

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Towards a Policy Agenda for Population and Family
Planning in Indonesia, 2004-2015

Adrian C. Hayes

Mobilitas Penduduk Antar daerah dalam Rangka Tertib
Pengendalian Migrasi Masuk ke DKI Jakarta

Haning Romdiali dan Mita Noveria

Latar Belakang Sosial Budaya dan Pencapaian
Pekerjaan - Pendapatan

Makmuri Sukarno

Ethnic Groups, Development and Current Situation
in Nunukan

John Haba

Sex and Sexually Transmitted Infections:
Experiences of Male Street Youth in Medan,
Indonesia

Augustina Situmorang

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Volume I, Nomor 1, Tahun 2006

Jurnal Kependudukan Indonesia merupakan media informasi, komunikasi, dan pertukaran pemikiran mengenai masalah-masalah kependudukan, ketenagakerjaan dan ekologi manusia. Jurnal ini merupakan *peer-reviewed* jurnal Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI) yang diterbitkan dua kali dalam setahun. Artikel dapat berupa hasil penelitian, kajian dan analisis kritis yang ditulis dalam bahasa Inggris atau bahasa Indonesia.

Jurnal Kependudukan Indonesia (Indonesian Population Journal) is a publication of The Research Centre for Population, Indonesian Institute of Sciences (PPK-LIPI). It is a peer-reviewed journal which published papers on issues related to population, labor force and human ecology. The journal is published twice a year. Submission may take the form of original research papers, perspectives and review articles and may be written in English or Indonesian language.

Penanggung Jawab/Director

Aswatini (Kepala PPK-LIPI/Director of PPK-LIPI)

Pemimpin Redaksi/Chief Editor

Augustina Situmorang

**Dewan Redaksi/
Editorial Board**

Deny Hidayati
Suko Bandiyono
Laila Nagib
Titik Handayani

**Dewan Penasihat Redaksi/
Editorial Advisory Board**

Gavin W. Jones, -National University of Singapore-Singapore
Graeme Hugo, -University of Adelaide-Australia
Terence H. Hull, Australian National University
Adrian C. Hayes, -Australian National University-Australia
Gouranga Dasvarma, -Flinders University-Australia
Aris Ananta, -Institute of Southeast Asian Studies-Singapore
Azuma Yoshifumi, -Ibaraki University-Japan

**Redaksi Pelaksana/
Managing Editor**

Gutomo Bayu Aji
Ken Fitria Indrawardani
Djuhartinah S
Sutarno

**Alamat Redaksi/
Editorial Address**

Pusat Penelitian Kependudukan,
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha LIPI, lantai X
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 10 Jakarta Selatan 12190-Indonesia
Tromol Pos 250/JKT 1002,
Telp. +62 21 5207205, 5225711, 5251542 Pes/ext. 745, 720, 721
Fax: +62 21 5207205
E-mail: pptlipi@rad.net.id
Web-site: www.ppk.lipi.go.id

Penerbit/Publisher

LIPI Press, anggota Ikapi
Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp. (021) 314 0228, 314 6942
Fax. (021) 314 4591
E-mail: bmrliipi@uninet.net.id, lipipress@uninet.net.id

Distributor

Yayasan Obor Indonesia
Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230
Telp. (021) 31926978, 3920114
Fax. (021) 31924488
E-mail: yayasan_obor@cbn.net.id

Towards a Policy Agenda for Population and Family
Planning in Indonesia, 2004–2015

Adrian C. Hayes

Mobilitas Penduduk Antar daerah dalam Rangka Tertib
Pengendalian Migrasi Masuk ke DKI Jakarta

Haning Romdiati dan Mita Noveria

Latar Belakang Sosial Budaya dan Pencapaian
Pekerjaan - Pendapatan

Makmuri Sukarno

Ethnic Groups, Development and Current Situation
in Nunukan

John Haba

Sex and Sexually Transmitted Infections:
Experiences of Male Street Youth in Medan,
Indonesia

Augustina Situmorang

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Volume I, Nomor 1, Tahun 2006

DAFTAR ISI

Sekapur Sirih	v
Towards a Policy Agenda for Population and Family Planning in Indonesia, 2004—2015 <i>Adrian C. Hayes</i>	1-11
Mobilitas Penduduk Antardaerah dalam Rangka Tertib Pengendalian Migrasi Masuk ke DKI Jakarta <i>Haning Romdiati dan Mita Noveria</i>	13-28
Latar Belakang Sosial Budaya dan Pencapaian Pekerjaan – Pendapatan <i>Makmuri Sukarno</i>	29-52
Ethnic Groups, Development and Current Situation in Nunukan <i>John Haba</i>	53-66
Sex and Sexually Transmitted Infections: Experiences of Male Street Youth in Medan, Indonesia <i>Augustina Situmorang</i>	67-80
Tinjauan Buku: Kesenjangan Gender dalam Adat Inti Jagat Badui <i>Ade Latifa</i>	81-86

SEKAPUR SIRIH

Redaksi dan staf pelaksana mengucapkan selamat jumpa pada edisi perdana *Jurnal Kependudukan Indonesia* yang merupakan modifikasi dari Buletin Penduduk & Pembangunan yang sudah tidak diterbitkan dalam dua tahun terakhir. Modifikasi ini dirasakan perlu sebagai respons terhadap perkembangan di Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI) dan dinamika penduduk serta pembangunan pada masa otonomi daerah dan reformasi di Indonesia.

Jurnal Kependudukan Indonesia, sesuai dengan namanya, menekankan penulisan, baik artikel maupun tinjauan buku, pada materi yang berkaitan dengan dinamika penduduk dan pembangunan. Kajian permasalahan kependudukan, faktor-faktor penyebab, dan upaya mengatasi permasalahan merupakan fokus analisa dalam jurnal ini. Selain itu, dinamika pembangunan, termasuk pembangunan Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Manusia (SDM), juga menjadi prioritas topik diskusi. Gambaran umum mengenai dinamika penduduk dan pembangunan dilakukan melalui kajian makro dan untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam dari topik bahasan, maka analisa juga menggunakan pendekatan mikro.

Materi dan cakupan dalam *Jurnal Kependudukan Indonesia* cukup luas. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi para penulis, baik peneliti dan akademisi maupun praktisi lain yang relevan, untuk mengemukakan ide dan kreativitasnya. Namun demikian, analisa tetap fokus pada dinamika penduduk dan pembangunan.

Pada edisi pertama *Jurnal Kependudukan Indonesia* terdapat 5 (lima) artikel dan 1 (satu) tinjauan buku dengan materi dan cakupan analisa yang sangat beragam. Pembahasan diawali dengan kebijakan kependudukan di tingkat nasional dengan judul *Towards a Policy Agenda for Population and Family Planning in Indonesia, 2004–2015*. Artikel ini mengemukakan pentingnya kebijakan kependudukan dan keluarga berencana di Indonesia untuk mencapai peningkatan kualitas hidup dan mengontrol pertumbuhan penduduk, terutama dalam masa transisi demografi yang sedang berlangsung saat ini.

Artikel yang kedua dan ketiga menekankan pada analisa kependudukan, yaitu mobilitas penduduk antardaerah dan pencapaian pekerjaan – pendapatan. Mobilitas penduduk dibahas pada artikel kedua yang berjudul *Mobilitas Penduduk Antardaerah dalam Rangka Tertib Pengendalian Migrasi Masuk ke DKI Jakarta*. Artikel ini mendiskusikan fenomena dan permasalahan mobilitas penduduk ke Jakarta, terutama yang berkaitan dengan arus migrasi permanen menuju dan dari Jakarta, mobilitas non-permanen dan upaya pengendalian migrasi masuk ke DKI Jakarta. Adapun artikel ketiga mendiskusikan keterkaitan antara pencapaian pekerjaan – pendapatan pemuda usia 15—29 tahun dengan latar belakang sosial, ekonomi dan budaya di tiga kota, yaitu

Jakarta, Semarang, dan Surabaya. Pengaruh sosial ekonomi orang tua merupakan penentu utama proses stratifikasi sosial pada masyarakat.

Artikel keempat dengan judul *Ethnic Groups, Development and Current Situation in Nunukan* membahas kelompok-kelompok etnis dan pembangunan di Kabupaten Nunukan yang merupakan kabupaten baru, terletak di perbatasan Indonesia dan Malaysia. Sebagai kabupaten yang baru, pembangunan sarana dan prasarana masih terbatas, padahal permasalahan di Nunukan sebagai daerah transit ke Malaysia cukup kompleks, termasuk penyelundupan manusia, barang, dan komoditas lainnya. Kedatangan berbagai kelompok etnis untuk mencari pekerjaan di daerah ini telah memicu kecemburuan penduduk lokal terhadap pendatang.

Sedangkan artikel ke lima berjudul *Sex and Sexually Transmitted Infections Experiences of Male Street Youth in Medan, Indonesia* mengulas kehidupan seksual dan risiko tertular PMS termasuk HIV/AIDS pemuda jalanan. Penulis mengungkapkan sebagian besar responden telah melakukan hubungan seks, terutama dengan penaja seks tanpa menggunakan kondom secara konsisten. Kondisi yang cukup memprihatinkan ini diulas berdasarkan hasil penelitian penulis di Kota Medan.

Edisi pertama ini diakhiri dengan penyajian tinjauan buku *Kesetaraan Gender dalam Adat Inti Jagat Badui*. Tinjauan ditekankan pada dua aspek, yaitu pemahaman konsep gender penulis buku yang dinilai oleh peninjau masih “salah kaprah”, dan cara pemaparan yang lebih terfokus pada data etnografi sehingga analisa dengan nuansa gendernya masih sangat terbatas.

Mudah-mudahan artikel dan tinjauan buku pada jurnal ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan pembaca. Kami menyadari bahwa edisi pertama ini masih banyak kekurangan, karena itu kritik dan saran untuk perbaikan sangat kami harapkan. Jurnal Kependudukan Indonesia ini direncanakan terbit 2 (dua) kali setahun. Terima kasih kepada para penulis dan kami mengundang artikel dan tinjauan buku dari Bapak/Ibu/Saudara untuk penerbitan selanjutnya.

Salam dari redaksi !

TOWARDS A POLICY AGENDA FOR POPULATION AND FAMILY PLANNING IN INDONESIA, 2004—2015

by Adrian C. Hayes*

Abstrak

Keluarga berencana merupakan komponen yang sangat penting dalam pengembangan kebijakan nasional yang ditujukan pada pembangunan berkelanjutan dan peningkatan kualitas hidup penduduk. Dalam periode 1970-an dan 1980-an pertumbuhan penduduk yang cepat merupakan isu utama kebijakan kependudukan di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, pengenalan program-program nasional keluarga berencana merupakan upaya untuk mengatasi isu tersebut. Mengingat fase awal pendekatan program kependudukan Indonesia adalah transisi demografi maka sudah waktunya untuk merefleksikan kebijakan keluarga berencana di Indonesia pada masa yang akan datang dan membuat kebijakan kependudukan yang baru untuk jangka pendek (2004—2006), jangka menengah (2005—2010) dan jangka panjang (2010—2015). Kita perlu mengingat juga bahwa keluarga berencana adalah — bagaimanapun pentingnya — hanya satu komponen dari kebijakan kependudukan; dan signifikansi dari komponen ini seperti juga halnya dengan upaya-upaya yang dilakukan oleh komponen-komponen pembangunan yang lain mengalami perubahan sesuai dengan berjalannya waktu.

Family planning is a vital component of a developing nation's policies aimed at sustainable development and improving quality of life. During the 1970s and 80s rapid population growth was widely seen as *the* main population policy issue in developing countries, and most developing countries, including Indonesia, introduced national family planning programs as the preferred way of dealing with the issue. As the population of Indonesia approaches the advanced phase of its 'demographic transition' it is time to reflect on the future of family planning in this country and set new policy objectives for the short term (2004—2006), medium term (2005—2010) and long term (2005—2015). It must also be remembered that family planning is—no matter how important—only *one* component of population policy; and the significance of this component vis-à-vis other development efforts changes with time.

Keywords: Population, Family planning, Population policy, Indonesia

* Adrian C. Hayes is a visiting researcher at Demography Programme, The Australian National University.

POPULATION POLICY AND FAMILY PLANNING

Family planning (FP) is a vital component of a developing nation's policies aimed at sustainable development and improving the quality of life for all its members, including the poor (Birdsall et al. 2001).¹ During the 1970s and 80s rapid population growth was widely seen as the main population policy issue confronting developing countries, and most of these countries, including Indonesia, introduced national family planning programs as the preferred way of dealing with the problem. However family planning is – no matter how important – only *one* component of population policy, and the significance of this component changes with time vis-à-vis other development efforts (Caldwell et al. 2002).

Data from the latest *Indonesia Demographic and Health Survey* (IDHS), collected during October 2002 to April 2003, confirm that Indonesia is far along its demographic transition. The contraceptive prevalence rate (CPR) for currently married women aged 15–49 years is up to 60.3 percent, and the average total fertility rate (TFR) over the preceding 3-year period is down to 2.6 live births per woman (BPS and ORC Macro 2003). However the rate of increase in CPR has slowed since the early 1990s and it would be rash to assume that now the CPR has reached 60 percent the population will 'coast' to replacement-level fertility without difficulty. During 1991–94, CPR increased at an average 1.67 percentage points per year; during 1994–97 the increase was 0.9 points per year; and by 1997–2002/03 the rate was down to an increase of 0.6 percentage points per year. Raising the rate of increase of CPR will not be easy at a time when the Government budget is still constrained following the Asian Financial Crisis of 1997–98, and when donor support for family planning falls far short of the levels recommended by the 1994 International Conference on Population and Development (ICPD).

Another major element of uncertainty is introduced by decentralization. For more than 30 years the National Family Planning Coordinating Board (BKKBN) 'coordinated' the national FP program: it was the lead agency in developing FP policy, in designing the national program, in raising and allocating funds and other resources for program implementation, and in monitoring implementation and evaluating progress. Today, effective 1 January 2004, most of BKKBN's authority for administering the program has been transferred to more than 420 'autonomous' districts and municipalities, and much of its responsibility for developing FP policy as well is now shared with the regional governments.

¹ This article reflects my work as Policy Advisor during 2001–2004 on the USAID-funded STARH Program (Sustaining Technical Achievements in Reproductive Health), when I worked with the Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health's Center for Communication Programs. The ideas expressed here draw on discussions with many colleagues, especially Sri Moertiningsih Adioetomo, Bimo, Bernard Coquelin, Edi Hasmi, Terence Hull, Monica Kerrigan, Gary Lewis, Firman Lubis, Wandri Mochtar, Mazwar Noerdin, Lucas Pinxten, John Ross, Steven Solter, Lalu Sudarmadi, and Russ Vogel. I thank them all. The opinions expressed, however, are my own and not necessarily shared by the STARH Program, USAID, or any other institution with which I am or have been associated.

What happens to family planning in the next decade will impact significantly on the country's development. Projections prepared by Ross (2003a) show how relatively modest differences in CPR can make a significant difference to Indonesia's population growth. If the CPR increases at only 0.5 percentage point per year then the population can be expected to grow by 30.6 million by 2015 (over an estimated size of 215 million in 2003); if the CPR simply holds steady at the 2003 level the population will increase by 40.5 million; if the CPR can increase by 1.0 percentage point per year, then the population will only increase by 22.8 million by 2015. If the family planning program is allowed to falter so that CPR actually *decreases* by 0.5 point per year, then population increase for the same period would be 49.4 million! An increase of almost 50 million people in 12 years could cripple development efforts and undermine political and economic stability, especially considering that the poor would likely be disproportionately represented in this increase.

Indonesia is approaching the advanced phase of its demographic transition at a unique time in its history, characterized by severe economic constraints and political uncertainty. It is important the country's leaders reflect on the future of family planning and population policy in this context and set new realistic policy objectives for the short term (2004—2006), medium term (2005—2010) and long term (2005—2015).²

POPULATION AND FAMILY PLANNING POLICY IN THE SHORT TERM (2004-2006)

The key population policy objective for the short term (2004-2006) must be to protect and enhance family planning services in the wake of decentralization. Since it became clear in early 2002 that BKKBN would be obliged to decentralize the agency has made a concerted effort to ensure that this transfer of authority will go smoothly and that access to FP services will not suffer unduly. BKKBN advocated with local authorities to ensure that a suitable institutional home be provided for the family planning program in the respective districts/municipalities after decentralization (preferably as part of an appropriate *dinas* or *badan* in the district-level government). It has developed, in consultation with regional governments and the Ministry of Home Affairs, a 'KW/SPM Matrix'³ defining the essential family planning services districts will be obligated by law to provide. BKKBN has also managed to secure government funds to enable it to continue to provide subsidized contraceptives, and some other support functions to districts on request. BKKBN has further negotiated a favorable institutional arrangement with the Government whereby the BKKBN province offices will stay 'hierarchical' (at least in the short term). Other proactive initiatives include developing

² The time periods here reflect usage in some internal discussions among BKKBN officials in early 2004 when this article was first drafted.

³ Under decentralization law districts/municipalities are obligated to provide certain essential services. The KW/SPM Matrix refers to a listing of 'obligatory functions' (*kewenangan wajib*), together with accompanying 'minimal service standards' (*standar pelayanan minimal*) which have to be reached in performing these services (functions), in a matrix format suggested by the Ministry of Home Affairs.

an Early Warning and Rapid Response System, so that even if (as seems likely) routine monitoring systems falter in the early stages of decentralization, BKKBN and other stakeholders will still have some basic information on how the program is performing from a national perspective, and will be able to identify emerging problems quickly and work in partnership with districts to overcome them. BKKBN had the luxury of more time to prepare for decentralization than most government departments, and it used that time carefully and proactively.

