilitas dan kemampuan *survive* yang lebih tinggi (Portes et.al, 1989; Julien, 1998). Namun, banyak juga pembuat kebijakan yang masih pesimis. Adanya asumsi pesimis ini sebenarnya berakar dari kendala internal dan eksternal yang masih melingkupi sektor informal. Beberapa studi empiris menunjukkan bahwa

karakteristik internal dari tenaga kerja yang kurang berkualitas merupakan faktor yang turut menghambat perkembangan sektor informal (Hart, 1973; Moir & Soetjipto, 1977; Mazumdar, 1981; Sethuraman, 1981; Kerner, 1988; Roberts, 1990). Keterbatasan sumber daya tersebut mengharuskan mereka melakukan aktivitas apa saja, terutama status pekerjaan usaha sendiri seperti tukang becak, penjual keliling, pedagang kaki lima, pengemis, pemulung, dll. Kondisi ini secara eksternal merugikan mereka karena pihak pemerintah maupun institusi tingkat lokal cenderung memandangnya sebagai sektor penghambat pembangunan dan tidak mempunyai *bargaining position* yang kuat (Manning et.al., 1987).

Pada diskursus selanjutnya, melihat adanya mekanisme substitusi dan fleksibilitas usaha di sektor informal, akan sangat memungkinkan sektor ini dapat berkembang walaupun dalam kondisi krisis moneter seperti saat ini. Bahkan, sektor informal dapat dijadikan sebagai sistem ekonomi alternatif terhadap unit-unit produksi yang gagal di sektor formal (Sethuraman, 1977; Wallerstein, 1979, Roberts, 1989). Adalah sangat mungkin apabila sektor informal mempunyai kemampuan berkembang yang sama dengan yang dimiliki oleh sektor formal (Souza & Tokman, 1976). Namun, perlu telaah yang lebih

terpadu terhadap peranan dan prospek sektor informal karena sampai saat ini pandangan terhadap peranan dan prospeknya oleh pemerintah masih bersifat ambivalen.

Persebaran Sektor informal di Kotamadya Yogyakarta

Lokasi usaha merupakan variabel yang cukup penting dalam analisis sektor informal. Lokasi usaha tidak hanya menunjukkan tempat aktivitas informal dilakukan, tetapi lebih ke arah strategi untuk mendapatkan konsumen. Tidaklah mengherankan apabila sektor informal cenderung berlokasi di tempat-tempat strategis, misalnya di sepanjang jalan utama, dekat pasar, fasilitas layanan, perkantoran, dan sebagainya.

Berdasarkan hasil *listing* yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Kependudukan (PPK) UGM terlihat bahwa dari sejumlah sektor informal yang ada di Kotamadya Yogyakarta, sebagian besar dari unit usaha terkonsentrasi di pusat kota, terutama di Jalan Malioboro sebesar 987 (18,6 persen) dan Jalan Ahmad Yani sebesar 1012 (19,2 persen). Kedua jalan utama ini pula yang turut menentukan konsentrasi sektor informal yang berada di blok selatan bagian barat, yakni sebesar 59,2 persen dari total unit usaha di Kotamadya Yogyakarta. Selain merupakan jantung kota Yogyakarta, dengan Jalan Malioboro dan Jalan

Ahmad Yani sebagai konsentrasi utama, perkembangan jumlah unit usaha secara historis juga dipengaruhi adanya beberapa bangunan bersejarah seperti Keraton Yogyakarta dan Benteng Vredenburg. Selain itu, konsentrasi unit usaha pada kedua jalan tersebut juga didukung oleh berbagai fasilitas layanan masyarakat Yogyakarta seperti pusat pertokoan, Malioboro Mall, perkantoran, Pasar Beringharjo, gedung bioskop, alun-alun utara, dan lain-lain. Tidak mengherankan apabila secara keseluruhan Jalan Malioboro dan Jalan Ahmad Yani menjadi tempat usaha 63,7 persen dari total unit usaha sektor informal di blok selatan bagian barat.

Selain blok selatan bagian barat, blok utara bagian timur juga merupakan konsentrasi unit usaha sektor informal di Kotamadya Yogyakarta. Terdapat unit usaha

sebesar 21,2 persen dari total sektor informal di Kotamadya Yogyakarta. Sebagian besar dari unit usaha terdapat di sepanjang jalan Laksda Adisucipto dan Urip Sumoharjo (yang juga dikenal dengan Jalan Solo). Kedua jalan tersebut merupakan jalan utama yang menghubungkan pusat-pusat ekonomi di bagian utara. Berbagai pusat layanan masyarakat seperti rumah sakit, pusat pertokoan, gedung bioskop, dll berderet di sepanjang jalan Laksda Adisucipto dan Urip Sumoharjo. Selain itu, kedua jalan tersebut juga berdekatan dengan institusi pendidikan di Yogyakarta seperti Universitas Gadjah Mada, UNY (Universitas Negeri Yogyakarta), IAIN Sunan Kalijaga, Universitas Sanata Dharma, dan Universitas Atmajaya. Hal ini tentunya akan memungkinkan adanya konsumen dalam jumlah yang cukup besar.