Despite these preparations there are still reasons to be concerned about the future of the family planning program after decentralization. Some districts/municipalities appear not to consider FP an important priority: for example, even six weeks after authority had officially been transferred more than 50 districts/municipalities had still not yet formally begun the process of introducing a *perda* (regional government law or regulation) establishing who in the local government structure would be responsible for the FP programs in those districts. Even in districts with a *perda*, in many cases the operational details regarding how the program will be administered and implemented had not been settled, and there is still today (and will be for some time to come) widespread shortage of government employees at the district level with the requisite skills and training to take on all of the new responsibilities entailed by decentralization. Many districts report they have insufficient funds for purchasing contraceptive supplies and for covering operational costs of the FP program. Furthermore, at the district level there is still little understanding of a client-oriented approach to family planning as agreed to at ICPD and endorsed in BKKBN's 'new paradigm' (Situmorang et al. 2002). Finally, in some of the Outer Island regions the family planning program has never developed into a strong program, and in these areas, without the supporting hand of BKKBN, it could well collapse altogether.

In the short term it is of vital importance that the central Government take further policy measures to ensure that the gains in FP achieved over the past 30 years are not compromised as a result of decentralization, and that regional governments be given quickly the support they need to consolidate and strengthen the family planning program in their respective areas. Determining the most effective policy measures requires careful but urgent deliberation. We recommend policy makers consider the following measures:

- Continuing public education for family planning as a national development priority, and appropriate advocacy to ensure political commitment to contraceptive security in all regions.
- National legislation to further clarify the scope, content and legal standing of KW and SPM concerning family planning, and clarifying the consequences of non-compliance for districts/municipalities.
- Strengthening monitoring systems so policy makers at all levels have adequate information for decision making regarding the FP programs in their respective jurisdictions.
- Strengthening the capacity of BKKBN to provide technical assistance to regional governments when needed and requested by regional governments.

- Strengthening the capacity of the Government (especially BKKBN) to provide training to FP providers at subsidized cost to regional governments.
- Strengthening the capacity of the Government (especially BKKBN) to provide management training to district-level FP program managers at subsidized cost to regional governments.
- Encouraging more clients to use long-term methods of contraception.
- Placing contraceptives on the essential drugs list.
- Designing better systems to ensure subsidized FP supplies and services really reach the poor.

There is not space to discuss these suggestions in detail (most are self-evident), but a few brief comments are in order. Family planning is well-established as a social norm for most of the population in Indonesia. Family planning clients who could not get FP services from the public sector during the financial crisis of 1997-98, for example, for the most part simply switched to the private (thus accelerating a long-term trend to the private sector). The financial crisis did not cause a drop in CPR, as some commentators had feared (Frankenberg et al. 2003). Nonetheless 28.0 percent of current users of modern contraceptive methods do still rely on the public sector, and since 72.3 percent of currently married women using modern contraceptive use one of two re-supply methods (pill and injectables), the program is acutely vulnerable to any disruption of supply that may occur during the transition to decentralization. The last three bullet points listed above aim at making the public sector program less vulnerable, and more focused on those most in need of subsidized services.

POPULATION AND FAMILY PLANNING POLICY IN THE MEDIUM TERM (2005—2010)

The key policy objectives for the medium term (2005-2010) must be to reduce unmet need, improve quality, and reach replacement-level fertility throughout the country. As noted earlier, the CPR has been increasing at a rate of only about 0.6 points per year during the last 5 years (compared to about 1.8 points per year during 1980-1997) (Ross 2003b). This suggests replacement-level fertility may not be reached until around 2015, whereas if an increase of 1.0 point/year could be regained quickly and maintained then replacement fertility could be reached closer to 2010. Making replacement-level fertility a medium- rather than long-term objective is clearly more consistent with the country's other development goals – especially in poverty reduction, improving population 'quality,' and protecting the environment.

Indonesia endorsed the ICPD *Programme of Action*, which affirms: 'All couples and individuals have the basic right to decide freely and responsibly the number and spacing of their children and to have the information, education and means to do so' (UN 1994: Principle 8). It is the Government's and the regional governments' joint responsibility to ensure that their policies promote and protect the reproductive rights of all citizens and ensure their contraceptive security. 'Government goals for family planning should be defined in terms of unmet needs for information and services' (UN 1994: para 7.12). Since about 1 in 6 births are either 'not wanted' or 'ill-timed' (Ross

2003a: 12) it would appear the FP program could raise CPR by 1.0 point/year or more by successfully meeting current unmet need. It is also important to remember there is considerable variation in the level of CPR among different regions of the country, with several provinces with CPR significantly below 50 percent. The CPR for modern methods is only 27.5 percent in East Nusa Tenggara and 40.9 in Southeast Sulawesi, while it is 63.2 in East Java and 62.2 in Central Java. What is needed is not a uniform effort to strengthen FP throughout the country, but special efforts in those regions where CPR is significantly below the national average.

Another issue that needs particular attention is the *quality* of FP services, especially in the public sector (FKMU/UI 2003). Improving access and quality of FP services during the medium term – when economic growth may still be slow, donor support is reduced (see UN 1999), and when the population is still growing – will require rethinking the governments' approach to the delivery of publicly-funded services.

During the medium term population policy should focus on reducing unmet need, improving quality, and reaching replacement-level fertility. This requires that the Government and regional governments take full advantage of the opportunities brought about by decentralization to make FP services more responsive to local needs. The Government should consider:

- Rewarding districts/municipalities that can show improvements in quality of FP services and in meeting unmet need.
- Facilitating the further privatizing of FP services in areas where people can (and are willing) to pay, while at the same time doing more to ensure contraceptive security for the poor; in such areas governments can plan an orderly cutting back of provision of subsidized services to the general public, or enhance cost-recovery mechanisms at government service delivery points to cross-subsidize services for the poor.
- Scaling up systems currently being developed by the STARH Program and others to establish quality of service as *both* a professional norm among providers *and* a community norm among clients (ACNielsen 2003; Simmons and Díaz 2002).
- Encouraging districts to explore and exploit synergies in the provision of FP and other reproductive health (RH) and primary health services (especially regarding HIV/AIDS, but also other sexually transmitted diseases and maternal and child health).⁴
- Resourcing BKKBN to provide special support (advocacy, IEC, training, funding, technical assistance) to poor districts with weak FP programs.
- Exploring new approaches to adolescent reproductive health to safeguard and improve the health of adolescents, and through them of the population as a whole (Situmorang 2003; Utomo 2003).

⁴ On the integration of HIV prevention with FP services see Population Council and UNFPA (2002: 9-24).

BKKBN can help reach these objectives if it is prepared and resourced to assume a 'leadership' role in the FP movement and champion the reproductive rights of all Indonesians, young and old, rich and poor, rural and urban, married and unmarried. Critics contend, with some justification, that in recent years BKKBN has been 'behind the curve' on some crucial FP/RH issues and become entrenched in conservative positions. For example, at the same time that BKKBN states that it wants to make the FP program more client-oriented and consistent with ICPD it promotes a definition of reproductive rights that is essentially at odds with the international consensus position.⁵ Similarly while the ICPD Programme talks of 'appropriate services' for young adults (15—24 years) and of removing unnecessary legal and social barriers to access, BKKBN only talks of giving young adults 'information and counseling,' and has not investigated or educated the public about the social and demographic 'costs' of this policy in terms of teenage pregnancies, unsafe abortions, the spread of HIV/AIDS, and other effects on population health.

For the last two or three years BKKBN has concentrated its efforts largely on institutional matters, especially ensuring an institutional home for the FP program in the regional governments following decentralization, and at the central level seeking to protect its own survival as a Government agency. BKKBN has had remarkable success on the institutional front. Stakeholders who are concerned about the future of FP and reproductive health hope BKKBN will now be prepared to spend more political capital on promoting the reproductive rights of *all* Indonesians, and on facilitating the expansion of services to reach the currently underserved.⁶

POPULATION AND FAMILY PLANNING POLICY IN THE LONG TERM (2005—2015)

Government-sponsored national FP programs have finite life-spans. 'Family planning programs, like the fertility transition that they have helped to drive, will be a transient phenomenon' (Caldwell et al. 2002: 1). During the long-term – perhaps towards the end of the 2005—2015 period – the Government may want to plan a phase out of much of its program support for FP services, except for the poor and other vulnerable groups, or in areas where there is still a clear need (Jones and Leete 2002). That does not mean the Government then has no further role to play: it will still be required to develop national FP policy and guidelines, to protect people's reproductive rights, to monitor districts' performance of essential FP/RH services, to ensure satisfactory

⁵ BKKBN uses a definition of reproductive rights which begins by affirming that 'reproductive rights are part of human rights which are universal,' but then negates this by closing the definition with a restriction, 'so long as they are not in conflict with religion, cultural norms, local customs, or existing laws and regulations of the Republic of Indonesia.' This definition was inserted in the September 2003 DPR draft of the new Population Law (a much-amended version of Law 10 of 1992) (DPR 2003, Art. 1.9).

⁶ See Hayes, Lewis and Vogel (2003) for more thoughts on the future functions of BKKBN.

quality standards are followed by service providers in all parts of the country, etc. The Government will still want to monitor fertility behavior, and perhaps do what it can to make sure that fertility in Indonesia does not eventually fall too far below replacement, as it has in some Asian societies as well as in most developed countries⁷ (Gubhaju and Moriki-Durand 2003; Prachuabmoh and Mithranon 2003; Morgan 2003).

Phasing out the national FP program (at least in anything like its current incarnation) does not mean the end of population policy (Demeny 2003; Harbison and Robinson 2003), but rather a freeing up of resources to address other urgent population concerns. As the need for government-provided FP services diminishes there will still be other reproductive health issues that the Government needs to address, to ensure people can enjoy optimal reproductive health and exercise their reproductive rights. Moreover there will still be many other population development issues aside from fertility behavior requiring urgent attention (as indeed there are today). An appropriate Government apparatus for developing and harmonizing effective population policies still needs to be developed and put in place – perhaps a new Ministry of Population and Family Planning, as envisioned in the proposed new Population Law (DPR 2003).⁸

During the long term (2005—2015) the key objectives of population policy must be to harmonize all the main aspects of population development with the principles of sustainable development, and to improve quality of life for all citizens. The Government should consider⁹:

- Continuing monitoring fertility behavior and consider family-friendly interventions to ensure a ‘soft landing’ at replacement-level and prevent fertility falling too low.
- Making sure all population-related policies developed by line ministries are consistent with the demographic realities of the country.
- Assessing the effects of sectoral policies on demographic processes, and introducing corrective measures where ‘unintended consequences’ are found to be negative.
- Assessing the medium and long term consequences of demographic trends for development, and introducing policies to influence those trends where appropriate; these trends include not just fertility, mortality and migration, but

⁷ Fourteen countries in Asia now have a TFR at or below replacement level (Gubhaju and Moriki-Durand 2003).

⁸ The RUU envisages a new ministry to be put in place as soon as possible, but perhaps by 2015 the reference to family planning in its title will no longer be necessary. BKKBN, as currently constituted, is not equipped to handle population policy as a whole satisfactorily, but it is worth noting Knowles’ (n.d.: 1) recommendation that as Government support for FP is phased out the ‘unique organizational resources’ of BKKBN not be lost, and they could therefore perhaps appropriately be used to further other aspects of population development.

⁹ This list is highly tentative: there is almost no discussion of population policy for the long term in Indonesia at present.

also poverty status, employment, family patterns, age structure, place of residence, social composition of the population, etc.

- Phasing out most financial support for the national FP program, except where the program is still needed for the poor and other vulnerable groups, or in areas where the practice of FP is still low; and reallocating the resources saved to other population-related programs designed to improve family welfare and the quality of the population.

CONCLUDING REMARKS

This is a critical period for family planning and population policy in Indonesia. Policy makers need to reflect on how family planning and population policy can be better aligned with the nation's development goals and changing priorities, especially poverty reduction and sustainable development. The past success of the national FP program means that the population is approaching the advanced phase of its demographic transition, but recent data confirm that although the CPR is relatively high it has 'plateaued' while there is still considerable unmet need. The program also faces additional challenges of Government budget constraints and decentralization. This is no time for complacency.

To complete the demographic transition may require a new approach, developing appropriate policies for the short term, medium term, and long term, simultaneously. For the short term, access to quality FP services needs to be improved; for the medium term, an appropriate policy environment for sustaining replacement-level fertility needs to be established; and for the long term, a new holistic approach to population policy needs to be developed, where FP is viewed as one component along with others and no longer needs to be treated as dominant. The formulation of appropriate measures requires the participation of all key stakeholders, working together with the Government to correct the current shortcomings in national policy regarding population and family planning. We may recall Kofi Annan's (1999: 1-2) remark, 'we have all learned that every society's hopes of social and economic development are intimately linked to demography'.

REFERENCES

- AC Nielsen. 2003. "Community Based Survey for the SMART Initiative." Jakarta: STARH Program.
- Annan, Kofi. 1999. "Opening Statement." In United Nations, 1999: 1—2.
- Badan Pusat Statistik-Statistics Indonesia (BPS) and ORC Macro. 2003. *Indonesia Demographic and Health Survey 2002—2003*. Calverton, USA: BPS and ORC Macro.

- Birdsall, Nancy, Allen C. Kelly, and Steven W. Sinding, (Eds.). 2001. *Population Matters: Demographic Change, Economic Growth and Poverty in the Developing World*. Oxford: OUP.
- Caldwell, John C., James F. Phillips, and Barkat-e-Khuda (Eds.). 2002. *Family Planning Programs in the Twenty-first Century*. Special issue, *Studies in Family Planning* 33, 1.
- Demeny, Paul. 2003. "Population Policy." In *International Encyclopedia of Population*, ed. by Paul Demeny and Geoffrey McNicoll. New York: Macmillan.
- Dewan Perwakilan Rakyat (House of Representatives), 2003. *Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga*.
- Faculty of Public Health, University of Indonesia (FKM/UI). 2003. "Assessing the Quality of Family Planning Services in Indonesia: Using QIQ (Quick Investigation of Quality) Tools to Measure Quality." Jakarta: STARH Program.
- Frankenberg, Elizabeth, Bondan Sikoki, and Wayan Suriastini. 2003. "Contraceptive Use in a Changing Service Environment: Evidence from Indonesia During the Economic Crisis." *Studies in Family Planning* 34, 2: 103—116.
- Gubhaju, Bhakta B., and Yoshie Moriki-Durand. 2003. "Below-Replacement Fertility in East and Southeast Asia: Consequences and Policy Response." *Journal of Population Research* 20, 1: 1—18.
- Harbison, Sarah F., and Warren C. Robinson. 2002. "Policy Implications of the Next World Demographic Transition." *Studies in Family Planning* 33, 1: 37—48.
- Hayes, Adrian C., Gary Lewis, and Russ Vogel, 2003. "The National Family Planning Program in Indonesia: Review of Past Achievements, Future Directions." In *Evaluasi Kelembagaan BKKBN* (Official Assessment of BKKBN for the Government). Jakarta: BKKBN.
- Jones, Gavin, and Richard Leete, 2002. "Asia's Family Planning Programs as Low Fertility Is Attained." *Studies in Family Planning* 33, 1: 114—126.
- Knowles, James, n.d. "New Era Strategic Analysis for the National Family Planning Coordinating Board (BKKBN) 2000—2015." Jakarta: BKKBN, POLICY Project.
- Morgan, S. Philip. 2003. "Is Low Fertility a Twenty-First-Century Demographic Crisis?" *Demography* 40, 4: 589—603.
- Population Council and UNFPA. 2002. *HIV/AIDS Prevention Guidance for Reproductive Health Professionals in Developing-Country Settings*. New York: Population Council and UNFPA.
- Prachuabmoh, Vipan, and Preeya Mithranon. 2003. "Below-Replacement Fertility in Thailand and Its Policy Implications." *Journal of Population Research* 20, 1: 35—50.
- Ross, John. 2003a. "Contraceptive Security in Indonesia: What Do the Data Say?" Jakarta: STARH Program.

- Ross, John. 2003b. "Recent Demographic Trends in Indonesia, with Implications for Program Strategies." Draft. Jakarta: STARH Program.
- Simmons, Ruth, Joseph Brown, and Margarita Díaz. 2002. "Facilitating Large-scale Transitions to Quality of Care: An Idea Whose Time Has Come." *Studies in Family Planning* 33, 1: 61—75.
- Situmorang, Augustina. 2003. "Adolescent Reproductive Health in Indonesia." Jakarta: STARH Program.
- Situmorang, Augustina, Djoko Hartono, Sri Sunarti Purwaningsih, dan Widayatun. 2002. *Kesehatan Reproduksi and Otonomi Daerah: Proses Penyusunan Kebijakan di Kota Pontianak, Kota Cirebon, dan Kabupaten Sikka*. Jakarta: LIPI, Pusat Penelitian Kependudukan.
- United Nations, 1994. *Programme of Action adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, 5—13 September 1994*. New York: United Nations.
- United Nations. 1999. *Review and Appraisal of the Progress Made in Achieving the Goals and Objectives of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development*. ST/ESA/SER/A/182. New York: United Nations.
- Utomo, Iwu Dwisetyani. 2003. "Adolescent and Youth Reproductive Health in Indonesia." Jakarta: STARH Program and POLICY Project.