Tabel 1
Persebaran Sektor Informal menurut Blok dan Waktu Usaha

Wilayah/Blok	Waktu Usaha					
	Siang		Malam		Total	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Utara Barat	276	10,8	252	9,2	528	10,1
Utara Timur	528	20,8	592	21,5	1.120	21,2
Selatan Barat	1513	59,4	1625	58,9	3.138	58,9
Selatan Timur	227	9,0	288	10,4	515	9,8
Total	2544	100,0	2757	100,0	5.301	100.0
%	(48,0)		(52,0)		(100,0)	

Sumber: PPK-UGM, 1998

Unit usaha di sektor informal yang beraktivitas pada siang hari dan malam hari secara keseluruhan hampir sama, dengan selisih dua persen, sedikit lebih banyak yang berusaha pada malam hari. Unit usaha yang bekerja pada malam hari biasanya berupa makanan dan minuman. Pengamatan lapangan menunjukkan bahwa jenis usaha makanan minuman seperti pecel lele, warung kobo, bakmi, dan warung makan lesehan memang banyak yang beroperasi pada malam hari. Selain banyaknya konsumen pada malam hari, seperti pelajar/mahasiswa, biasanya mereka mendirikan tempat usaha dengan cara tinggal menempati saja, yang pada waktu siang tempat itu digunakan untuk aktivitas lain. Selain itu, pekerja di sektor informal juga banyak yang melakukan kerja lain pada siang hari.

Selain berdasarkan waktu kerja dan blok usaha, distribusi sektor informal juga dapat dikaji menurut jenis usahanya. Pembagian sektor informal menurut jenis usaha dilakukan dengan cara melihat komoditi yang dominan diusahakan, dengan tujuan mengetahui jenis usaha apa yang dominan diminati, menguntungkan, dan prospektif untuk dikembangkan. Identifikasi sektor informal menurut jenis usaha menghasilkan 6 kategori, yaitu : (1) makanan dan minuman, termasuk di dalamnya makanan santap, piringan, makanan jajan (gorengan, kue, kacang-

jagung rebus), buah-buahan, aneka minuman dll; (2) kelompok tekstil, pakaian dan kulit, termasuk di dalamnya sandal, sepatu, ikat pinggang, pakaian jadi, kaos kaki, handuk dll; (3) kebutuhan sehari-hari, termasuk di dalamnya beras, gula, rokok, sabun, minyak (minyak goreng, bensin, oli) dll; (4) kelompok kertas dan plastik, termasuk di dalamnya buku-buku, koran, majalah, stiker, helm dll; (5) kelompok jasa, termasuk di dalamnya bengkel, servis (motor, sepeda, arloji, korek api), tambal ban, sol sepatu, stempel, grafir, pangkas rambut, afdruck foto, peramal dll; (6) kelompok kerajinan, mainan dan aksesoris, termasuk di dalamnya perkakas rumah tangga (piring, gelas, panci), kerajinan (kayu, kain, gerabah), barang-barang mainan, aksesoris (kaca mata, anting-anting, gelang, cincin), dll.

Berdasarkan jenis usaha, kelompok makanan, minuman, dan kebutuhan sehari-hari merupakan kelompok yang dominan dimasuki oleh tenaga kerja. Hal ini cukup beralasan karena baik kelompok makanan, minuman, maupun kebutuhan sehari-hari merupakan komoditi pokok yang diperlukan oleh setiap individu. Banyaknya konsumen ini juga didukung oleh kedudukan Yogyakarta sebagai kota pelajar, tempat konsentrasi mahasiswa/pelajar. Selain itu, faktor yang berpengaruh terhadap menjamurnya jenis usaha makanan

Tabel 2
Persebaran Sektor Informal menurut Jenis Usaha

Jenis Usaha	Jumlah	%
Makanan dan minuman	2.295	43,3
Tekstil, pakaian, kulit	734	13,8
Kebutuhan sehari-hari	744	14,0
Kertas & plastik	228	4,3
Kelompok jasa	655	12,4
Kerajinan, mainan, aksesoris	645	12,2
Total	5.301	100,0

Sumber: PPK-UGM, 1998

dan minuman adalah aspek kemudahan di dalam memasukinya, berikut kesederhanaan teknologi yang digunakan. Berdasarkan Tabel 2 juga dapat dilihat bahwa jenis usaha tekstil, pakaian, dan kulit persentasenya cukup tinggi. Kebanyakan pekerja pada jenis usaha ini adalah pedagang pakaian yang beroperasi di sepanjang Jalan Malioboro dan Ahmad Yani. Konsentrasi jenis usaha tekstil, pakaian, dan kulit di kedua jalan tersebut juga terkait dengan keramaian pejalan kaki yang ada, selain juga banyak turis asing yang berbelanja tekstil dan batik untuk cinderamata di negara asalnya.