MOBILITAS PENDUDUK ANTARDAERAH DALAM RANGKA TERTIB PENGENDALIAN MIGRASI MASUK KE DKI JAKARTA*

Oleh: Haning Romdiati dan Mita Noveria*****

Abstract

This paper describes three interrelated aspects of migration phenomena to DKI Jakarta: permanent migration, temporary migration, and the efforts to manage the migrants in DKI Jakarta Province. Using the 1990 and the 2000 Indonesian Population Censuses, the data show that DKI Jakarta was the main destination of migrants from other provinces of Indonesia. The large job opportunities and various socio-economic infrastructures were likely to be the pull factors of migration to this city. The stream of migration into DKI Jakarta was characterized by two patterns; permanent and temporary, but the second pattern tends to be more significant recently. Temporary migrants who are generally characterized by un-skilled labors, generally are working in informal sector and living in slums areas. Most of these migrants tend to ignore population administration: they do not have temporary ID cards as regulated by the government of DKI Jakarta. These problems should be responded by the population mobility management through direct and in indirect policies. Stakeholders (governments-both in the place of origin and destination-, business enterprises, and migrants themselves) should be involved in developing comprehensive solutions to manage the migrants in DKI Jakarta.

Artikel ini mendiskripsikan fenomena migrasi masuk ke DKI Jakarta yang mencakup migrasi permanen, migrasi temporer dan upaya mengelola migran di provinsi ini. Dengan menggunakan data Sensus Penduduk Tahun 1990 dan 2000, diketahui bahwa Provinsi DKI Jakarta merupakan daerah tujuan utama migran dari provinsi-provinsi lain di Indonesia. Ketersediaan kesempatan kerja yang luas dan berbagai fasilitas sosial-ekonomi tampaknya menjadi faktor penarik kedatangan migran ke DKI Jakarta. Pola migrasi masuk ke provinsi ini merupakan pola migrasi permanen dan temporer, tetapi pola kedua menjadi semakin penting belakangan ini. Pelaku migrasi temporer yang umumnya dicirikan oleh migran dengan pendidikan rendah dan kurang terampil, menyebabkan mereka hanya dapat bekerja di berbagai jenis pekerjaan di sektor informal dan cenderung tinggal di lingkungan permukiman kumuh. Mereka juga

* Artikel ini adalah paper yang telah direvisi dari paper seminar yang disampaikan pada Semiloka tentang Urbanisasi. Jakarta, 5 Agustus 2004.

** Haning Romdiati adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). E-mail: hromdiati@yahoo.com.

*** Mita Noveria adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). E-mail: mitanoveria@yahoo.com.

cenderung mengabaikan peraturan-peraturan kependudukan, ditunjukkan oleh kenyataan bahwa sebagian besar dari mereka tidak memiliki kartu penduduk musiman. Untuk tidak semakin menambah persoalan kependudukan dan dampak ikutannya, peraturan pengelolaan mobilitas penduduk di DKI Jakarta perlu segera diwujudkan, baik melalui kebijakan langsung maupun tidak langsung. Pemangku kepentingan dari berbagai unsur (pemerintah DKI/daerah tujuan dan pemerintah daerah asal migran, pelaku bisnis, dan masyarakat/migran) harus bersama-sama terlibat dalam mengatasi persoalan ini sehingga diwujudkan solusi yang komprehensif dalam upaya mengelola migran di DKI Jakarta.

Keywords: Migration, Temporary migration, Population administration, Slums and squatters.

PENDAHULUAN

Migrasi masuk ke kota (termasuk Kota Jakarta) sangat erat kaitannya dengan kebijakan pembangunan yang bersifat bias kota (*urban bias*). Pembangunan di DKI Jakarta yang memiliki peran dan fungsi sebagai pusat kegiatan ekonomi, telah menarik penduduk desa untuk datang di kota ini dalam upaya mendapatkan kesempatan kerja/usaha, lebih-lebih ketika lapangan pekerjaan di desa sangat terbatas. Fenomena ini sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Todaro (1976).

Kedatangan migran (baik permanen maupun nonpermanen) di daerah perkotaan berdampak positif maupun negatif, tergantung pada sudut pandang setiap pihak terlibat. Dari sisi pelaku migrasi, melakukan mobilitas ke kota merupakan suatu hal yang positif karena mereka dapat memperoleh penghasilan/upah yang lebih tinggi dibandingkan dengan biaya perpindahan. Sebaliknya, arus migrasi ke kota yang cukup besar pada umumnya dipandang negatif bagi kepentingan kota yang memerlukan peningkatan kualitas dan kuantitas fasilitas sosial, lingkungan, keindahan, dan ketertiban (Bandiyono, 2004:3). Pelaku migrasi ke kota (utamanya kelompok pendatang dengan kualitas rendah) menimbulkan berbagai masalah, antara lain berkembangnya kawasan permukiman kumuh, degradasi lingkungan, kerawanan sosial dan tindak kriminal, dan permasalahan pengangguran serta kemiskinan.

Upaya pengendalian migrasi masuk ke kota telah banyak dilakukan (Azuma, 2001a dan 2001b). Di antara berbagai upaya menghambat arus migrasi masuk yang telah dilakukan adalah dengan penerapan peraturan wajib lapor bagi pendatang pada kelurahan setempat, menerapkan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi jika ingin menjadi penduduk Jakarta dan kegiatan Operasi Yustisi Kependudukan (OYK) dengan menerapkan denda bagi pendatang yang tidak memiliki KTP DKI Jakarta atau KIP. Meskipun demikian, berbagai peraturan tersebut belum banyak berpengaruh dalam menurunkan arus migrasi masuk Jakarta, antara lain tampak dari pertambahan jumlah pendatang baru yang berkisar antara 200—250 ribu per tahun selama periode 2002—2004 (Registrasi Penduduk DKI Jakarta, 2004). Kenyataan ini menggambarkan bahwa upaya pengendalian migrasi masuk ke wilayah DKI Jakarta perlu ditingkatkan. Terkait dengan ini, informasi tentang fenomena migrasi menuju DKI Jakarta (permanen dan

temporer) menjadi penting untuk diketahui yang dapat dipakai sebagai data dasar dalam upaya mengatasi persoalan kependudukan akibat migrasi masuk.

Tulisan ini mencoba mengulas tiga aspek terkait dengan fenomena migrasi masuk menuju DKI Jakarta. Pertama, menguraikan dan membahas arus mobilitas penduduk permanen di Provinsi DKI Jakarta dengan mendasarkan pada data hasil sensus Penduduk Indonesia. Kedua, menelaah fenomena mobilitas penduduk non-permanen. Ketiga, memberikan pemikiran-pemikiran tentang upaya pengendalian mobilitas penduduk.

ARUS MIGRASI PERMANEN MENUJU DAN DARI JAKARTA

Sejak masa kemerdekaan, Jakarta telah menjadi daerah tujuan dari para migran yang berasal dari berbagai wilayah di Indonesia. Sebagai ibu kota dari negara yang baru mencapai kemerdekaan, Jakarta menjadi pusat dari berbagai kegiatan pembangunan, mulai dari perdagangan, industri sampai dengan administrasi, dan pembangunan politik (Hugo, 1979) sehingga tidak terhindarkan lagi bahwa Jakarta menjadi daya tarik yang kuat bagi penduduk dari daerah-daerah lain. Ketersediaan kesempatan kerja dan usaha ekonomi di berbagai bidang, sementara di daerah asal mereka menghadapi keterbatasan kesempatan ekonomi, menyebabkan banyak penduduk bermigrasi ke Jakarta, terutama untuk tujuan ekonomi. Di samping itu, ketersediaan sarana dan prasarana sosial, seperti pendidikan di kota ini juga menjadikan penduduk usia sekolah untuk datang dan tinggal di Kota Jakarta. Oleh karenanya, tidak mengherankan jika hampir separuh penduduk Jakarta adalah mereka yang berstatus migran.

Dari seluruh provinsi di Indonesia, DKI Jakarta merupakan daerah penerima migran masuk terbesar, di mana sekitar 40 persen penduduknya berstatus migran (Sensus Penduduk 1971, 1980, 1990, dan 2000 lihat juga Handayani, 1989). Setelah DKI Jakarta, Provinsi Lampung dan Kalimantan Timur juga tercatat sebagai daerah penerima migran kedua dan ketiga terbesar. Mengingat karakteristik daerah yang berbeda, maka migran yang masuk ke tiga provinsi tersebut juga mempunyai perbedaan karakteristik. Sebagai pusat bisnis, industri dan pemerintahan, migran yang masuk ke Jakarta mempunyai karakteristik yang khusus, terutama sebagian di antaranya mempunyai pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan dengan migran yang masuk ke daerah berbasis pertanian seperti Lampung (Castles, 1991).

Data pada Tabel 1 memperlihatkan bahwa para migran tersebar merata di hampir semua wilayah DKI Jakarta. Berdasarkan status migrasi seumur hidup (tempat lahir tidak di Jakarta) pada tahun 2000, hampir 50 persen penduduk di empat wilayah (Jakarta Selatan, Timur, Barat, dan Jakarta Utara) adalah migran. Hanya satu wilayah (Jakarta Pusat) yang mempunyai persentase migran lebih kecil dibandingkan dengan keempat wilayah lainnya. Namun demikian, data ini perlu diinterpretasi secara lebih hati-hati. Bisa terjadi jumlah migran yang menempati wilayah Jakarta Pusat lebih besar,

akan tetapi mereka termasuk dalam kategori migran nonpermanen yang tidak terdata. Hal ini karena sensus penduduk tidak mencakup pola migrasi nonpermanen, sebagaimana telah disinggung pada awal tulisan ini. Mengingat migran non-permanen cenderung menempati daerah-daerah permukiman kumuh (akan diuraikan lebih detail pada bagian berikutnya), maka lebih banyaknya kantong permukiman kumuh di wilayah Jakarta Pusat dapat memperkuat argumen di atas. Data Bappeda DKI Jakarta (2004) memperlihatkan bahwa di antara lima wilayah di Provinsi DKI Jakarta, wilayah Jakarta Pusat mempunyai lokasi permukiman kumuh terbanyak dan masing-masing lokasi mempunyai tingkat kepadatan penduduk yang sangat tinggi (Bappeda DKI, 2004).

Di samping penduduk yang berstatus migran seumur hidup, kelima wilayah Jakarta juga didiami oleh mereka yang berstatus migran risen, yaitu mereka yang baru tinggal di Jakarta dalam waktu lima tahun sebelum sensus penduduk dilaksanakan. Lebih dari 10 persen penduduk di Jakarta Selatan, Jakarta Timur, Jakarta Barat, dan Jakarta Utara adalah mereka yang berstatus migran risen. Hanya wilayah Jakarta Pusat yang dihuni oleh kurang dari 10 persen migran risen. Kecenderungan ini dapat dijelaskan menggunakan asumsi yang sama dengan migran seumur hidup.

Tabel 1. Penduduk DKI Jakarta Menurut Status Migrasi Seumur Hidup (*Lifetime Migration*) dan Migrasi Risen (*Recent Migration*), 2000

Kota	Migrasi Seumur Hidup			Migrasi Risen		
	NM	MM	% MM	NM	MM	% MM
Jakarta Selatan	1.018.809	765.235	42,89	1.457.368	173.750	10,65
Jakarta Timur	1.244.269	1.103.648	47,61	1.871.479	261.997	12,28
Jakarta Pusat	540.818	333.777	38,16	739.126	72.856	8,98
Jakarta Barat	1.041.408	862.783	45,31	1.528.830	213.260	12,24
Jakarta Utara	721.808	714.528	47,75	1.164.812	154.263	11,70
DKI Jakarta	4.567.112	3.779.971	45,28	6.759.815	876.126	11,47

Catatan: - NM : nonmigran
 - MM : migran masuk

Sumber: BPS, 2001. Penduduk DKI Jakarta, hasil Sensus Penduduk Tahun 2000.

Jika diperhatikan dari daerah asalnya, Sensus Penduduk 1990 memperlihatkan bahwa migran masuk seumur hidup ke DKI Jakarta didominasi oleh mereka yang berasal dari Jawa Tengah, Jawa Barat, dan Jawa Timur secara berturut-turut, sebagaimana terlihat dari data pada Tabel 2. Selanjutnya, tiga provinsi di Pulau Sumatra, yaitu Sumatra Utara, Sumatra Barat, dan Sumatra Selatan juga memberi kontribusi yang berarti pada migran masuk seumur hidup di Jakarta. Meskipun dalam jumlah yang lebih kecil, daerah-daerah lainnya merupakan daerah pengirim migran ke Jakarta. Kecenderungan yang sama juga diperoleh dari Sensus Penduduk 2000, bahkan dengan jumlah yang semakin besar dibandingkan dengan sepuluh tahun sebelumnya. Kenyataan ini bukanlah sesuatu yang baru mengingat fenomena yang sama sudah terjadi sejak beberapa dekade yang lalu. Hasil Sensus Penduduk 1971 memperlihatkan bahwa di antara semua provinsi di luar Jawa, Sumatra Utara, Sumatra Barat, dan Sumatra

Selatan mengirim migran seumur hidup terbesar ke Jakarta setelah tiga provinsi di Jawa, yaitu Jawa Timur, Jawa Barat, dan Jawa Tengah (Hugo, 1979). Di dua pulau lainnya (Kalimantan dan Sulawesi), Provinsi Kalimantan Barat dan Sulawesi Utara serta Sulawesi Selatan merupakan daerah pengirim migran seumur hidup ke Jakarta yang cukup berarti (Hugo, 1979). Meskipun tidak ada data migrasi menurut kelompok etnis, Hugo (1979) berasumsi bahwa penduduk etnis Cina mendominasi migran masuk seumur hidup dari Provinsi Kalimantan Barat ke Jakarta. Sementara itu, suku bangsa Bugis yang banyak mendiami daerah pelabuhan menjadi mayoritas migran masuk seumur hidup yang berasal dari Provinsi Sulawesi Selatan.

Beragamnya daerah asal dan suku bangsa para migran menjadikan Jakarta sebagai daerah multietnis. Sejalan dengan daerah asal para migran, hasil sensus penduduk 2000 memperlihatkan suku bangsa Jawa merupakan mayoritas penduduk Jakarta (sebagian besar adalah migran asal Jawa Timur dan Jawa Tengah). Suku bangsa Betawi menempati urutan kedua, diikuti oleh suku bangsa Sunda/Priangan (migran asal Jawa Barat), Cina, Batak/Tapanuli, Minangkabau, Melayu, Melayu Palembang dan suku bangsa-suku bangsa lainnya (BPS, 2001).

Tabel 2. Migran Masuk dan Keluar DKI Jakarta Menurut Tempat Lahir (*Lifetime Migrants*), 1990 dan 2000

Tempat Lahir/ Tempat Tinggal Sekarang	1990		2000	
	Migran Masuk	Migran Keluar	Migran Masuk	Migran Keluar
Sumatra Utara	200.135	14.096	230.137	19.640
Sumatra Barat	154.485	15.107	152.966	16.485
Riau	22.237	11.992	24.179	22.329
Sumatra Selatan	93.088	16.752	65.565	11.955
Lampung	24.184	16.954	52.293	17.582
Prov lain di Sumatra	34.855	11.798	80.274	13.967
Jawa Barat	859.938	794.987	765.721	1.039.992
Jawa Tengah	1.139.985	67.492	1.277.549	85.250
DI Yogyakarta	90.339	19.342	126.889	25.692
Jawa Timur	301.476	34.710	355.270	46.852
Banten			158.299	475.680
Bali	9.027	3.535	10.007	8.487
Nusa Tenggara	21.248	3.422	26.378	4.639
Kalimantan	88.722	17.343	85.368	22.993
Sulawesi	80.031	16.604	86.804	18.812
Maluku+Papua	19.926	7.036	22.852	6.309
TT/LN	29.001		21.421	
Jumlah	3.168.377	1.051.170	3.541.972	1.836.664

Catatan: untuk tahun 1990 tidak termasuk migran masuk dari dan migran keluar ke Timor Timur

Sumber: BPS, 1992. Penduduk Indonesia. Hasil Sensus Penduduk Tahun 1990;

BPS, 2001. Penduduk DKI Jakarta. Hasil Sensus Penduduk Tahun 2000.

Dilihat arus migrasi keluar seumur hidup, jumlah migran yang keluar jauh lebih kecil dibandingkan dengan arus masuk. Pada beberapa daerah arus keluar ini bahkan kurang dari 10 persen arus sebaliknya. Hal ini menjadikan Jakarta sebagai daerah

netto migrasi positif, jika ditinjau dari status migrasi seumur hidup. Sebagian penduduk yang bermigrasi ke luar Jakarta adalah mereka yang bekerja sebagai pegawai pemerintah, termasuk tentara dan pegawai perusahaan swasta yang dimutasikan ke daerah (Hugo, 1979). Fenomena menarik ditemukan pada arus keluar Jakarta yang cukup besar menuju Provinsi Jawa Barat dan juga Provinsi Banten pada tahun 2000, dengan jumlah yang bahkan lebih besar daripada arus migrasi masuk. Hal ini terjadi karena berkembangnya daerah permukiman di sekitar Jakarta, terutama di Bekasi dan Tangerang. Banyaknya perumahan yang tersedia di daerah-daerah ini menyebabkan sebagian penduduk pindah meninggalkan Jakarta dengan berbagai alasan. Harga rumah yang lebih rendah mungkin merupakan salah satu alasan bagi penduduk Jakarta untuk pindah ke wilayah tersebut, terutama di antara mereka yang belum memiliki rumah sendiri.

Tabel 3. Migran Masuk dan Keluar DKI Jakarta Menurut Tempat Tinggal 5 Tahun yang Lalu (*Recent Migrants*), 1990 dan 2000

Tempat Tinggal 5 Tahun yang Lalu/ Tempat Tinggal Sekarang	1990		2000	
	Migran Masuk	Migran Keluar	Migran Masuk	Migran Keluar
Sumatra Utara	40.536	14.389	27.363	13.583
Sumatra Barat	27.732	20.873	20.035	14.921
Riau	6.288	9.659	4.668	17.483
Sumatra Selatan	19.704	13.247	11.346	5.286
Lampung	10.131	9.618	16.937	7.741
Prov lain di Sumatra	7.832	10.252	13.394	9.564
Jawa Barat	213.258	695.456	186.094	436.682
Jawa Tengah	337.326	114.214	245.270	68.464
DI Yogyakarta	20.529	22.891	16.149	18.545
Jawa Timur	89.714	39.007	63.485	14.137
Banten			48.249	206.131
Bali	2.598	3.467	2.505	7.320
Nusa Tenggara	4.853	4.269	5.338	3.832
Kalimantan	19.596	14.489	10.788	13.940
Sulawesi	14.099	14.634	15.150	9.290
Maluku+Papua	4.672	6.156	5.512	3.504
TT/LN	13.458		9.919	
Jumlah	832.328	992.621	702.202	850.423

Catatan: untuk tahun 1990 tidak termasuk migran masuk dari dan migran keluar ke Timor Timur.

Sumber: BPS, 1992. Penduduk Indonesia. Hasil Sensus Penduduk Tahun 1990;
BPS, 2001. Penduduk DKI Jakarta. Hasil Sensus Penduduk Tahun 2000.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, komposisi penduduk Jakarta juga terdiri dari migran risen, yaitu mereka yang baru pindah ke Jakarta dalam lima tahun sebelum sensus penduduk dilaksanakan. Tidak terlihat perbedaan pola antara daerah asal migran seumur hidup dengan migran risen, di mana mereka yang berasal dari tiga provinsi di Jawa (Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur) mendominasi

migran di DKI Jakarta. Demikian pula halnya dengan peringkat berikutnya, masih ditempati oleh migran asal Provinsi Sumatra Utara dan Sumatra Barat secara berturut-turut. Berbeda dengan migrasi seumur hidup, secara keseluruhan dan dari beberapa daerah pengirim terlihat penurunan jumlah migran risen yang masuk ke DKI Jakarta. Namun demikian, perlu kehati-hatian dalam menginterpretasi data ini. Ada kemungkinan migrasi masuk ke DKI Jakarta tetap tinggi, namun terdiri dari mereka yang berstatus migran nonpermanen.

Tidak sama dengan migrasi seumur hidup, arus keluar pada migrasi risen, terutama sekali yang menuju Provinsi Jawa Barat dan Banten (tahun 2000), jauh lebih besar daripada arus masuk. Sekali lagi, fenomena ini terkait dengan pengembangan kawasan permukiman secara besar-besaran di provinsi-provinsi ini. Tidak hanya perumahan berharga mahal, perumahan dengan harga murah yang dapat dimiliki melalui fasilitas kredit banyak dibangun di kedua provinsi di atas. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika banyak penduduk yang pindah dari Jakarta untuk bertempat tinggal di Provinsi Jawa Barat dan Banten.

Fenomena Mobilitas Nonpermanen

Data dan informasi tentang mobilitas nonpermanen sulit diperoleh, kecuali dari hasil studi/penelitian pada tingkat mikro yang pernah dilakukan sebelumnya. Sensus Penduduk Indonesia hanya mencakup migrasi permanen yang didefinisikan sebagai perpindahan penduduk antarprovinsi yang telah tinggal selama 6 bulan atau lebih. Ini berimplikasi bahwa pendatang temporer yang umumnya hanya tinggal kurang dari 6 bulan di daerah tujuan tidak dikategorikan sebagai migran. Pada tingkat wilayah yang lebih sempit, migran nonpermanen juga belum semuanya terdaftar sebagai penduduk kota (misalnya diindikasikan oleh pemilikan KIP) sehingga tidak diketahui jumlahnya secara pasti. Penelitian mobilitas penduduk nonpermanen juga belum sebanyak penelitian/kajian mobilitas permanen. Beberapa penelitian tentang mobilitas nonpermanen antara lain dilakukan oleh Saefullah (1995). Keterbatasan data mobilitas nonpermanen seperti ini menyebabkan kesulitan untuk dapat mengetahui karakteristik (demografi, sosial, dan ekonomi) pelaku migrasi nonpermanen, padahal informasi ini dapat dimanfaatkan sebagai data dasar dalam upaya pengendalian mobilitas penduduk.

Mobilitas penduduk nonpermanen, atau dikenal pula dengan mobilitas sirkuler secara umum diartikan sebagai perpindahan penduduk dari satu wilayah ke wilayah lain dengan tidak ada maksud untuk menetap di daerah tujuan. Mobilitas sirkuler menurut Zelinsky (1971) dicirikan oleh perpindahan jangka pendek, berulang atau dilakukan secara teratur, tetapi tidak ada maksud untuk berpindah tempat tinggal meskipun kegiatan mobilitas telah dilakukan dalam jangka waktu lama. Mobilitas sirkuler mencakup pola mobilitas harian (*commuting*), periodik, musiman, dan jangka panjang, tetapi dalam bahasan ini tidak melibatkan pola mobilitas harian.

Telah dikemukakan bahwa tidak tersedia data statistik tentang mobilitas nonpermanen, tiga “indikator” yang dapat dipakai untuk menggambarkan fenomena pola mobilitas ini, yaitu (1) perkembangan wilayah permukiman kumuh, termasuk

permukiman “liar”, (2) perkembangan sektor informal, dan (3) jumlah pemilikan Kartu Identitas Pendatang (KIP).

Penggunaan “indikator” perkembangan wilayah permukiman kumuh adalah karena migrasi nonpermanen memberikan dampak cukup serius terhadap kekumuhan permukiman di kota. Migran nonpermanen hanya tinggal untuk sementara waktu di kota (bisa dalam hitungan minggu atau bulan), tetapi datang dan pergi dalam jangka waktu tertentu. Karena sifatnya yang sementara dan masih berorientasi ke desa/daerah asalnya (dalam arti pendapatan yang diperoleh di kota dibawa pulang ke desa)¹, pada umumnya migran nonpermanen kurang memperhatikan kondisi lingkungan tempat tinggalnya selama berada di kota. Beberapa studi di berbagai negara juga memperlihatkan fenomena sama, di mana migran nonpermanen lebih memilih untuk tinggal di rumah-rumah dengan fasilitas tempat hunian sangat terbatas (Velded & Siddham, 2002; Anh, 2003). Sebagian migran nonpermanen lainnya bahkan membangun hunian liar dengan kondisi sangat tidak layak di area publik yang umumnya terlarang sebagai tempat hunian penduduk (antara lain bantaran sungai, pinggiran rel kereta api, kolong jembatan layang). Data memperlihatkan bahwa lokasi permukiman kumuh di DKI Jakarta pada tahun 2000 sebanyak 45 kawasan kumuh, di mana kawasan terbanyak terdapat di wilayah Jakarta Pusat (12 kawasan) dan terkecil di wilayah Jakarta Timur yang hanya memiliki 5 kawasan kumuh (Bappeda DKI Jakarta, 2001). Meskipun tidak semua penghuni permukiman kumuh adalah migran nonpermanen, kelompok ini diperkirakan cenderung terkonsentrasi di wilayah permukiman kumuh².

Selain dicirikan oleh pemilihan lokasi tempat tinggal yang kumuh, migran nonpermanen pada umumnya terkonsentrasi pada berbagai jenis pekerjaan di sektor informal. Keadaan ini sudah terjadi sejak lama, misalnya ditunjukkan oleh hasil penelitian Titus (1978) di Jawa Barat yang menemukan bahwa sekitar 60–65 persen pendatang dari desa ke kota bekerja di sektor informal. Kajian Saefullah (1995) juga menemukan bahwa sebagian besar pelaku mobilitas nonpermanen bekerja di sektor informal, seperti pedagang kaki lima (PKL), pekerja kasar, dan buruh serabutan. Penelitian yang dilakukan oleh PPK-LIPI di Surabaya (2004) juga menunjukkan temuan awal bahwa migran nonpermanen cenderung mendominasi pekerjaan-pekerjaan sebagai penjual makanan dan minuman (baik diproduksi sendiri maupun diambil dari orang lain), penjual rokok dan sejenisnya. Pada umumnya mereka menjual dagangannya secara berkeliling atau menggunakan “lapak” sebagai pedagang kaki lima. Jenis pekerjaan lain yang cukup banyak dilakukan oleh migran nonpermanen adalah pekerjaan sebagai pemulung,

¹ Beberapa penelitian menunjukkan besarnya orientasi migran nonpermanen pada desa asalnya, yaitu terlihat dari peningkatan kehidupan keluarga migran di desa asal yang terlihat membaik sebagai dampak adanya anggota keluarga yang melakukan mobilitas nonpermanen ke kota, (Saefullah, 1992; Azuma, 2001a).

² Hasil penelitian PPK-LIPI tahun 2004 di dua lokasi permukiman kumuh di kota Surabaya menemukan bahwa hampir separuh dari jumlah penghuni lingkungan permukiman kumuh adalah pendatang nonpermanen yang tinggal dengan cara kontrak, kos, dan menempati kawasan hunian liar (sepanjang rel kereta api Gubeng, pinggiran saluran irigasi, bahkan menempati lahan pemakaman). Kondisi sama tampaknya juga dihadapi oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

kuli bangunan dan pekerja kasar lainnya. Terkonsentrasinya migran (utamanya migran non-permanen) pada pekerjaan-pekerjaan di sektor informal ini adalah karena sektor ini sangat mudah dimasuki, walau oleh mereka yang tidak memiliki keterampilan atau pendidikan formal. Sektor informal menyediakan berbagai barang dan jasa (misalnya tenaga kerja kurang terampil/kurang terdidik untuk kebutuhan pembangunan fisik kota), bahkan sebagian bisa mendukung keberlangsungan kehidupan sektor formal. Walaupun bisa memberikan sumber pekerjaan dan pendapatan bagi migran dan sebagian penduduk kota lainnya, sejumlah kalangan menganggap bahwa keberadaan sektor informal hanya memberikan kontribusi kecil terhadap perekonomian kota. Oleh karena itu, usaha di sektor ini sering menjadi sasaran penertiban lingkungan kota karena PKL dianggap sebagai penyebab kemacetan dan mengganggu keindahan kota. Namun, usaha ini tampak semakin berkembang, lebih-lebih setelah krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997 (lihat juga Azuma, 2001a: 223–230). Belum tersedia data tentang pelaku sektor informal, tetapi diperkirakan kebanyakan dari mereka adalah pendatang nonpermanen.

Sesuai dengan beberapa peraturan daerah (Perda) Provinsi DKI Jakarta yang mengatur tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dalam kerangka Sistem Informasi Manajemen Kependudukan dalam Wilayah DK Jakarta, di mana Perda terkini adalah No 4 Tahun 2004 tentang Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, setiap pendatang wajib lapor kepada lurah setempat selambat-lambatnya 14 hari sejak tanggal Keterangan Pindah. Apabila aturan ini bisa diimplementasikan dengan baik maka pemegang KIP bisa merefleksikan banyaknya jumlah migran (utamanya migran nonpermanen) di DKI Jakarta. Telah dikemukakan di atas, data terkini (pada Bulan April 2004) tentang jumlah pemegang kartu identitas pendatang (KIP) berdasarkan catatan Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta pada bulan April 2004 sebanyak 7.211 pendatang. Angka tertinggi terjadi di wilayah Jakarta Barat (2.211 pendatang), disusul berturut-turut wilayah Jakarta Timur (1.655), Jakarta Utara (1.231), Jakarta Pusat (1.129), dan Jakarta Timur (985). Diperkirakan jumlah pendatang nonpermanen lebih besar dari jumlah pemegang KIP dengan asumsi belum semua pendatang mentaati peraturan administrasi kependudukan yang berlaku di DKI Jakarta. Jumlah migran musiman diperkirakan mencapai 900.000 orang (Bidang Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan, Pemda DKI Jakarta, 2004). Data ini paling tidak menggambarkan bahwa tertib administrasi kependudukan bagi pendatang nonpermanen perlu ditingkatkan, sehingga data tentang jumlah pemilik/pemegang KIP bisa dipergunakan sebagai data dasar untuk mengetahui arus migrasi nonpermanen di kota, termasuk Kota Jakarta.

UPAYA PENGENDALIAN MIGRASI MASUK KE DKI JAKARTA: POTRET SAAT INI DAN LANGKAH KE DEPAN

Sebagaimana dengan kota-kota lain di Indonesia, Pemerintah Kota DKI Jakarta telah melakukan berbagai kegiatan terkait dengan pengendalian migrasi masuk. Namun demikian, upaya tersebut tampaknya masih menghadapi berbagai kendala sehingga

belum memberikan hasil yang optimal. Upaya membatasi migrasi masuk ke wilayah DKI Jakarta telah dimulai sejak tahun 1970-an dengan pemberlakuan kebijakan Jakarta sebagai kota tertutup bagi pendatang. Kebijakan ini mengatur bahwa setiap orang harus membawa kartu identitas penduduk (KTP – Kartu Tanda Penduduk) dan hanya mereka yang berstatus sebagai penduduk tetap, yang dibuktikan dengan kepemilikan KTP Jakarta, yang dibolehkan tinggal di kota ini (Abeyasekera, 1987: 222). Pasca-keluarnya kebijakan ini, dilakukan razia untuk menjaring mereka yang bukan penduduk Kota Jakarta dan kemudian memulangkannya ke daerah asal. Selanjutnya, upaya pengendalian arus migrasi masuk terus mengalami penyesuaian sejalan dengan permasalahan yang ditimbulkan oleh mobilitas penduduk menuju kota Jakarta.

Dalam kenyataannya, tidak mudah untuk menghambat migrasi masuk ke wilayah DKI Jakarta, utamanya karena perpindahan penduduk merupakan hak asasi manusia sebagaimana dicantumkan dalam UUD 1945 Pasal 28 dan Undang-Undang No 39 Tahun 1999, Pasal 27 yang pada intinya menyatakan bahwa setiap warga negara Indonesia bebas untuk memilih tempat tinggal dalam wilayah negara Republik Indonesia serta berhak untuk meninggalkan dan masuk kembali ke wilayah negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan undang-undang (Bahar, 2003). Mengacu pada dua dasar hukum ini maka upaya pengendalian migrasi masuk ke kota (termasuk wilayah DKI Jakarta) pada umumnya dilakukan secara tidak langsung dengan sasaran pada migran permanen dan nonpermanen. Secara garis besar, upaya yang telah dilakukan adalah dengan menerapkan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi bagi calon migran untuk mendapatkan KTP (bagi migran permanen) dan KIP (bagi pendatang sementara), membuat diskriminasi pelayanan bagi pendatang sementara/nonpermanen dan menindak serta memberikan sanksi bagi pelanggar administrasi kependudukan.

Peraturan Daerah (Perda) No 1 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dalam Kerangka sistem Informasi Kependudukan di DKI Jakarta maupun Perda No 4 Tahun 2004 tentang Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil kurang memberi ruang gerak yang luas kepada pendatang yang ingin tinggal menetap di DKI Jakarta. Meskipun uang titipan sebesar dua kali ongkos kendaraan umum menuju daerah asalnya tidak lagi diberlakukan lagi bagi pemohon KTP, pada kenyataannya upaya ini masih menghadapi berbagai kendala, antara lain terkait dengan aspek birokratis dan keterlibatan “calo” kepengurusan KTP yang cenderung melibatkan biaya tinggi (Kompas, Februari 2000). Kenyataan ini dapat menghambat program penataan manajemen kependudukan yang bukan hanya bermanfaat bagi penyediaan data dasar kependudukan, tetapi juga untuk upaya pengendalian mobilitas penduduk.