Perkembangan Sektor Informal

Informasi tentang perkembangan sektor informal di Kotamadya Yogyakarta tidak banyak diperoleh

dari lapangan karena penelitian sebelumnya yang secara lengkap mengkaji berbagai aspek yang terkait dengan sektor informal belum banyak dilakukan. *Listing* terhadap sektor informal di Kotamadya Yogyakarta pernah dilakukan oleh Yayasan Dian Desa pada tahun 1994, walaupun ada sedikit perbedaan ruas jalan yang diteliti dengan apa yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Kependudukan (PPK) UGM. Yayasan Dian Desa melakukan *listing* terhadap 84 jalan dengan memperoleh sebesar 3.334 unit usaha sektor informal. Konsentrasi sektor informal juga terletak di Jalan Malioboro sebesar 760 usaha dan Jalan A. Yani sebesar 388 usaha. Secara kasar perkembangan sektor informal di Kotamadya Yogyakarta dapat dilihat pada Tabel 3.

Secara keseluruhan dari tahun 1994 sampai tahun 1998, jumlah sektor informal yang ada di Kotamadya Yogyakarta mengalami peningkatan yang cukup berarti, sebesar 1967 unit usaha. Rata-rata pertambahan jumlah unit usahanya kurang lebih sekitar 500 unit setiap tahun. Angka ini termasuk tinggi apabila dikaitkan dengan wilayah kotamadya yang sudah padat. Pertambahan cukup tinggi terjadi di Jalan A.Yani, sekitar 150 unit usaha setiap tahun, relatif lebih besar daripada pertambahan jumlah unit usaha di Jalan Malioboro. Hal ini terkait dengan mengendurnya peraturan yang sebelumnya tidak boleh berjualan di Jalan A. Yani, terutama bagian selatan. Dengan mengendurnya peraturan tersebut, saat ini dapat dilihat bahwa di Jalan A. Yani bagian selatan pun dipenuhi pedagang kaki lima. Begitu pula dengan informasi yang disampaikan oleh salah seorang pedagang kaki lima di kawasan Malioboro. Sekitar tiga tahun

terakhir ini, pertambahan jumlah pedagang kaki lima sangat pesat. Lokasi di depan Benteng Vredeborg dan Kantor Pos Pusat Yogyakarta yang dahulu tidak boleh digunakan untuk berjualan sekarang penuh oleh pedagang. Tempat pemberhentian bus sementara yang dahulu berada tepat di depan Kantor Bank Indonesia, akibat penuh oleh pedagang kaki lima, sekarang bergeser ke arah depan RS PKU Muhammadiyah.

Pertambahan jumlah unit usaha sektor informal, terutama pedagang kaki lima, tampak jelas di sekitar kampus baik Universitas Gadjah Mada maupun UNY. Beberapa sumber menyebutkan bahwa sekitar tahun 1992 jumlah pedagang kaki lima di sekitar kampus tidak sebanyak saat ini. Dahulu trotoar yang ada di sekitar kampus tidak boleh digunakan untuk berdagang. Namun, pada saat ini usaha kaki lima hampir memenuhi ruas kanan kiri Jalan Kaliurang dari sekitar Mirota

Tabel 3
Perkembangan Sektor Informal berdasarkan Dua Jalan Utama dan Total Populasi

Lokasi Usaha	Penelitian Dian Desa 1994			Penelitian PPK-UGM 1998			Pertambahan unit usaha (1994-1998)
	Siang (%)	Malam (%)	Total (N)	Siang (%)	Malam (%)	Total (N)	
Jl. Malioboro	91,5	9,5	760	46,7	53,3	987	227
Jl. Ahmad Yani	92,7	7,3	338	43,8	56,2	1.012	664
Total di Kotamadya Yogyakarta	3.334			5.301			1967

Sumber: PPK-UGM, 1998 dan Dian Desa, 1994

Kampus sampai *ring road* utara (Saraswati, 1998).

Namun, apabila menilik kembali perbedaan hasil sensus yang dilakukan oleh PPK-UGM dengan Yayasan Dian Desa, agaknya perlu berhati-hati di dalam menyikapinya. Perbedaan cakupan jumlah unit usaha tersebut diperkirakan berkaitan dengan perbedaan konsep waktu kerja, terbukti dengan perbedaan yang mencolok pada persentase sektor informal yang bekerja siang dan malam antara tahun 1994 dan 1998. Selain itu, jumlah jalan yang digunakan untuk *listing* juga berbeda, yakni sebesar 84 jalan untuk tahun 1994 dan hanya 77 jalan untuk tahun 1998. Walaupun begitu, setidaknya secara kuantitatif dapat diketahui bahwa dalam kurun waktu 4 tahun telah terjadi penambahan jumlah unit usaha sektor informal.

Karakteristik Pelaku Pedagang Kaki Lima

Aspek internal dari pekerja merupakan faktor yang cukup penting terhadap perkembangan usaha di sektor informal. Unit usaha akan berjalan dengan baik apabila ditopang oleh kemampuan internal pelaku, baik kualitas produksi, kemampuan manajerial dan akses terhadap pengembangan usaha. Beberapa studi empiris yang pernah dilakukan menemukan adanya karakteristik tertentu yang

terkait dengan sektor informal seperti jenis kelamin, umur, dan pendidikan (Manning, 1996; Hidayat, 1978; Evers & Effendi, 1992).

Apabila dikaji berdasarkan jenis kelamin pekerja, aktivitas pedagang kaki lima lebih didominasi oleh jenis kelamin laki-laki dibandingkan dengan perempuan. Perbandingan pemilik usaha laki-laki hampir dua kali dari pemilik usaha perempuan. Hampir di setiap jenis usaha, persentase pemilik usaha laki-laki, kecuali pada jenis kebutuhan sehari-hari selalu lebih tinggi. Hasil pengamatan di lapangan pun menunjukkan bahwa pemilik usaha dengan jenis kelamin laki-laki lebih dominan. Dominasi pedagang kaki lima laki-laki terhadap perempuan agaknya tetap relevan apabila dikaji menurut kedudukan laki-laki sebagai pencari nafkah yang utama di dalam rumah tangga. Sampai saat ini, terutama pada masyarakat di Jawa, tetap diakui bahwa sebagian besar laki-laki berkedudukan sebagai kepala rumah tangga. Dengan demikian, laki-lakilah yang harus bekerja dan bertanggung jawab dalam hal ekonomi. Selain itu, secara fisik pun laki-laki cenderung lebih kuat dibandingkan dengan perempuan sehingga dialah yang lebih dominan di sektor publik.

Menyikapi rendahnya pemilik usaha perempuan dari laki-laki, agaknya perlu berhati-hati,

Tabel 4
Jenis Kelamin dan Jenis Usaha

Jenis Usaha	Jenis Kelamin	
	Laki-Laki	Perempuan
Makanan dan minuman	57,4	47,1
Tekstil, pakaian dan kulit	9,3	5,0
Kebutuhan sehari-hari	17,6	38,0
Kelompok kertas dan plastik	7,4	5,8
Kelompok kerajinan, mainan dan aksesoris	11,3	4,1
Total %	100,0	100,0
N (total=325)	204	121
% terhadap total N	62,8	37,2

Sumber: PPK-UGM, 1998

terutama pada pemilik usaha laki-laki yang berstatus kawin. Boleh jadi usaha yang dilakukan sesungguhnya milik bersama-sama atau bahkan milik perempuan. Tingginya pemilik usaha dengan jenis kelamin laki-laki ini diperkirakan juga terkait dengan budaya pada masyarakat patriarki yang cenderung menempatkan laki-laki sebagai kepala rumah tangga sehingga semua aset rumah tangga adalah milik suami.

Menurut umur, persentase unit usaha pedagang kaki lima semakin meningkat sejalan dengan peningkatan kelompok umur, dengan persebaran setiap kelompok umur yang hampir merata. Hubungan antara status usaha informal yang didominasi oleh penduduk umur pertengahan tidak tampak secara

nyata. Satu hal yang patut diperhatikan adalah bahwa sektor informal, terutama pedagang kaki lima, mempunyai tingkat fleksibilitas yang tinggi dalam memasukinya (Tabel 5). Secara keseluruhan tampak bahwa kemudahan dalam memasukinya merupakan faktor penjabar distribusi pelaku pedagang kaki lima pada setiap kelompok umur. Setiap tenaga kerja dapat memasuki dan beraktivitas di dalamnya tanpa memandang faktor umur. Usaha pedagang kaki lima mampu menampung tenaga kerja dari segala umur, baik anak-anak, muda, maupun tua.

Menurut pendidikan, lebih dari separo pelaku sektor informal pedagang kaki lima berada pada tingkat pendidikan sekolah dasar. Rendahnya tingkat pendidikan

Tabel 5
Alasan Memilih Pekerjaan

Jenis Usaha	Alasan Menjadi Pedagang kaki lima			
	Mudah/ bisanya hanya ini	Menguntung- kan	Tertarik/ coba-coba	Warisan keluarga
Makanan dan minuman	49,1	50,0	67,0	41,2
Tekstil, pakaian, kulit	2,9	3,8	8,5	14,7
Kebutuhan sehari-hari	33,9	19,2	10,6	26,5
Kertas, plastik, koran	7,6	11,5	4,3	5,8
Kerajinan, mainan, aksesoris	6,5	15,5	9,6	11,8
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0
N (total=325)	171	26	94	34
% terhadap total N	52,6	8,0	28,9	10,5

Sumber: PPK-UGM, 1998

pekerja ini mempertegas asumsi bahwa jenis usaha pedagang kaki lima tidak memerlukan persyaratan pendidikan formal yang tinggi untuk memasukinya. Akibat teknologi yang digunakan relatif sederhana, tenaga kerja dengan tingkat pendidikan rendah atau bahkan tidak tamat sekolah dasar pun dapat dengan mudah melakukannya.

Pelaku pedagang kaki lima pada tingkat pendidikan menengah dan tinggi juga relatif tinggi, dengan persentase yang hampir sama. Semakin nyata bahwa usaha pedagang kaki lima dapat dimasuki penduduk dari jenjang pendidikan apa saja, baik pendidikan rendah maupun tinggi. Hal ini dapat

dikaitkan pula dengan keterbatasan kesempatan kerja yang terdapat di perkotaan. Idealnya, mereka yang berpendidikan relatif tinggi tidak seharusnya masuk ke sektor informal, namun karena keterbatasan kesempatan kerja di sektor formal, mereka terpaksa masuk ke sektor informal. Sebagian dari pekerja yang memberikan alasan masuk ke sektor informal karena coba-coba adalah mereka yang berpendidikan relatif tinggi.