Upaya pengendalian arus mobilitas nonpermanen juga telah dilakukan dengan menerapkan aturan tentang kepemilikan KIP bagi pendatang, sebagaimana dinyatakan dalam Perda terbaru No 4 Tahun 2004 tentang Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Disebutkan dalam perda tersebut bahwa “KIP wajib dimiliki dan dibawa oleh pendatang yang telah berusia 17 tahun ke atas”. Selain ditujukan untuk tertib administrasi kependudukan, peraturan ini juga dimaksudkan untuk membatasi migran nonpermanen di DKI Jakarta, karena untuk mendapatkan KIP juga diperlukan persyaratan-

persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon, antara lain surat keterangan dari RT/RW, surat jalan dan KTP dari daerah asal, dan pas foto serta sejumlah biaya administrasi. Program ini tampaknya kurang berjalan dengan baik, ditunjukkan oleh rendahnya jumlah pemegang KIP (7.211) seperti telah disebutkan di atas. Banyak faktor yang mempengaruhi kurang berhasilnya program tersebut, tetapi faktor utama mungkin terkait dengan keterbatasan manfaat KIP bagi pendatang dan aspek penegakan hukum. KIP hanya semata-mata sebagai kartu identitas dan tidak dapat dimanfaatkan untuk urusan lain (misalnya mencari pekerjaan dan mendapatkan bantuan bagi penduduk miskin). Sebaliknya penegakan hukum bagi pelanggar belum diterapkan secara penuh, menyebabkan pendatang nonpermanen tidak terdorong untuk segera mengurus kartu identitas ini. Memang belum diketahui secara pasti mengenai alasan kurang responsifnya migran nonpermanen untuk mengurus identitas mereka sebagai pendatang di DKI Jakarta.³

Sebelum diimplementasikannya Undang-Undang No 22 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah PP No 25 tahun 2000, pengendalian/pengendalian mobilitas penduduk menjadi wewenang Pemerintah Pusat dan oleh karenanya berbagai masalah yang ditimbulkannya juga ditangani secara nasional. Namun sejak diberlakukannya dua undang-undang mengenai otonomi daerah, permasalahan-permasalahan tersebut akan ditanggulangi sendiri oleh daerah. Sesuai dengan dua dasar hukum tersebut, daerah memiliki kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab untuk mengatur daerahnya sendiri sesuai dengan kepentingan dan potensi setempat. Karena PP No 25 Tahun 1999 mengatakan bahwa daerah tidak mempunyai wewenang dalam “penetapan pedoman mobilitas penduduk”, maka kebijakan langsung mengenai pengendalian mobilitas penduduk tidak mungkin dilakukan. Daerah hanya dapat melakukan upaya pengendalian mobilitas penduduk melalui berbagai kebijakan di sektor lainnya, misalnya di bidang kependudukan, ketenagakerjaan, ekonomi, dan pendidikan. Dalam konteks ini, setiap daerah memerlukan perlakuan yang berbeda-beda karena kondisi ekonomi, sosial, budaya dan kepentingan setiap daerah terhadap mobilitas penduduk juga tidak sama. Sebagai contoh, daerah-daerah padat penduduk dan miskin memiliki kepentingan dengan adanya migrasi keluar dalam upaya mengurangi beban daerah sekaligus mendapatkan remitan. Sebaliknya daerah-daerah berstatus kota besar dan metropolitan memiliki kecenderungan untuk menghambat migrasi masuk (terutama migran yang berpendidikan rendah) karena kota tersebut akan menghadapi persoalan

³ Sebagai referensi, temuan penelitian PPK-LIPI tentang “Migrasi dan Kemiskinan Fisik Kota” di Kota Surabaya tahun 2004 menunjukkan bahwa sebagian besar responden (jumlah responden 600 orang) yang juga berstatus migran musiman pada saat penelitian berlangsung tidak memiliki KIPEM (sama dengan KIP di Jakarta), padahal kebanyakan dari mereka telah tinggal di Kota Surabaya lebih dari 10 tahun. Sebagian besar responden mengatakan bahwa mengurus KIPEM tidak banyak memberikan manfaat bagi mereka, apalagi belum ada tindakan yang tegas bagi pendatang musiman tanpa KIPEM. Pemegang KIPEM di Surabaya pada umumnya adalah pendatang musiman yang bekerja di sektor formal (umumnya buruh pabrik), karena di sektor ini pemilikan KIPEM merupakan salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh pekerja. Temuan ini memperkuat asumsi bahwa pengendalian arus migrasi masuk ke kota memerlukan kerja sama dengan pihak lain, termasuk kalangan pebisnis.

yang lebih besar dibandingkan dengan manfaat yang diperoleh dari kedatangan migran tersebut. Oleh karena itu, arus migrasi masuk ke kota-kota besar pada umumnya diarahkan pada mereka yang memiliki keterampilan sehingga mereka mampu bersaing dan memiliki kontribusi terhadap pembangunan wilayah perkotaan.

Mengingat mobilitas penduduk antardaerah (baik permanen maupun nonpermanen) selalu melibatkan daerah pengirim dan daerah asal maka kebijakan mobilitas penduduk yang efektif tidak hanya dilakukan satu pihak (misalnya daerah tujuan), tetapi juga dengan melakukan kerja sama dengan daerah lain. Kerja sama dimaksud bukan hanya antara daerah tujuan dengan daerah asal, tetapi juga daerah tujuan dengan daerah-daerah di sekitarnya. Sangat jelas dinyatakan dalam UU No 22 Pasal 87 Tahun 1999, bahwa daerah (kabupaten/kota) dapat mengadakan kerja sama antardaerah dan badan lain yang diatur dalam keputusan bersama. Terkait dengan ini, pemerintah di tingkat provinsi memiliki kewenangan dalam membuat pedoman mobilitas penduduk untuk lintas kabupaten/kota dalam intra provinsi (Bandiyono, 2004).

Kebijakan mobilitas penduduk dapat dikelompokkan menjadi kebijakan umum dan kebijakan khusus. Kebijakan umum terdiri dari dua program, yakni (1) pemberian kontribusi sumber daya (*resource*) ke daerah pengirim migran yang utama, dan (2) pemberian kontribusi sumber daya ke kota-kota berskala sedang dan kecil di sekitar DKI Jakarta dalam rangka mengalihkan arah dan arus migrasi ke luar DKI Jakarta.

Terdapat empat kegiatan terkait dengan program pemberian bantuan (kontribusi) sumber daya kepada daerah asal migran, yaitu:

- (a) Melakukan identifikasi arus dan pola mobilitas penduduk menuju DKI Jakarta;
- (b) Melakukan identifikasi karakteristik migran (daerah asal, demografi, sosial-ekonomi) yang ada di DKI Jakarta;
- (c) Melakukan *assesment* terhadap daerah pengirim migran yang utama, mencakup kondisi sumber daya dan kebutuhan terkait dengan pengembangan perekonomian daerah yang dapat menahan penduduknya untuk tidak melakukan migrasi keluar;
- (d) Penyediaan bantuan untuk pengembangan program dan kegiatan penciptaan lapangan kerja di daerah-daerah pengirim migran utama menuju DKI Jakarta.

Program untuk mengalihkan arah migrasi menuju DKI Jakarta ke kota-kota berskala sedang dan menengah dapat dilakukan dengan memberikan kontribusi sumber daya melalui tiga kegiatan berikut ini:

- a) memfasilitasi pengembangan kegiatan ekonomi yang dapat menyediakan lapangan kerja melalui peningkatan investasi di kota-kota berskala sedang dan kecil di sekitar DKI , b);
- b) menyediakan sarana-prasarana publik (perumahan dan pelayanan sosial dan ekonomi, dan c);
- c) menyediakan sarana dan prasarana transportasi yang memadai yang menghubungkan DKI Jakarta dan kota-kota di sekitarnya.

Sementara itu, kebijakan khusus terdiri dari tiga program: (1) sosialisasi perda tentang upaya pengendalian migrasi masuk ke DKI Jakarta ke daerah-daerah asal migran yang dominan, (2) implementasi peraturan terkait dengan pengendalian migrasi masuk dengan benar dan terkoordinasi, dan (3) pembatasan perkembangan sektor informal dan permukiman kumuh.

Program sosialisasi perda mengenai pengendalian migrasi masuk ke DKI Jakarta dapat dilakukan melalui dua kegiatan, yaitu rangkaian pertemuan dengan pemerintah daerah asal migran dan distribusi informasi tentang berbagai persyaratan yang diperlukan calon migran menuju DKI Jakarta di daerah asal migran yang dominan. Sementara itu, beberapa kegiatan dalam program implementasi peraturan pengendalian migrasi masuk ke DKI Jakarta adalah:

- a) mempermudah pelayanan administrasi kependudukan bagi pendatang di satu sisi, dan di sisi lain pengurusan KTP tidak bisa diwakilkan;
- b) menerapkan kembali uang jaminan, tetapi disertai dengan kontrol/pengawasan yang ketat;
- c) memberlakukan sanksi tegas kepada pelanggar aturan administrasi kependudukan dan persyaratan untuk tetap tinggal (sementara atau permanen) di DKI Jakarta;
- d) meningkatkan pengawasan bagi para pendatang pada tingkat wilayah terkecil (RT), tetapi disertai dengan pemberian insentif kepada petugas;
- e) memberlakukan sanksi secara tegas yang ditujukan bagi pelanggar aparat penyelenggara (misalnya pelayanan tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku).

Program ketiga dari kebijakan khusus yang menyangkut pembatasan perkembangan sektor informal dan permukiman kumuh yang dapat dilakukan melalui empat kegiatan, yaitu:

- a) pengembangan kesempatan kerja untuk tenaga kerja yang memiliki keterampilan tinggi;
- b) pelaksanaan aturan yang tidak dualisme, sehingga menyebabkan kesulitan untuk menindak pelanggar;
- c) penyediaan tempat usaha dalam rangka menciptakan lingkungan yang tertib dan aman serta tindakan tegas terhadap “cikal bakal” munculnya kawasan permukiman kumuh dan/atau liar dan PKL liar.

PENUTUP

Sebagai kota metropolitan yang menjadi pusat dari berbagai kegiatan pembangunan, Jakarta tidak terhindarkan lagi telah menjadi “gula” yang menarik ‘semut’ (baca: migran) dalam jumlah yang besar. Mereka datang ke kota ini untuk memperoleh manfaat dari semua kesempatan yang tersedia, terutama kesempatan ekonomi. Masih terbukanya peluang untuk melakukan usaha ekonomi, khususnya di sektor informal, ditengarai menjadi sebab utama perpindahan penduduk dari berbagai daerah (juga desa), termasuk mereka yang berketerampilan rendah, menuju Jakarta. Arus migrasi menuju Kota Jakarta tampak semakin diwarnai oleh pola mobilitas nonpermanen dengan ciri-ciri kurang terampil, bekerja di sektor informal dan tinggal di permukiman kumuh.

Dampak positif dan negatif timbul akibat arus perpindahan penduduk menuju kota. Dari sisi kota, dampak negatif terutama lebih dirasakan akibat kedatangan migran dalam jumlah yang besar. Persoalan timbul berkaitan dengan penyediaan sarana prasarana dan fasilitas sosial ekonomi untuk memenuhi kebutuhan para migran. Keterbatasan kemampuan pemerintah kota dalam menyediakan sarana dan fasilitas publik bagi pendatang dalam jumlah sangat besar menjadikan permasalahan sosial-ekonomi dan lingkungan semakin buruk.

Persoalan-persoalan yang timbul akibat keberadaan migran tidak boleh dibiarkan berlarut-larut dan menuntut pemecahan segera. Secara praktis, cara yang paling mudah dilakukan adalah menghentikan kedatangan migran. Namun demikian, menghambat migran masuk ke kota bukanlah hal yang mudah dilakukan karena bertentangan dengan hak azasi manusia, terlebih lagi ada beberapa peraturan perundang-undangan yang menjamin perpindahan yang dilakukan penduduk dalam wilayah negara Indonesia. Oleh karena itu, upaya nyata yang harus dilakukan adalah mengendalikan perpindahan penduduk. Agar perpindahan penduduk tidak menimbulkan persoalan, terutama bagi daerah tujuan, perlu dilakukan pengaturan terhadap pendatang. Diakui bahwa upaya ini telah dilakukan sejak beberapa waktu yang lalu, misalnya dengan keluarnya peraturan-peraturan kependudukan, termasuk juga yang spesifik untuk pendatang, namun dalam kenyataannya belum mencapai hasil yang optimal. Peninjauan ulang terhadap peraturan-peraturan tersebut, termasuk implementasinya merupakan upaya awal yang perlu dilakukan untuk pengendalian migrasi penduduk ke Jakarta.

Arus migrasi masuk menuju kota Jakarta perlu diarahkan pada pola migrasi nonpermanen yang terampil dan memiliki potensi untuk bersaing di sektor-sektor tersier. Kebijakan yang dikembangkan tidak bisa dilakukan secara langsung, tetapi dengan cara tidak langsung melalui berbagai sektor yang terkait erat dengan aspek migrasi penduduk. Karenanya, upaya pengendalian migrasi masuk ke DKI Jakarta harus dilakukan bersama-sama dengan Pemerintah Pusat, pemerintah daerah asal migran dan pemerintah kota di sekitar kawasan DKI Jakarta. Tidak kalah pentingnya adalah kerja sama antara pemerintah dan kalangan swasta, baik kalangan industri maupun pebisnis lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abeyasekere, S. 1987. *Jakarta A History*, OUP, Singapore.
- Anh, Dang Nguyen. 2003. *Migration and Poverty in Asia: with Reference to Bangladesh, China, the Philippines and Viet Nam*. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Azuma, Y. 2001a. *Abang beca, Sekejam-kejamnya Ibu Tiri Masih Lebih Kejam Ibu Kota*, Jakarta: Pusataka Sinar Harapan.
- Azuma, Y. 2001b. "Political Economy of Becak Drivers in Jakarta: A Historical Review". Monash University, Centre of Southeast Asian Studies. Working Paper No 111.
- Badan Pusat Statistik. 1982. *Sensus Penduduk Indonesia Tahun 1980*. Jakarta: BPS
- . 1991. *Sensus Penduduk Indonesia Tahun 1990*. Jakarta: BPS.
- . 2001. *Sensus Penduduk Indonesia Tahun 2000*. Jakarta: BPS.
- . 1991. *Sensus Penduduk Indonesia Tahun 1990, Provinsi DKI Jakarta*. Jakarta: BPS.
- . 2001. *Sensus Penduduk Indonesia Tahun 2000, Provinsi DKI Jakarta*. Jakarta: BPS.
- Bahar, Saafroedin. 2003. "Perspektif Hak Azasi Manusia Terhadap Masalah Perpindahan Penduduk". *Paper*, dipresentasikan pada Seminar Pemantapan Kebijakan Penataan Perebaran Penduduk dalam Era Otonomi Daerah di Jakarta, 11 Juli 2003.
- Bandiyono, Suko. 2004. "Pola Kerja Sama Antara Daerah dalam Pengelolaan Migrasi/ Mobilitas Penduduk". *Paper*, disampaikan pada pertemuan Penyusunan Pedoman Kerja Sama Antardaerah dalam Rangka Penataan Persebaran Penduduk di Jakarta 22 Juni 2004.
- Castles, L. 1991. "Jakarta: The Growing Centre" dalam Hall Hill (Ed.) *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia Since 1970*. Singapura: Oxford University Press, hal 233—254.
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) dan United Nations Population Fund (UNFP). 2002. "Migration, Urbanization and Poverty: Urbanization and Internal Migration. *Paper* untuk Konferensi Kependudukan Asia Pasifik ke V, 11—14 Desember 2004.
- Hugo, G. J. 1978. *Population Mobility in West Java*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hugo, G. J. 1979. "Indonesia: Migration to and from Jakarta" dalam Robin J. Pryor (Ed.). *Migration and Development in Southeast Asia: A Demographic Perspective*, hal 192—203. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Kompas, 2000. *Urus KTP Gampang-Gampang Susah*. Kompas, 25 Februari 2000.

- Mamas, S.G.M. 2000. "Proyeksi Penduduk Kota-Kota di Indonesia Periode 1995—2005. <http://www.geocities.com/nuds2/2.html>.
- Mantra, I.B. 1975. *Population Movement in Wet Rice Communities: A Case Study of Two Dukuh in Yogyakarta Special Region*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mumtaz, Babar. 2001. *Why Cities Need Slums: Just as Slums Need Cities to Survive, so do Cities Need Slums to Thrive*. <http://www.unhabitat.org>.
- Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. 2004. *Peraturan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil*.
- Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Bidang Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan. 2004. *Resume Kajian Penanggulangan Urbanisasi di DKI Jakarta*.
- Toersilaningsih, Rani. 2003. *Permasalahan dan Trend Mobilitas Nonpermanen dan Alternatif Kebijakan Penanganannya*. Lembaga Demografi-UI.
- Skeldon, Ronald. 1997. "Rural to Urban Migration and its Implications for Poverty Alleviation". *Asia Pacific Population Journal*. Vol 12 (1). Dalam <http://www.unescap.org/pop/journal/1997/v12n1a1.htm>.
- Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta. 2004. *Registrasi Penduduk Tahun 2004*.
- Suharso; A. Speare, H. Redmana, dan I. Husen. 1976. *Rural-Urban Migration in Indonesia*. Jakarta: LEKNAS-LIPI.
- Suryadinata, L, et. al. 2003. *Indonesia's Population, Ethnicity and Religion in a Changing Political Landscape*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Titus, M. J. 1978. *Migrasi Antardaerah di Indonesia Sebagai Cerminan Ketimpangan Regional dan Sosial*. Yogyakarta: PPSK-UGM.
- Todaro, M. P. 1976. *Internal Migration in Developing Countries*. Geneva: International Labour Office.
- Velded, Trond & Abhay Siddham. 2002. *Livelihoods and Collective Action among Slum Dwellers in a Mega-City (New Delhi)*. IASCP Conference, 2002.
- Zelinsky, Wilbur. 1971. "The Hypothesis of Mobility Transition". *Geographical Review*, 41.

LATAR BELAKANG SOSIAL BUDAYA DAN PENCAPAIAN PEKERJAAN - PENDAPATAN

Oleh: Makmuri Sukarno*

Abstract

This study aims to answer the question 'who will win the competition of getting better jobs and income'. Utilizing regression methods, this study examines the determinants of occupational and income attainment. The results show that children with high educational qualification, whose fathers have high educational and occupational statuses tend to achieve high occupational and income attainment. Children's education was the most powerful predictor of occupational and income attainment. Nevertheless, children's education is strongly determined by parents' education and occupation. This means that inequality in cultural and socio-economic capitals (education and occupation) of parents was not only passed on to their children's education—especially on son—but also to their children's occupation and income. Non-parental backgrounds, such as residence, religion, marital and migration statuses and age have only weak influences on children's occupational and income attainment.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan jawaban siapa yang akan memenangkan persaingan dalam mendapatkan pencapaian pendapatan dan pekerjaan yang lebih baik. Dengan melakukan pengujian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi pekerjaan dan pendapatan menggunakan metode regresi dalam sebuah survei, hasil yang didapat adalah bahwa anak-anak dengan tingkat pendidikan yang tinggi dan yang memiliki orang tua (ayah) dengan tingkat pendidikan serta status pekerjaan tinggi memiliki kecenderungan untuk mendapat pencapaian pekerjaan dan pendapatan yang tinggi. Pendidikan anak merupakan salah satu faktor penentu dalam hal pencapaian pekerjaan dan pendapatan. Meskipun begitu, pendidikan anak-anak sangat ditentukan oleh pendidikan dan pekerjaan orang tua. Hal ini berarti perbedaan latar belakang budaya dan sosial ekonomi (pendidikan dan pekerjaan) orang tua tidak hanya berpengaruh terhadap pendidikan anak mereka – terutama anak laki-laki, tetapi juga untuk pencapaian pekerjaan dan pendapatan anak-anak mereka. Sedangkan faktor lain seperti : tempat tinggal, agama, status perkawinan dan status migrasi, serta umur sangat kecil pengaruhnya terhadap pencapaian pekerjaan dan pendapatan anak.