Dampak Krisis terhadap Pedagang Kaki Lima

Krisis yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997 telah menampar hampir semua unit produksi

Tabel 6
Tingkat Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan

Jenis Usaha	Tingkat Pendidikan		
	SD*	SLTP	SLTA+
Makanan dan minuman	48,0	51,2	40,8
Tekstil, pakaian, kulit	6,0	8,1	7,0
Kebutuhan sehari-hari	34,0	27,9	23,9
Kertas, plastik, koran	4,0	2,3	15,6
Kerajinan, mainan, aksesoris	8,0	10,5	12,7
Total persen	100,0	100,0	100,0
N (total = 325)	168	86	71
% terhadap total N	51,7	26,5	21,8

Sumber: Data Primer, PPK-UGM, 1998

* Termasuk di dalamnya yang tidak tamat SD

pada suasana yang penuh kekhawatiran dan ketidakpastian. Berbagai unit produksi skala besar yang diharapkan mampu memberikan *trickle down effect* kepada masyarakat dan unit usaha yang berskala lebih rendah tidak dapat bertahan dan bahkan menurunkan kegiatan produksinya. Fenomena pemutusan hubungan kerja (PHK) dari perusahaan-perusahaan berskala besar merupakan hal yang lumrah dan banyak terjadi. Jumlah setengah penganggur dan pengangguran terbuka meningkat tajam, diperkirakan sekitar 80 sampai 100 juta (*Kompas*, 1998, 1 September: 1)

Tidak terkecuali pedagang kaki lima, hembusan angin krisis juga mengguncang usaha mereka. Harga bahan baku menjadi me-

ningkat, modal yang diperlukan untuk usaha pun turut meningkat. Namun, disebabkan teknologi sederhana, bahan baku lokal dan produk yang diusahakan dibutuhkan oleh orang banyak, lambat laun mereka menemukan mekanisme bertahan tersendiri terhadap krisis. Bahkan, resistensi sektor informal ini dijadikan sebagai alternatif usaha bagi sebagian tenaga kerja dari sektor formal yang terpaksa kehilangan pekerjaan. Banyak selebritis di Jakarta yang membuka kafe di kaki lima sekitar Monas dan Blok M (*Kompas*, 1998, 24 Agustus: 17). Walaupun tidak untuk membuat mereka menjadi kaya raya, setidaknya sektor informal dapat dijadikan sebagai mekanisme untuk bertahan hidup.

Sebagaimana yang diungkapkan dalam pendahuluan, prospek pedagang kaki lima pada masa krisis selain dilihat dari perkembangan secara regional, juga dapat dilihat dari *level* rumah tangga. Pada *level* rumah tangga, prospek pedagang kaki lima dilihat melalui sumbangan penghasilan dari usaha terhadap pendapatan rumah tangga. Berdasarkan analisis dari 325 sampel pedagang kaki lima yang diambil, sebanyak 155 unit usaha (47.7 persen) mengemukakan bahwa usaha pedagang kaki lima merupakan satu-satunya sumber pendapatan rumah tangga (Tabel 7). Bagi responden yang tidak hanya mengandalkan pada sektor informal, yakni 169 unit usaha, terlihat bahwa peranan sektor informal terhadap ekonomi rumah

tangga sangat tinggi. Hal ini terbukti dengan besarnya sumbangan penghasilan usaha pedagang kaki lima, lebih dari separo total pendapatan rumah tangga, yaitu rata-rata sebesar 64,3 persen.

Berkaitan dengan peranan sektor informal dalam mempertahankan ekonomi rumah tangga, agaknya pada masa mendatang sektor informal, terutama pedagang kaki lima, masih prospektif sebagai sektor pengganti (*substitute*) dari tenaga kerja yang tidak dapat masuk ke sektor formal. Walaupun dalam kondisi krisis, sebagian besar dari responden (76 persen) menyatakan bahwa untuk periode yang akan datang, pedagang kaki lima merupakan usaha yang tetap menjanjikan dan hanya 20,8 persen yang menjawab kurang mengun-

Tabel 7
Sumber Pendapatan Utama

Jenis Usaha	Sumber Pendapatan Selain Sektor Informal		
	Tidak ada	Bekerja Lainnya	Bantuan saudara
Makanan dan minuman	56,2	56,9	46,4
Tekstil, pakaian, kulit	7,7	2,8	5,1
Kebutuhan sehari-hari	16,8	33,3	33,0
Kertas, plastik, koran	9,0	4,2	5,2
Kerajinan, mainan, aksesoris	10,3	2,8	10,3
Total %	100,0	100,0	100,0
N (total=325)	155	72	97
% terhadap total N	47,7	22,2	29,9

Sumber: PPK-UGM, 1998

tungkan (Tabel 8). Peran pedagang kaki lima pada masa yang akan datang semakin nyata apabila dikaji menurut rencana pindah kerja atau tidak. Hanya 8 dari 325 pelaku pedagang kaki lima yang mempunyai keinginan untuk berganti pekerjaan. Tampak bahwa pedagang kaki lima merupakan pekerjaan yang dijadikan sebagai tumpuan ekonomi, selain pekerjaan alternatif di saat krisis.