Keywords: Occupational attainment, Income attainment, Cultural, Socio-economic

* Makmuri Sukarno adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). *E-mail:* murikarno@yahoo.com.

PENDAHULUAN

Pasca-Perang Dunia II, Amerika Serikat (AS) tumbuh lebih pesat dibandingkan dengan Inggris (Treiman & Kerrel, 1978: 563—83). Salah satu sebabnya adalah karena AS menerapkan politik yang menghargai kinerja (*meritocratic*) dan antidiskriminasi, sehingga mendorong anggota masyarakatnya berkompetisi secara lugas, melalui kinerja dan bukan mengandalkan kolusi dan nepotisme. Di dalam politik meritokratik dan antidiskriminasi, sistem penghargaan (*reward system*) bertumpu pada kompetensi yang mendorong investasi pada pendidikan/pelatihan dan mengandalkan kinerja di dunia kerja yang terbuka untuk dikompetisikan kepada semua warga, tanpa melihat asal-usulnya.

Dalam UUD 1945, secara eksplisit disebutkan tentang hak yang sama bagi semua warga negara untuk mendapatkan pendidikan (Pasal 31) dan pekerjaan (Pasal 27). Namun, setelah Indonesia merdeka permasalahan yang masih belum jelas terjawab adalah apakah benar Indonesia merupakan masyarakat yang menjadi terbuka untuk berkompetisi dan lebih menghargai seseorang berdasarkan kinerjanya daripada asal-usul keturunan, etnik, dan faktor primordial lainnya?

Tulisan ini mungkin berguna untuk pengembangan kajian stratifikasi dan untuk memberikan bahan pertimbangan bagi kebijakan seputar subsidi pendidikan dasar yang masih menjadi kontroversi apakah untuk semua atau hanya untuk siswa miskin (*Kompas*, 21 Februari 2005) serta untuk mendorong kebijakan yang mengarah pada masyarakat terbuka, kompetitif, dan demokratis (Isu itu muncul dalam Seminar “Rekonstruksi dan Revitalisasi Pendidikan Indonesia menuju Masyarakat Madani”, 28 September 2004 di LIPI dan Seminar “Subsidi untuk Pendidikan Dasar”, 22 Februari 2005 di LP3ES, Jakarta).

Berdasarkan kasus-kasus yang pernah dikaji PPK LIPI (Tirtosudarmo dkk., 1995) terbukti adanya korelasi antara faktor-faktor primordial, seperti asal-usul keturunan dan agama serta etnis, dengan pencapaian pendidikan dan pekerjaan. Herijanto (1988) dalam penelitiannya yang terbatas pada lulusan pendidikan tinggi juga memperlihatkan bahwa lulusan perguruan tinggi tertentu yang didominasi etnik tertentu tampak lebih berhasil meraih pekerjaan yang lebih tinggi dibandingkan dengan lulusan dari perguruan tinggi yang lain. Kendati demikian, dari kajian-kajian itu belum terlihat apakah faktor-faktor “keturunan” (*ascribed*) seperti status sosial, etnisitas dan agama orang tua berpengaruh secara signifikan dalam perbedaan tersebut. Penelitian yang lain, seperti dilakukan oleh Chernikowsky dan Meesok (1981) menyebutkan bahwa pencapaian pendidikan ditentukan terutama oleh pendidikan dan pekerjaan orang tua. Namun, penelitian ini belum mengungkapkan pengaruh latar belakang primordial (seperti etnik dan agama) serta karakteristik orang tua dalam pencapaian pekerjaan. Oleh karena itu, kendati tulisan ini berdasarkan data yang kurang mutakhir, namun karena kajian kuantitatif tentang **pengaruh** (bukan hanya korelasi) latar belakang primordial terhadap pencapaian pekerjaan-pendapatan masih terbatas, tulisan ini diharapkan dapat menambah khazanah kajian stratifikasi sosial dan dapat

menjadi salah satu pertimbangan dalam menentukan kebijakan pengalihan subsidi BBM untuk pendidikan dasar yang sementara ini belum diputuskan.

PERMASALAHAN

Permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimana hubungan antara latar belakang primordial itu, dengan pendidikan, cara mencari kerja, serta faktor-faktor apa saja yang secara signifikan menentukan pencapaian pekerjaan dan pendapatan¹. Sensus dan survei pendidikan dan ketenagakerjaan di Indonesia yang dilakukan BPS dan pihak-pihak lain kurang menyediakan data dan temuan kuantitatif untuk menjawab masalah tersebut. Salah satu survei yang dilakukan oleh PPT-LIPI tahun 1994, sebenarnya memberikan peluang untuk menjawab pertanyaan tersebut, namun hasilnya kurang memuaskan (Sukarno, 1998). Hal itu terjadi karena data pendidikan orang tua (lama pendidikan bersifat *nominal*, *years of schooling*) dan pekerjaan ayah (dengan *recode* kategorikal) yang terdapat dalam kajian itu tidak dapat diperbandingkan. Akibatnya, hasil analisisnya tidak dapat memberikan jawaban yang tegas apakah pendidikan orang tua ataupun pekerjaan orang tua yang lebih menentukan masa depan pekerjaan dan pendapatan anak.

Secara umum dapat dikatakan bahwa apabila pendidikan orang tua lebih menentukan masa depan anak, maka masyarakat itu lebih bersifat *prestige based society*, sedangkan kalau pekerjaan orang tua lebih menentukan masa depan anak, maka masyarakat itu lebih bersifat *class based society*. Hasil analisis (Sukarno, 1998) tersebut mengindikasikan bahwa pendidikan orang tua lebih menentukan daripada pekerjaan orang tua bagi masa depan anak (*prestige based society*). Hasil yang meragukan, mungkin disebabkan oleh karena data yang digunakan tidak berimbang (pendidikan orang tua nominal sedangkan pekerjaan orang tua kategorikal), di samping karena adanya bukti dan indikasi yang ditemukan oleh peneliti lain. Antropolog Neils Mulder (1983) misalnya, menyatakan bahwa masyarakat kita, —Jawa khususnya,— sedang dalam transisi menuju ke bentuk masyarakat berbasis kelas (*class based society*). Indikasi transisi ini juga terdapat pada temuan peneliti lainnya. Gavin Jones (1998), misalnya, menemukan bahwa partisipasi remaja dalam pendidikan menurun selama dua dekade. Fakta ini mengindikasikan bahwa pendidikan tidak lagi (dipandang) ampuh untuk mengantarkan pada mobilitas sosial, terutama bagi kelompok miskin. Pandangan ini agaknya disebabkan oleh kenyataan bahwa anak kelompok miskin yang berpendidikan tinggi pun mengalami masa menganggur yang lebih lama dan sulit menemukan pekerjaan yang layak (Sukarno:1998). Hal seperti ini diperkirakan dan terjadi karena kelompok miskin biasanya kekurangan relasi atau koneksi untuk mendapatkan pekerjaan yang layak (Hechter, 1994 dan Bonacich,1994).

Apakah perkembangan pendidikan dan pekerjaan di Indonesia telah membuka peluang mobilitas sosial? Bagaimana kecenderungannya selama beberapa dekade

¹ Data yang diperoleh dari survei yang dilakukan Tirtosudarmo dkk. (1995), misalnya, tidak memberikan peluang yang cukup luas untuk analisis seperti itu, karena memang tidak didesain secara khusus untuk keperluan tersebut.

terakhir? Kecenderungan peningkatan peluang mobilitas dan kompetisi masyarakat dapat diketahui, antara lain dari penurunan pengaruh orang tua dan faktor primordial yang disertai peningkatan pengaruh pendidikan pada pencapaian pekerjaan dan pendapatan. Sayang, kajian yang memperlihatkan hal tersebut belum terlihat. Oleh karena itu, kajian ini diajukan untuk mengetahui tingkat kompetisi pada satu *snapshot* titik waktu. Apabila studi-studi lain yang sejenis kelak dapat mengetahui tingkat kompetisi pada titik waktu berikutnya maka kecenderungan (terbuka-tertutupnya kompetisi) dari masyarakat kita dapat diketahui.

Ruang Lingkup

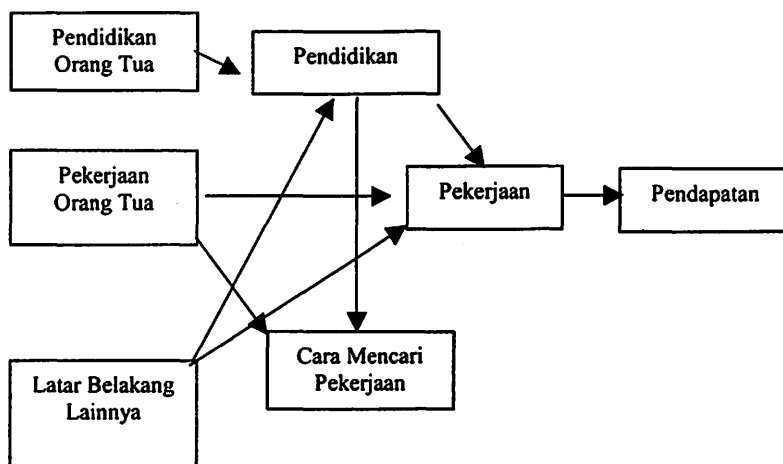
Kajian ini hanya untuk menjawab masalah yang dapat mengungkapkan pengaruh latar belakang sosial, budaya dan ekonomi, terhadap pekerjaan dan pendapatan yang diperoleh pemuda usia 15—29 tahun di Jakarta, Semarang, dan Surabaya. Kajian *snapshot* ini setidaknya diharapkan berguna untuk mengetahui adakah dalam masyarakat yang diteliti (dalam pencapaian pekerjaan dan pendapatan seseorang khususnya) bahwa prestasi pendidikan, cara mencari kerja dan jenis bantuan kepada pencari kerja lebih menentukan daripada faktor keturunan (pekerjaan dan pendidikan orang tua, etnik, agama). Apabila dapat diketahui variabel yang lebih spesifik dan lebih kuat mengarahkan masyarakat ke arah kompetisi itu, maka pengambil kebijakan lebih terbantu.

Tujuan

- Menganalisis pengaruh faktor-faktor merit dan nonmerit terhadap pencapaian pekerjaan dan pendapatan seseorang dan
- Sebagai masukan bagi para pengambil kebijakan dan pengguna lainnya tentang kemungkinan yang lebih kompetitif untuk mencapai pekerjaan dan peningkatan pendapatan.

Kerangka Teoritis

Dalam studi sosiologi, terdapat kriteria yang dianggap universal, yaitu kompetensi sehingga seseorang berhak secara sosial untuk menerima status sosial yang tinggi. Bisa digambarkan dengan simplistis, pada zaman pra-modern, yaitu ketika lembaga pendidikan belum otonom sebagai lembaga yang mempersiapkan tenaga kerja yang kompeten, anak mewarisi saja status orang tuanya. Status sosial ekonomi orang tua menurun (*ascribed*) baik pada pekerjaan maupun pada status sosial ekonomi anak. Dalam dunia modern, industrialisasi tumbuh pesat dan lembaga pendidikan berkembang demikian rupa sehingga lebih otonom dan lembaga pendidikan dianggap sebagai lembaga yang menyiapkan manusia yang berkompentensi. Akibatnya, masyarakat modern mengandalkan keluaran pendidikan untuk mengisi berbagai strata jabatan. Namun, hal itu tidaklah cukup, karena untuk mencapai produktivitas yang tinggi status sosial



Gambar 1. Model pencapaian status sosial

Sumber: Modifikasi dari Blau, Duncan and Tyree, [1979], 1993).

ekonomi seseorang terus dikompetisikan (*contested and achieved*) melalui kinerjanya di dunia pekerjaan.

Dalam model di atas terdapat dua wilayah yang diperebutkan, yaitu dunia pendidikan serta pekerjaan dan pendapatan. Semakin modern suatu wilayah (terbuka, demokratik, dan kompetitif), semakin lemah pengaruh latar belakang orang tua dan latar belakang lainnya terhadap tiga wilayah itu. Hal ini disebabkan karena kriteria *merit* yang berisi kompetensi, diterapkan di dunia pendidikan dan karier pekerjaan/pendapatan. Di negara maju, pendidikan dianggap *public goods*, sedangkan rekrutmen pekerja didasarkan pada “potensi daya produktif individu” dan bukan predikat asal-usul sosialnya. Oleh karena itu, dikonteskan bagi semua orang untuk mendapatkan puncak-puncaknya (*contest mobility*) dan diredam bentuk-bentuk sponsor yang dalam istilah Turner (1959, 1994) disebut *sponsored mobility*.

Di beberapa negara maju seperti ditemukan oleh Granovetter (1973, 1974, dan 1990) pencari kerja yang mendapat informasi dan kontak dengan pihak di luar garis kekerabatannya akan memperoleh peluang yang lebih besar untuk mengalami peningkatan sosial (*the strength of weak social-ties hypothesis*). Sebaliknya di negara yang korupsi, kolusi dan nepotismenya kuat, pencari kerja yang mendapatkan informasi dan kontak yang dekat dengan pihak pemberi kerja serta penguasa cenderung mendapatkan pekerjaan yang lebih baik (*the strength of strong social-ties hypothesis*, Bian, 1997:366—85).

Data

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data survei yang telah dilakukan oleh PPT LIPI pada tahun 1994 di tiga kota, yaitu Jakarta, Semarang, dan Surabaya

dengan sedikit perbaikan. Sebagian variabel dari data ini penulis “perbaiki” untuk mendapatkan hasil analisis yang maksimal. Misalnya, dengan jumlah kasus 2.136, data pekerjaan orang tua yang bersifat kategorikal tidak digunakan lagi dan penulis kembali ke data asli yang diperoleh dari kuesioner. Data dari kuesioner yang asli, yang menunjuk pada jenis pekerjaan (dua digit) secara manual disusun mengikuti indeks Ganzeboom sehingga berubah menjadi bersifat nominal. Data ini memberikan informasi tentang pemuda usia 15 sampai dengan 29 tahun di daerah survei, kelompok usia yang sangat kaya dengan kemungkinan mobilitas dan proses pembentukan kelas sosial. Kendati data tersebut tidak sepenuhnya dapat bersifat mewakili populasi di tiga kota tersebut, namun karena studi ini pada dasarnya adalah studi stratifikasi masyarakat, yang pernah disebutkan Evans (1996), maka data itu sangat berguna bagi studi semacam itu.

Adapun variabel yang digunakan dalam studi ini adalah variabel umur, jenis kelamin, jumlah saudara kandung, tempat lahir (desa-kota), wilayah 3 (tiga kota), pendidikan orang tua, pekerjaan ayah, agama (ibu), pendidikan anak, suku, status perkawinan dan migrasi, cara mencari pekerjaan, jenis pekerjaan, lama bekerja, dan pendapatan terakhir.

Metodologi

Untuk mencapai tujuan di atas, kajian ini menggunakan metode analisis statistik *multivariate logistic regression*, khususnya *based category model* (Gray, 1994:163). Dalam model ini, kategori yang dijadikan referensi (*base*) atau titik banding (dari data ordinal maupun kategorikal) diposisikan pada titik nol. Tetapi, karena tabelnya terlihat terlalu padat bila semua titik banding diberi nilai nol, maka sengaja nilai nol pada kategori yang dijadikan referensi itu dihilangkan.

Metode analisis *multivariate logistic regression* ini mampu menangani sekaligus beberapa variabel bebas baik yang bersifat kategorikal, ordinal maupun yang bersifat nominal dalam satu model. Dalam metode ini data ordinal (sebagai variabel bebas) diperlakukan sebagai kategorikal (tetapi kita sendirilah yang harus tetap menginterpretasikan hasil koefisien-koefisien determinasinya sebagai ordinal). Interaksi antar variabel bebas, dan multi-kolinieritas antar-variabel bebas dalam mempengaruhi variabel dependen juga diakomodasi oleh model ini. Sejauh variabel-variabel bebas yang berinteraksi kuat itu (misalnya antara pendidikan anak dengan umur atau pendidikan orang tua) mempunyai pengaruh yang sama-sama signifikan setelah dimasukkan dalam satu model, maka setiap variabel dianggap mempunyai pengaruh yang sama-sama independen terhadap variabel dependen.

Untuk mencapai tujuan khusus yang kedua, hasil kajian ini memberi masukan bagi pengambilan kebijakan tentang bagaimana solusinya agar pendidikan dan ketenagakerjaan memberikan peluang bagi masyarakat untuk berkompetisi secara terbuka.