Walaupun pada jangka panjang prospek pedagang kaki lima cukup baik, keberadaan krisis ekonomi saat ini tetap dirasakan sebagai hambatan yang cenderung mengurangi keuntungan yang diperoleh. Dapat dipahami bahwa bahan baku yang lebih mahal akan mempertinggi biaya produksi sehingga mengurangi persentase keuntungan yang diperoleh.

Sebesar 78,2 persen dari 325 pedagang kaki lima mengungkapkan bahwa krisis ekonomi saat ini mengurangi jumlah pembeli, yang pada akhirnya diikuti dengan penurunan keuntungan. Sebesar 19,4 persen dari total responden tidak merasakan pengaruh krisis terhadap keuntungan. Diperkirakan usaha yang keuntungannya tidak dipengaruhi oleh krisis adalah usaha yang banyak dibutuhkan oleh konsumen dengan harga bahan baku yang relatif murah. Selama krisis berlangsung, masyarakat akan lebih bersifat pragmatis. Mereka akan mencari barang-barang yang relatif lebih murah sebagaimana yang diajakan oleh pedagang kaki lima.

Apabila dikaji menurut keadaan usaha satu tahun yang lalu, sebesar 69,8 persen dari 325 pedagang kaki

Tabel 8
Prospek Kelangsungan Usaha

Blok Usaha	Prospek usaha di saat krisis		
	Menguntungkan	Sama saja	Tidak Menguntungkan
Blok Utara-Barat	8,4	10,0	13,5
Blok Utara-Timur	21,4	30,0	20,8
Blok Selatan-Barat	60,6	30,0	59,7
Blok Selatan-Timur	9,6	30,0	6,0
Total %	100,0	100,0	100,0
N (total=325)	249	10	67
% terhadap total N	76,5	2,7	20,8

Sumber: PPK-UGM, 1998

lima merasakan dampak nyata dari krisis ekonomi yang merugikan. Satu hal yang cukup menarik, sebesar 8,3 persen unit usaha justru diuntungkan dengan adanya krisis ekonomi. Berdasarkan hasil pengamatan lapangan, mereka itu adalah penjual angkringan yang relatif menjual dagangan dengan harga murah. Akibat dagangan yang relatif murah, sering dijadikan alternatif bagi konsumen yang

hanya mempunyai uang dalam jumlah terbatas.

Berdasarkan beberapa bukti tersebut tampak nyata bahwa keberadaan krisis saat ini oleh sebagian besar pedagang kaki lima dianggap sebagai kendala yang mengurangi keuntungan. Namun, dalam jangka panjang usaha pedagang kaki lima tetap diyakini sebagai usaha yang tetap menjanjikan dari segi penghasilan.

Tabel 9
Pengaruh Krisis Terhadap Kegiatan Usaha

Pengaruh Krisis Terhadap Kegiatan Usaha	Frekuensi	%
Tidak berpengaruh	63	19,4
Pembeli, keuntungan berkurang	254	78,2
Keuntungan bertambah	4	1,2
Tidak tahu	4	1,2
Total	325	100,0

Sumber: Data Primer, PPK-UGM, 1998

Tabel 10
Keadaan Usaha Dibanding Setahun Lalu

Keadaan usaha	Frekuensi	%
Usaha belum ada satu tahun	16	4,9
Lebih baik	27	8,3
Biasa/sama saja	55	16,9
Lebih buruk	227	69,8
Jumlah	325	100,0

Sumber: Data Primer, PPK-UGM, 1998

Intervensi Pemerintah

Tampak nyata bahwa sebagian besar dari pedagang kaki lima optimis terhadap prospek yang diperankan oleh aktivitas usahanya. Bekerja sebagai pedagang kaki lima telah menjadi bagian dari hidup mereka, sebagai pekerjaan utama dan tumpuan pendapatan rumah tangga. Namun, oleh sebagian aparat pemerintah sektor ini masih dipandang dengan sebelah mata, terbukti dengan beberapa kejadian pengkusuran dan pembersihan dengan dalih mengganggu ketertiban. Hal ini tidak lain merupakan akibat dari karakteristik usahanya yang masih menyimpan beberapa kelemahan, seperti sumber daya internal pengusaha yang relatif rendah dan eksistensi usahanya tidak legal.

Pada umumnya usaha pedagang kaki lima memang bertempat di trotoar jalan, bahkan sering pula menghabiskan ruang untuk pejalan kaki, padahal apabila ditilik dari Undang-Undang Lalu Lintas, Undang-Undang No. 14 Tahun

1992, pemerintah melarang penggunaan kaki lima (trotoar) untuk berdagang karena mengganggu ketertiban, kebersihan, dan keamanan. Secara “normatif-legalitas” usaha pedagang kaki lima yang menghabiskan bagian trotoar jalan dipandang mengganggu aktivitas pejalan kaki dan menyimpang dari peraturan.

Pada sisi yang lain, pemerintah pun mengakui bahwa keberadaan pedagang kaki lima mempunyai kontribusi yang riil terhadap peningkatan kondisi sosial ekonomi rumah tangga dan daerah. Sebagai contoh, dalam kerangka otonomi daerah, aktivitas usaha pedagang kaki lima merupakan alternatif pengembangan ekonomi rakyat yang akan mempertinggi pendapatan asli daerah. Hal ini dapat dilihat dari sumbangan pedagang kaki lima melalui retribusi luar pasar yang cenderung meningkat dari waktu ke waktu.

Berdasarkan hasil diskusi dengan bagian perekonomian Kotamadya Yogyakarta terdapat

Tabel 11
Kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah

Jenis Pendapatan Daerah	Penerimaan (juta rupiah)				
	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996
Pajak Pembangunan I	24,46	24,83	32,19	36,60	43,78
Retribusi Luar Pasar	88,22	96,23	221,43	225,14	232,01

Sumber: PPK UGM, 1998

beberapa hal positif dari pedagang kaki lima. *Pertama*, menciptakan peluang kerja sebagai akibat fleksibilitas dan substitusi yang diperankan. *Kedua*, menumbuhkembangkan jiwa kewirausahaan (*entrepreneurship*). *Ketiga*, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama bagi pengusaha dan konsumen. *Keempat*, mendukung pariwisata, sebagai contoh pedagang kaki lima di kawasan Malioboro. *Kelima*, pedagang kaki lima mempunyai keterkaitan *input* dan *output* dari unit usaha yang lebih besar, termasuk di dalamnya sebagai media pemasaran produksi dari industri-industri lain.

Mengkaji lebih lanjut peranan pedagang kaki lima dalam pembangunan daerah, pemerintah Kotamadya Yogyakarta tidak secara keras melarang keberadaan pedagang kaki lima. Pemerintah mengupayakan beberapa bentuk pembinaan dan pengembangan seperti halnya lokasi usaha, waktu usaha, pengelompokan jenis usaha, koordinasi usaha dan sosialisasi peraturan. Beberapa peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah antara lain meliputi:

1. tidak diperkenankan menempati penggal-penggal jalan yang dilarang,
2. tidak meninggalkan peralatan dagang di tempat berjualan,
3. membuang limbah dan sisa-sisa dagangan tidak pada tempatnya,

4. tidak mengabaikan jam buka dan tutup,
5. diseyogikan untuk bergabung dengan institusi pembina dan koperasi, dan
6. dilarang memberikan harga yang tidak sesuai atau mengabaikan standar harga yang telah disepakati dengan pedagang lain, dan lain-lain.

Berkaitan dengan waktu usaha, pemerintah tidak menghendaki penggunaan trotoar untuk usaha secara permanen. Untuk itu telah ditentukan jadwal waktu sebagai berikut:

- waktu pagi dan siang
pukul 04.00 – 09.00 WIB dan
pukul 09.00 – 15.00 WIB
- waktu sore dan malam
pukul 15.00 – 21.00 WIB dan
pukul 21.00 – 04.00 WIB

Pedagang kaki lima diharapkan memilih rentang waktu tersebut sehingga tidak mengganggu pejalan kaki dan menghindari pendirian unit usaha yang bersifat permanen.

Untuk memperkuat beberapa peraturan tersebut, Walikotamadya Kdh. Tingkat II Yogyakarta mengeluarkan Keputusan No. 311/KD/1995 tentang pengaturan pedagang kaki lima di wilayah Kotamadya Yogyakarta. Dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum diberi wewenang dalam penentuan lokasi dan secara koordinatif dapat bekerja sama dengan Dinas Tata Kota, Dinas Kebersihan dan

Pertamanan, dan instansi terkait. Sosialisasi, pembinaan, dan pengembangan pedagang kaki lima di Kotamadya Yogyakarta dilakukan oleh bagian perekonomian. Diharapkan dengan berbagai bentuk koordinasi itu, keberadaan sektor informal di Kotamadya Yogyakarta mampu memberikan peranan terhadap perbaikan ekonomi, baik pada *level* rumah tangga maupun daerah.

Kesimpulan

Keberadaan sektor informal, terutama pedagang kaki lima, di Kotamadya Yogyakarta pada masa yang akan datang agaknya tetap mempunyai prospek yang cukup menjanjikan. Secara regional telah terjadi penambahan unit usaha pedagang kaki lima yang cenderung akan semakin meningkat. Pemerintah pun telah memberikan beberapa bentuk peraturan dalam rangka pembinaan dan pengembangan. Fleksibilitas usaha pedagang kaki lima sangat memungkinkan berkembangnya usaha ini dari waktu ke waktu. Bagi sebagian masyarakat pedagang kaki lima mampu menyediakan barang-barang dengan harga yang relatif lebih murah.