PENCAPAIAN PEKERJAAN

Analisis regresi terhadap pencapaian pekerjaan laki-laki dan perempuan dipisahkan, karena secara empiris terdapat perbedaan yang mencolok antara jenis pekerjaan laki-laki dan jenis pekerjaan perempuan (perempuan lebih mengelompok pada pekerjaan-pekerjaan tertentu). Dari uji statistik terlihat interaksi yang signifikan antara variabel jenis kelamin dengan variabel lain yang terdapat dalam model regresi ini. Variabel independen yang dianggap menentukan pencapaian pekerjaan laki-laki dan pekerjaan perempuan yang terdapat dalam model ini (14 variabel), adalah umur dan jumlah saudara kandung (faktor demografis), tempat lahir (kota-desa), tempat bekerja (tiga kota), suku bangsa dan agama ibu (sebagai faktor lingkungan sosial), pendidikan orang tua dan pekerjaan ayah (faktor keturunan), tingkat pendidikan dan pengalaman kursus (faktor individu), status migrasi, status perkawinan, sumber informasi pekerjaan dan apakah ia mendapatkan bantuan atau tidak ketika mencari (mendapatkan) pekerjaan terakhir (faktor kontingensi).

Secara keseluruhan, hasil regresi menunjukkan variabel-variabel independen tadi dapat menerangkan variasi pencapaian pekerjaan laki-laki (*Adjusted R. square*) sampai 34 persen (Tabel 1), dan (khususnya) pekerjaan perempuan mencapai 47 persen (Tabel 2), proporsi yang cukup besar bagi suatu studi ilmu sosial². Variabel yang menentukan secara signifikan terhadap pencapaian pekerjaan laki-laki adalah 8 variabel, yaitu umur, tempat bekerja (wilayah), agama, pendidikan orang tua, pekerjaan ayah, tingkat pendidikan dan pengalaman training atau kursus, serta status migrasi. Variabel yang menentukan secara signifikan pencapaian pekerjaan perempuan dan pada kasus pekerjaan laki-laki adalah umur, wilayah, agama, pendidikan orang tua, pekerjaan ayah, tingkat pendidikan dan pengalaman *training* atau kursus. Variabel yang berpengaruh secara berbeda adalah variabel "jumlah saudara kandung" yang signifikan berdampak negatif bagi pencapaian pekerjaan perempuan dan migrasi yang berdampak positif pada pencapaian pekerjaan laki-laki.

Secara umum regresi ini juga menunjukkan bahwa baik faktor demografis (terutama umur), faktor lingkungan sosial (terutama wilayah dan agama), faktor keturunan sosial ekonomi orang tua, maupun faktor individu dan faktor kontingensi, semuanya berperan dalam menentukan pencapaian pekerjaan anak. Namun, penentu pencapaian pekerjaan yang utama adalah tiga faktor, yaitu faktor umur, keturunan dan individu (pendidikan). Faktor lingkungan sosial dan faktor kontingensi hanya memberikan kontribusi yang kecil saja dalam menerangkan variasi pencapaian pekerjaan seseorang. Lihat perubahan R square yang disumbangkan lingkungan sosial dan faktor kontingensi yang juga kecil, yaitu masing-masing tiga persen dan setengah persen (lihat baris kedua terakhir Model B dan E, Tabel 1 & 2). Pada baris yang sama, dapat dilihat bahwa perubahan R square tiga faktor yang lain cukup besar (masing-masing 7 persen, 12 persen dan 9 persen). Di samping itu, basis perhitungan probabilitas untuk tiga faktor ini adalah satuan tahun (usia, lama sekolah) dan satuan tingkat pekerjaan,

² Model pada Studi Blau, Duncan dan Tyree ([1979] 1993:327) sendiri hanya menerangkan 42 persen.

sedangkan untuk faktor lingkungan sosial dan faktor kontingensi adalah dikotomik. Dengan demikian, kendati koefisien regresi kelihatannya kecil, *range* perbedaan probabilitas pencapaian pekerjaan yang dimiliki tiga faktor penentu utama itu akan lebar; misalnya perbedaan antara yang bersekolah satu tahun dengan yang bersekolah 18 tahun. Oleh karena itu, dapat dipastikan bahwa pengaruh tingkat pendidikan adalah yang paling kuat disusul oleh pengaruh pendidikan orang tua dan pekerjaan ayah.

Perubahan yang menarik dengan dimasukkannya variabel pekerjaan ayah yang telah dikode ulang, menjadi bentuk nominal adalah munculnya pengaruh variabel ini yang menjadi signifikan terhadap pekerjaan anak. Dalam studi sebelumnya (Sukarno, 1998:243), variabel pekerjaan ayah yang bersifat ordinal, tidak berpengaruh secara signifikan. Temuan yang ditampilkan sekarang lebih meyakinkan karena basis datanya dapat dibandingkan, yaitu variabel pendidikan ayah dan pekerjaan ayah sama-sama bersifat nominal. Temuan ini agaknya paralel dengan studi Mulder yang menyatakan bahwa masyarakat di Jawa telah bergeser dari masyarakat *prestige based society* (Mulder, 1985:107) ke *class-based society*, yaitu pengaruh pekerjaan ayah lebih kuat dibandingkan dengan pengaruh pendidikan ayah terhadap masa depan karier anak-anaknya.

Di samping itu, hasil regresi tetap memperlihatkan kuatnya pengaruh pekerjaan ayah kendati variabel pendidikan anak, pengalaman kursus, sumber informasi pekerjaan dan variabel “kemungkinan mendapatkan bantuan ketika mencari pekerjaan” dimasukkan ke dalam model regresi (Model E Tabel 1 & 2). Hal ini mengindikasikan bahwa kedudukan pekerjaan ayah, barangkali melalui kekuasaan, jaringan sosial, dan uang, tetap ikut berperan penting pada kompetisi si anak dalam mencapai pekerjaan yang tinggi. Bila dibandingkan antara pengaruh variabel orang tua (pendidikan) dan sumbangan variabel pendidikan anak dalam menerangkan variasi pencapaian pekerjaan anak, akan terlihat pengaruh variabel pendidikan orang tua lebih kecil (Model D Tabel 1 & 2).

Variabel orang tua ini terlihat tetap kuat, bahkan pengaruh variabel pekerjaan ayah lebih meningkat setelah variabel “kontingensi” seperti migrasi, perkawinan, dan upaya mencari kerja dimasukkan dalam model regresi (Model E Tabel 1 & 2). Interpretasi dari data ini antara lain adalah bahwa kendati migrasi, sumber informasi (misalnya sama-sama memperoleh sumber informasi dari anggota keluarga) dan bantuannya (misalnya sama-sama memperoleh bantuan untuk memperoleh pekerjaan yang diinginkan), namun kualitas informasi pekerjaan dan tujuan migrasi serta kekuatan jaringan sosial terhadap calon pemberi pekerjaan sungguh berbeda pengaruhnya antara yang diberikan oleh orang tua dengan pekerjaan/pendidikan rendah dan yang diberikan oleh orang tua dengan pekerjaan/pendidikan yang tinggi.

Seperti terlihat pada Tabel 1 dan Tabel 2 Model E, kendati pengaruh positif pendidikan orang tua dan pekerjaan ayah lebih kecil dibandingkan dengan pengaruh pendidikan anak, namun jika dibandingkan dengan pengaruh wilayah, agama, kursus, dan migrasi (bagi laki-laki), maka terlihat dengan jelas bahwa pengaruh pendidikan orang tua dan pekerjaan ayah tersebut jauh lebih kuat. Pada kasus laki-laki misalnya, diasumsikan bahwa karakteristik yang lain adalah sama. Mereka yang orang tuanya

mempunyai pendidikan satu tahun lebih lama dan pekerjaan ayahnya setingkat lebih tinggi akan dapat mencapai pekerjaan yang lebih tinggi masing-masing sebesar 13 persen dan 16 persen dari satuan pekerjaan pada indeks Ganzeboom. Ini berarti bahwa andaikata ada dua orang pemuda yang dilihat dari 13 variabel yang lain karakteristiknya sama, tetapi yang satu anak dari ayah yang berpangkat hakim tinggi (berposisi 86) dan yang lain adalah anak dari ayah yang kerjanya sebagai penggali sumur (berposisi 11 pada indeks Ganzeboom), maka peluang kompetisi anak sang hakim akan memperoleh pekerjaan yang tingkatnya (0.16×65) lebih tinggi daripada anak penggali sumur. Itu baru dilihat dari pengaruh pekerjaan ayah. Belum lagi bila diperhitungkan sumbangan pendidikan orang tua dan faktor primordial lain yang juga terlihat signifikan dalam mempengaruhi pencapaian pekerjaan anak, baik laki-laki maupun perempuan, misalnya variabel agama.

Variabel agama berpengaruh secara signifikan terhadap pencapaian pekerjaan anak, baik laki-laki maupun perempuan. Mungkin saja bukan hanya pengaruh agama yang lebih membatasi gerak perempuan muslim, sehingga cenderung kurang *mobile* untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih tinggi, tetapi juga pengaruh sejarah yang cukup lama. Pengaruh sejarah itu misalnya bagi anak-anak nonmuslim (terutama Kristen), telah diperkenalkan sektor modern sehubungan dengan kedekatan orang tua mereka terhadap sektor modern, seperti sektor birokrasi yang telah diperkenalkan sejak zaman kolonial dahulu. Akibatnya, terdapat kesenjangan yang cukup besar antara pemeluk-pemeluk agama tersebut untuk merebut pekerjaan yang lebih tinggi. Dengan demikian, seperti diindikasikan oleh hasil regresi tadi, kompetisi yang ada sangatlah “tersekat-sekat” (*segmented, class-biased*), bahkan dipengaruhi ikatan-ikatan primordial, seperti etnik dan agama. Dengan kata lain, pengaruh keturunan masih sangat kuat dalam proses stratifikasi sosial pada masyarakat yang diteliti. Hal ini tidak berarti bahwa pendidikan dan *training*/kursus tidak berpengaruh positif untuk mencapai pekerjaan yang lebih tinggi. Seperti terlihat pada Tabel 1 dan Tabel 2, kedua faktor tadi mempunyai pengaruh positif dan terkuat untuk mencapai pekerjaan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, untuk mencapai pekerjaan yang tinggi terlihat dengan jelas bahwa pertanyaannya adalah bukan hanya pendidikanmu apa (*who you are*) melainkan yang tak kalah pentingnya adalah siapa ayahmu (*who is your dad*).

Pengaruh kedudukan sosial ekonomi orang tua ini juga secara implisit terdapat pada kuatnya pengaruh bentuk bantuan (nonkoneksi terutama uang) terhadap pencapaian pekerjaan seseorang (Tabel 3). Mereka yang mendapat bantuan nonkoneksi, dalam jawaban responden terutama berbentuk uang, ternyata lebih besar pengaruhnya dibandingkan dengan koneksi untuk mencapai pekerjaan yang lebih tinggi. Kenyataan ini mudah dimengerti, bahwa di tengah keadaan yang sulit untuk mendapatkan pekerjaan, semua pihak cenderung menggunakan jalur koneksi yang mengakibatkan nilai koneksi terdevaluasi. Sebaliknya, nilai uang—berbeda dengan koneksi yang lebih terbuka di sektor informal dan pekerjaan rendah serta jangkauannya sangat bergantung pada posisi kekuasaan dan kedekatan konektor dengan calon pemberi kerja—uang lebih fleksibel. Uang berguna untuk memasuki sektor mana pun, bahkan berguna untuk meningkatkan efektivitas perkoneksian itu sendiri. Mereka yang berasal

dari kelompok sosial ekonomi tinggi itulah yang lebih berpeluang menggunakan uang dalam jumlah besar untuk meraih pekerjaan yang tinggi.

Pendidikan, seperti terlihat pada kedua tabel di atas, sangat penting untuk mencapai pekerjaan yang tinggi. Namun, dengan menggunakan data yang sama seperti telah diungkapkan sebelumnya, tingkat pendidikan dan pengalaman kursus anak sangat ditentukan oleh pendidikan dan pekerjaan orang tua (Sukarno, 1998:65). Kedua variabel terakhir ini adalah yang paling menentukan bagi tingkat pendidikan anak dibandingkan dengan variabel yang lain. Dua variabel itu menyumbangkan setengah dari seluruh (30 persen) proporsi yang dapat diterangkan oleh 11 variabel dalam model regresi (Sukarno, 1998: 65). Oleh karena itu, dalam masyarakat yang diteliti situasi persaingan baik dalam mencapai pendidikan maupun untuk memperoleh pekerjaan masih kurang kompetitif.

Di samping stratifikasi sosial pada masyarakat yang diteliti tersekat-sekat (*segmented*) karena ditandai dengan kuatnya faktor keturunan dan faktor primordial lainnya, data regresi ini juga menunjukkan kuatnya faktor senioritas. Terlihat diskriminasi yang kuat terhadap mereka yang lebih muda. Artinya, bahwa kompetisi yang terjadi bukan hanya mengusung atribut kelas sosial ekonomi saja melainkan juga atribut generasi. Seperti terlihat pada baris pertama Tabel 1 dan Tabel 2, bila karakteristik yang lain adalah sama (*assumed everything else being equal*), mereka yang lebih tua, baik laki-laki maupun perempuan, secara signifikan mendapatkan pekerjaan yang lebih tinggi. Salah satu keterangan spekulatif terhadap temuan ini adalah bahwa sejalan dengan penambahan umur, meningkat pula *in-house training* serta *practice makes perfect*, suatu penguatan bukti kesetiaan pada majikan. Penambahan jumlah tanggungan keluarga yang terjadi sejalan dengan pertambahan umur juga mempengaruhi pertimbangan bagi promosi jabatan.

Namun, masih terdapat ketidakjelasan dalam masalah ini, karena seperti kelak terlihat pada regresi terhadap pendapatan, kendati variabel "lama bekerja" telah dimasukkan di dalam regresi (Tabel 4), variabel umur tetap mempunyai pengaruh signifikan terhadap pendapatan. Artinya, faktor generasi dan senioritas tidak dapat diartikan hanya sebagai "lama bekerja" pada pekerjaan yang sedang dijalani. Faktor lain yang melekat pada generasi yang mungkin dapat menerangkan mengapa generasi tua mempunyai peluang yang lebih besar, untuk mencapai pekerjaan lebih baik, adalah faktor kompetisi "mendapat pekerjaan" yang mungkin lebih lunak pada generasi tua tersebut. Sampai dengan 1990-an, terdapat pertumbuhan angkatan kerja yang tinggi pada generasi yang lebih muda (lihat Jones, 1993:230) sehingga persaingan untuk memperoleh pekerjaan maupun promosi, lebih ketat di antara generasi yang lebih muda.

Pengaruh positif umur terhadap pencapaian pekerjaan lebih kuat pada laki-laki dibandingkan dengan pada perempuan. Hal ini dapat dimengerti karena absensi dan bahkan fluktuasi partisipasi ke dalam angkatan kerja yang mengganggu kontinuitas kerja lebih sering dialami oleh perempuan.

Faktor absensi ini pulalah yang mungkin dapat menerangkan mengapa pengalaman *training* atau kursus yang diperolehnya terutama sebelum bekerja berpengaruh secara signifikan, melalui rekrutmen maupun peningkatan karier, bagi pencapaian pekerjaan laki-laki, tetapi tidak berpengaruh terhadap pencapaian pekerjaan perempuan (Tabel 1 & Tabel 2). Di samping faktor absensi, jumlah saudara kandung secara signifikan juga berpengaruh negatif terhadap pencapaian pekerjaan bagi perempuan (Tabel 1), berbeda halnya dengan kasus laki-laki (lihat Tabel 2). Hal ini terjadi agaknya karena di tengah keluarga yang mempunyai jumlah anak yang banyak, sumber daya yang terbatas mungkin lebih dialokasikan pada anak laki-laki, dengan pertimbangan bahwa anak laki-laki kelak menjadi penanggung jawab rumah tangga. Oleh karena itu, perempuan mengalami diskriminasi dalam upayanya untuk mendapatkan pekerjaan yang diinginkan.

Perbedaan prospek pekerjaan antara laki-laki dan perempuan tampaknya juga terlihat melalui migrasi (Model E, Tabel 1 & Tabel 2). Faktor migrasi secara signifikan berpengaruh positif pada pencapaian pekerjaan laki-laki, tetapi cenderung negatif pada kasus perempuan, kendati tidak signifikan. Tempat tujuan migrasi biasanya memberikan *density* atau kepadatan jenis pekerjaan yang tinggi sehingga membentangkan pilihan karier yang lebih luas. Akan tetapi, nilai-nilai keluarga dan masyarakat tampaknya lebih memberi kelonggaran terhadap laki-laki dibandingkan dengan terhadap perempuan untuk bermigrasi guna mencari pekerjaan yang lebih baik.

Dengan demikian, nilai-nilai masyarakat seperti tecermin pada pengaruh jumlah saudara kandung dan peluang yang diberikan oleh migrasi terhadap pencapaian pekerjaan atau karier, memberikan peluang kompetisi bagi laki-laki dan perempuan secara tidak seimbang.

PENCAPAIAN PENDAPATAN

Pendapatan dalam kajian ini adalah pendapatan rata-rata per bulan yang diperoleh dari pekerjaan utama maksimum enam bulan terakhir, (khususnya) dari mereka yang bekerja pada pihak lain (bukan sebagai pekerja keluarga). Bourdieu (1986) menyebutkan bahwa pendapatan pada dasarnya merupakan hasil dari eksploitasi yang berujung pada konversi dari sumber-sumber atau modal fisik (*body*), sosial, politik, budaya—termasuk pendidikan—serta ekonomi menjadi *economic currency*. *Economic currency* yang dimaksud di sini adalah uang. Dalam studi ini hanya sedikit saja dari modal atau sumber-sumber tadi yang diuji peranannya terhadap pencapaian pendapatan seseorang. Di samping variabel-variabel yang digunakan untuk menerangkan pencapaian pekerjaan seperti terlihat pada bab sebelumnya, ditambahkan pula variabel “jenis pekerjaan” dan “lamanya bekerja pada pekerjaan terakhir itu” sebagai variabel penentu. Dua variabel ini sering diungkapkan sebagai penentu yang sangat kuat bagi “karier” seseorang dan secara umum dipahami sebagai penentu utama pendapatan seseorang. Apakah benar demikian?