Begitu pula pada unit rumah tangga, usaha pedagang kaki lima semakin dirasakan manfaatnya sebagai sumber pendapatan utama rumah tangga. Walaupun disadari bahwa adanya krisis ekonomi telah berdampak pada penurunan keuntungan, sebagian besar pelaku pedagang kaki lima tetap akan bertumpu pada usaha ini. Bekerja sebagai pedagang kaki lima tetap akan menjanjikan dari segi pendapatan, walaupun tidak untuk tujuan membuat pelakunya kaya raya, setidaknya-tidaknya mereka dapat *survive* pada masa krisis. Usaha pedagang kaki lima merupakan salah satu aktivitas yang akan tetap mempunyai prospek pada masa mendatang. Untuk itu, segala kebijakan pembinaan dan pengembangan yang telah dicanangkan oleh pemerintah tidak hanya pada tataran formal, tetapi perlu adanya implementasi secara riil. Pemerintah diharapkan dapat mengangkat mereka sebagai mitra kerja pembangunan sekaligus memberikan keleluasaan untuk berusaha. Secara legal diperlukan pula jaminan hukum bagi usaha mereka agar tidak disewenang-wenangkan oleh pemerintah daerah atau bahkan digusur.

Referensi

- Berger, M., dan M. Buvinic, eds. 1989. *Women's venture assistance to the informal sector in Latin America*. West Hartford, Connecticut: Kumarin Press.
- Bieneffield, M. 1975. "The informal sector and peripheral capitalism: the case of Tanzania", *Bulletin of the Institute of Development Studies*, 6(3): 53-75.
- Booth, Ane dan Peter McCawley. 1982. *Ekonomi orde baru*. Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial.
- Bottomore, Tom dan Robert Nisbet. 1978. *A history of sociological analysis*. New York: Basic Book.
- Breman, Jan. 1980. *The informal sector in research: theory and practice*. Rotterdam: The Comparative Asian Studies Programme (CASP), University of Rotterdam.
- Bromley, Ray dan Chris Gerry, ed. 1979. *Casual work and poverty in third world cities*. Chicester: John Wiley and Sons.
- Cuff, E.C., dan G.C.F. Payne. 1979. *Perspective in sociology*. London: George Allen & Ulwin.
- "Dua dari tiga penduduk Indonesia miskin sekali". 1998. *Kompas*, 1 September.
- Effendi, Tadjuddin Noer. 1993. *Sumber daya manusia, peluang kerja dan kemiskinan*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- El Shaks, Salah. 1984. "On city size and the contribution of the informal sector: some hypotheses and research questions", *Regional Development Dialogue*, 5(2): 67-81.
- Evers, Hans Dieter dan Tadjuddin Noer Effendi. 1992. *Trade and informal sector policy in Central Java*, Yogyakarta: Population Studies Center, Gadjah Mada University.
- Hart, Keith. 1973. "Informal income opportunities and urban employment in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, 11(1): 61-69.
- Hidayat. 1978. *Pengembangan sektor informal dalam pembangunan nasional: masalah dan prospek*. Bandung: PPESM, Fakultas Ekonomi, Universitas Padjadjaran.
- Hosier, R.H. 1987. "The informal sector in Kenya: spatial variation and development alternatives", *Journal of Developing Areas*, Vol. 24:338-402.
- International Labour Organization. 1972. *Employment, income and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*. Geneva.
- "Kafe artis menjamur, kaki lima menjerit". 1998. *Kompas*, 24 Agustus, hal: 17.
- Kerner, D.O. 1988. "Hard work and informal sector trade in Tanzania", dalam Garcia Clark,

- ed. *Traders versus the state: anthropological approaches to unofficial economics*. s.l.: Westview Press.
- Manning, Chris; Tadjuddin Noer Effendi dan Tukiran, 1996. *Struktur pekerjaan, sektor informal dan kemiskinan di kota*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Mazumdar, Dipak. 1984. "The urban informal sector", *World Development*, 4(8): 655-679.
- McGee, T.U. 1971. "Catalyst or coner? the role of cities in Asean society", dalam Jacobson dan Prakash, eds. *Urbanization and national development*. s.l.: s.n..
- Moir, Hazel dan Soetjipto Wirosardjono. 1977. "Sektor informal di Jakarta", *Widyapura*, 1(9-10):49-70.
- Portes, A., dan J. Walton. 1981. *Labor, class and the international system*. New York: Academic Press.
- Portes, A., dan Manuel Castells.1989. "World underneath: origins, dynamics, and effects of the informal economy", dalam Alejandro Portes; Manuel Castells and Lauren A. Benton, eds. *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Portes, A.; Manuel Castells and Lauren A. Benton.1989. *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Roberts, Bryan R. 1989. "Employment structure, life cycle, and life chances: formal and informal sectors in Guadalajara", dalam Alejandro Portes; Manuel Castells and Lauren A. Benton, eds. *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Sagir, Soeharso. 1986. "Sumbangan sektor informal dalam penyebaran tenaga kerja", makalah Seminar Fakultas Ekonomi, Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta.
- Sethuraman, S.V. 1981. *The urban informal sector in developing countries, employment, poverty and environment*. Geneva: International Labour Organization.
- Sinclair, W. 1978. *Urbanization and labor markets in developing countries*. New York: St. Martin's.
- Souza, P.R., dan V.E. Tokman. 1976. "The urban informal sector in Latin America", *International Labor Review*, (114): 138-148.
- Swasono, Sri-Edi.1986. *Studi kebijakan pengembangan sektor informal*. Jakarta: LSP dan IDS.