Memang, pekerjaan yang dicapai seseorang boleh dikatakan hasil akumulasi sinergi antara ijazah, cara mencari kerja, *on-the-job training* (pengalaman kerja dan lamanya bekerja pada pekerjaan tersebut) termasuk faktor-faktor lingkungan sosial

dan karakter individual di satu pihak dan di pihak lain terbukanya jabatan dan jenjang karier yang tersedia di tempat bekerja. Pertanyaannya adalah apakah faktor orang tua dan faktor primordial lainnya terus berhenti begitu seseorang mencapai pekerjaan itu, ataukah faktor-faktor itu dapat terus diperhitungkan untuk mendapatkan pendapatan yang lebih baik? Apakah faktor keturunan, faktor primordial dan faktor pendidikan tidak terus berperan dalam menentukan pendapatan seseorang di samping dua variabel tadi? Secara sosiologis seseorang yang hidup dengan pekerjaannya tidaklah terlepas baik dari kehidupan sosial politik dan budaya maupun dari ekonomi keluarga dan lingkungannya. Bahkan dalam menjalani pekerjaan itu, faktor-faktor di atas itu terus mempengaruhi kinerja dan ikut menentukan pendapatannya, di samping ditentukan oleh faktor struktural dan faktor eksternal seperti fluktuasi ekonomi dari dunia tempat kerjanya. Sayang, faktor struktural seperti besarnya tenaga kerja yang terlibat di tempat kerjanya, sektor formal ataukah informal, dan faktor fluktuasi ekonomi dari sektor usaha itu, data-set yang ada tidak menyediakan informasi tersebut. Oleh karena itu hasil *R square* dari regresi ini tidak maksimal (hanya 21 persen) pada regresi ini (lihat Tabel 4, Model F, baris keempat dari bawah). Karena tujuan studi ini adalah untuk mengetahui tingkat kompetisi yang ada pada masyarakat yang diteliti, maka konsentrasi analisis pada faktor bawaan (keturunan) versus faktor meritokratik (pendidikan, *training*, migrasi dan cara mencari kerja, jenis pekerjaan yang diperoleh dan lama bekerja), agakny cukup memadai.

Seperti terlihat dalam Tabel 4, beberapa faktor “bawaan” (yaitu di luar faktor pendidikan, *training*, jenis pekerjaan dan lama bekerja tadi) secara signifikan menentukan pendapatan seseorang. Model F Tabel 4 memperlihatkan pula bahwa di samping jenis kelamin, faktor-faktor “bawaan” yang telah menentukan pencapaian pekerjaan seseorang juga signifikan dalam menentukan pendapatan seseorang. Faktor-faktor bawaan (individu) yang signifikan menentukan pendapatan seseorang adalah umur, suku, agama, pendidikan orang tua, dan jenis pekerjaan ayah. Lingkungan sosial lain yang juga berpengaruh adalah wilayah. Wilayah mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pendapatan. Mereka yang tinggal di Semarang dan Surabaya mempunyai pendapatan yang lebih rendah daripada mereka yang tinggal di Jakarta. Setidak-tidaknya hal ini dapat diketahui dari tingkat UMR yang berlaku di wilayah tersebut.

Bagian yang sangat menarik adalah adanya kesenjangan pendapatan antara laki-laki dan perempuan yang cenderung meningkat (koefisien regresinya meningkat dari 1.59 (Model A) menjadi 3.03 (Model F Tabel 4)) setelah variabel lingkungan sosial, orang tua, pendidikan dan jenis pekerjaan, dan lama bekerja dimasukkan di dalam model regresi. Ini berarti bahwa peluang peningkatan pendapatan yang disediakan oleh variabel-variabel di atas cenderung lebih menguntungkan laki-laki.

Kesenjangan pendapatan antara laki-laki dan perempuan meningkat cukup drastis setelah variabel orang tua dan jenis pekerjaan serta lama bekerja dimasukkan dalam model (koefisien regresi meningkat dari 1.70 menjadi 2.19; lihat model B ke C yang meningkat dari 2.40 menjadi 3.03, lihat model E ke F, Tabel 4). Ini mengindikasikan bahwa pengaruh positif pendidikan orang tua dan pekerjaan ayah (Model C) terhadap

pendapatan anak lebih kuat pada kasus laki-laki dibandingkan dengan kasus perempuan. Mekanisme yang terjadi barangkali adalah bahwa sumber daya orang tua diberikan atau dieksploitasi secara kurang merata bagi peningkatan karier/pendapatan untuk atau oleh anak laki dan perempuan, yaitu bias kepada laki-laki. Bentuk konkret sumber daya itu misalnya modal usaha atau bimbingan karier dan jaringan sosial ekonomi dan birokrasi yang dimiliki orang tua yang dapat membantu meningkatkan usaha atau karier si anak.

Bias kepada anak laki-laki itu dapat terjadi karena dipengaruhi oleh nilai-nilai patriarkat. Semakin tinggi pendidikan dan pekerjaan orang tua semakin besar pengaruh positifnya terhadap pencapaian pendapatan laki-laki. Agaknya hal ini mengindikasikan bahwa orang tua dari kelas atas lebih kuat dalam memberikan dorongan karier kepada anak laki-laki dibandingkan kepada anak perempuan. Apakah ini berarti bahwa pada kelompok sosial ekonomi menengah atas dorongan terhadap anak perempuan memasuki dunia kerja bukan untuk tujuan peningkatan kariernya? Ataukah kelambanan peningkatan karier tersebut terjadi oleh karena proteksi yang berlebihan dan menjadikan anak perempuan yang bekerja bukan sebagai andalan sumber pendapatan keluarga? Apakah dengan demikian pada kalangan masyarakat kelas atas *sexual division of labour* lebih kuat dibandingkan dengan pada kelas bawah? Dalam hal ini, keterangan Papanek (1985:312—22) yang menyebutkan bahwa alasan yang berbeda antara keluarga mampu dan keluarga yang tidak mampu untuk melibatkan perempuan dalam pasar kerja, dapat memberikan penjelasan. Keluarga yang kurang mampu, menurut Papanek, melibatkan perempuan dalam pasar kerja terutama untuk tujuan *survival*, sedangkan bagi keluarga mampu melibatkan perempuan ke dalam pasar kerja lebih karena tujuan gengsi.

Keterangan ini dapat diekstrapolasi untuk menerangkan bahwa terdapat dorongan yang lebih kuat pada perempuan yang lahir dari keluarga kurang mampu untuk meraih nilai balik yang maksimal dari investasi pendidikannya. Akibatnya, berbeda dengan perempuan dari keluarga mampu yang cenderung kurang diarahkan untuk meraih secara maksimal nilai balik investasi, perempuan dari keluarga kurang mampu “dituntut” secara moral untuk secara maksimal meraih nilai balik (pendapatan) dari ongkos ekonomi ketika bersekolah dan biaya sosial yang tinggi yang telah dicurahkan ketika bekerja. Tetapi sebaliknya, berbeda dengan kasus perempuan dari keluarga kelas atas, pada anak laki-laki dari keluarga mampu agaknya justru terdapat “beban” moral untuk meneruskan prestise dan kedudukan sosial ekonomi orang tua sehingga mendorong mereka untuk mendapatkan penghasilan tinggi, yaitu untuk mewarisi kelas sosial orang tuanya. Terlepas dari kemungkinan ini, bias kelompok atas dalam mendorong karier dan pendapatan bagi anak laki-laki agaknya menunjukkan bahwa kelas atas merupakan segmen yang penting bagi proses reproduksi sosial untuk melestarikan patriarki.

Secara umum, kelambanan peningkatan karier pada perempuan itu tecermin pada pelebaran kesenjangan pendapatan antara laki-laki dan perempuan setelah variabel jenis pekerjaan dan lama bekerja dimasukkan dalam model regresi (Model F Tabel 4, tecermin pada peningkatan koefiesensi regresi). Hal Ini mengindikasikan bahwa peluang

bagi peningkatan jenjang karier (jenis pekerjaan) dan lama bekerja lebih terbuka bagi laki-laki dibandingkan bagi perempuan dan berakibat pada peningkatan pendapatan yang mencolok bagi laki-laki. Ini dapat ditafsirkan sebagai akibat segmentasi pasar kerja, yaitu peluang promosi dari jenis pekerjaan yang biasanya digeluti perempuan yang cenderung lebih sempit. Sudah menjadi rahasia umum bahwa terutama di negara-negara yang masih kuat perbedaan pekerjaan berdasarkan jenis kelamin, perempuan sering hanya menempati pekerjaan-pekerjaan yang boleh dikatakan *careerless jobs*. Kenyataan ini merupakan faktor yang menghambat perempuan untuk dapat melakukan pekerjaan itu lebih lama sehingga terjadi pengurangan peluang peningkatan pendapatan yang lebih besar bagi perempuan dibandingkan dengan laki-laki.

Faktor umur tetap signifikan dalam menentukan pendapatan. Namun, pengaruhnya cenderung menurun setelah variabel orang tua, pendidikan anak, status perkawinan, dan migrasi dimasukkan ke dalam model regresi. Pengaruh umur menurun cepat terutama setelah pendidikan dan pekerjaan orang tua dimasukkan di dalam model regresi [koefisien turun dari 1.27 (model B) menjadi 1.06 (model C, Tabel 4)]. Ini berarti bahwa pengaruh senioritas tidak begitu kuat pada pendapatan anak-anak dari keluarga dengan sosial ekonomi tinggi. Fakta ini boleh jadi tecerminkan di masyarakat bahwa banyak anak seorang bos yang masih muda usia sekalipun akan memperoleh gaji lebih tinggi dibandingkan dengan mereka yang seusia dan setingkat pendidikannya. Kenyataan seperti itu tidak hanya terjadi di negara berkembang, tetapi juga di negara maju seperti diungkapkan oleh Bourdieu.

Orang tua terutama dari kalangan atas akan berjuang untuk membangun kembali jembatan *trajectory* kelas sosial bagi anak-anak mereka yang terancam karena tidak mampu bersaing di dunia pendidikan. Bahkan upaya kelompok atas untuk menjamin pewarisan posisi sosial kepada anak merupakan faktor yang menurut Bourdieu (1986:147) sangat penting dalam perubahan struktur masyarakat modern. Dicontohkan, anak kelompok elite yang tidak begitu berhasil dalam sekolahnya dapat mendirikan bukan sekadar “kedai cukur *barber shop*” melainkan “*lady's and gen's beauty salon*” yang eksklusif dengan menjual “*image culture*” untuk memperoleh pendapatan yang tinggi. Oleh karena itu, hasil regresi menunjukkan lama bekerja tidak begitu signifikan mempengaruhi pendapatan dan tingkat sosial ekonomi. Bahwa orang tua berpengaruh sangat signifikan terhadap pendapatan anak sepenuhnya dapat dimengerti (Tabel 4 kolom terakhir).

Variabel lain yang tetap signifikan dalam menentukan pendapatan anak kendati telah dikontrol oleh variabel lainnya adalah suku dan agama. Siapa yang terlahir di luar suku Babesuma (Banten, Betawi, Sunda, dan Madura) dan di luar suku Jawa akan mempunyai peluang untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi. Begitu juga yang terlahir dengan agama selain Islam. Pengaruh suku “lainnya” menyusut (dari koefisien 4.15 menjadi sekitar 2.72) tetapi tetap signifikan setelah variabel lain, terutama variabel pendidikan dan pekerjaan orang tua serta pendidikan anak, dimasukkan di dalam model regresi. Demikian pula halnya pengaruh agama yang menyusut tetapi tetap signifikan (dari -5.91 menjadi -4.22 dan -3.87, Tabel 4). Ini mengindikasikan bahwa kesenjangan pendapatan menurut suku dan agama sebagian

karena perbedaan tingkat pendidikan, pekerjaan orang tua serta tingkat pendidikan dari anak yang berbeda suku dan agama tersebut. Dengan kata lain variabel agama berperan secara “langsung” dan tidak langsung dalam menentukan pendapatan seseorang, yaitu melalui variabel-variabel tadi.

Fakta ini agaknya mudah dimengerti bahwa secara historis mereka yang beragama nonmuslim, (terutama Kristen) sejak generasi pendahulunya, memang telah terlebih dahulu menerima budaya persekolahan dan dekat dengan sektor ekonomi modern dibandingkan dengan mereka yang beragama Islam. Akibatnya, mereka yang beragama Islam selangkah tertinggal dalam pendidikan formal dan jenis pekerjaan sehingga wajar saja jika pendapatannya juga lebih rendah. Namun, seperti terlihat dalam regresi ini, atribut agama “Islam” tetap berpengaruh (negatif) signifikan dan atribut suku “non-Babesuma dan non-Jawa” (berpengaruh secara positif) signifikan terhadap pendapatan kendati telah dikontrol oleh 16 faktor yang lain. Regresi ini mendorong lahirnya pertanyaan sebagai berikut: variabel manakah yang tidak masuk dalam regresi ini, tetapi berhubungan dengan agama dan mempengaruhi pendapatan responden? Apakah faktor kepercayaan itu sendiri (seperti kasus puritanisme dan panggilan dan etos kerja dari kelompok Protestan dalam studi Weber) memang berpengaruh pada pendapatan responden di tiga kota yang diteliti? Ataukah memang terdapat diskriminasi di tempat kerja berdasarkan agama? Untuk menjawab pertanyaan ini diperlukan studi kualitatif yang mendalam. Pertanyaan senada juga dapat diajukan pada kasus suku.

Variabel-variabel kontingensi, seperti status migrasi, status perkawinan, jenis sumber informasi pekerjaan, dan jenis bantuan yang diberikan kepada seseorang untuk mendapatkan pekerjaannya yang terakhir, ternyata tidak ada satu pun yang berpengaruh signifikan terhadap pendapatan responden. Selain variabel status perkawinan, variabel-variabel tersebut dikenal sebagai variabel yang mencerminkan upaya dan metode mencari pekerjaan. Ini berarti bahwa dibandingkan dengan faktor bawaan seperti posisi sosial ekonomi orang tua dan lingkungan sosial (khususnya agama dan etnik), faktor “upaya” tadi ternyata tidaklah berarti banyak. Ini juga menunjukkan bahwa kompetisi melalui cara mencari kerja tidak banyak artinya dibandingkan dengan faktor keturunan atau faktor primordial. Hal ini merupakan pertanda bahwa pada masyarakat yang diteliti, stratifikasi sosial yang terjadi masih kuat pengaruh “sponsor” orang tua dan tersegmentasi menurut jenis kelamin, generasi, suku, dan agama sehingga kurang tersedia situasi kompetitif dan meritokratik bagi generasi penerus.

KESIMPULAN

Secara umum hasil regresi menunjukkan bahwa variabel bebas yang dipilih untuk menganalisis variasi pencapaian pekerjaan dan pendapatan, terutama pencapaian pekerjaan, cukup kuat sebagai petunjuk untuk menerangkan realitas masyarakat yang diteliti. Hal ini terlihat dari besarnya proporsi variasi yang dapat diterangkan oleh model regresi dilihat dari ukuran ilmu sosial. Variasi pencapaian pekerjaan perempuan, dapat diterangkan mencapai 47 persen (Tabel 1), laki-laki 33 persen (Tabel 2), dan 21

persen (pencapaian pendapatan; laki-laki - perempuan, Tabel 4). Analisis regresi memperlihatkan bahwa proses stratifikasi sosial melalui pencapaian pekerjaan dan pendapatan pada masyarakat yang diteliti sangat dipengaruhi oleh latar belakang sosial ekonomi orang tua, tingkat pendidikan, dan bahkan oleh faktor primordial.

Tingkat pendidikan anak merupakan faktor paling kuat yang melebihi pengaruh latar belakang sosial ekonomi orang tua terhadap pencapaian pekerjaan dan pendapatan seseorang. Dari *data-set* yang sama terbukti bahwa tingkat pendidikan anak diketahui sangat ditentukan oleh latar belakang sosial ekonomi orang tua (Sukarno, 2002:8). Dengan demikian, secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa pengaruh sosial ekonomi orang tua (keturunan) merupakan penentu utama proses stratifikasi sosial pada masyarakat yang diteliti. Masa depan anak seakan-akan lebih merupakan “pewarisan” posisi sosial ekonomi yang dimiliki orang tua daripada sebagai hal yang secara murni dikompetisikan. Ini bukan berarti pendidikan tidak memberikan peluang kompetisi. Pengaruh yang signifikan dari tingkat pendidikan (terlepas dari pengaruh orang tua) menunjukkan bahwa pendidikan tetap memberikan peluang kompetisi. Tetapi ruang kompetisi yang disediakan pendidikan itu kecil karena, jangankan di negara miskin, di negara yang telah membebaskan biaya pendidikan sekalipun, pengaruh orang tua sangat menentukan keberhasilan pendidikan anak. Dengan kata lain pada masyarakat yang diteliti masih kurang tersedia ruang kompetisi yang cukup untuk meraih pekerjaan dan pendapatan.

Secara umum juga dapat dikatakan bahwa perempuan lebih mengalami kondisi yang kurang kompetitif. Berbeda dengan laki-laki, bagi perempuan, migrasi tidak memberikan prospek pekerjaan yang lebih baik. Begitu juga, jumlah saudara kandung yang besar berperan negatif pada pencapaian pekerjaan bagi perempuan. Kesenjangan pendapatan menurut jenis kelamin juga cenderung melebar pada pekerja yang berlatar belakang sosial ekonomi tinggi. Ini menandakan suatu ironi, karena perempuan kelompok atas cenderung mengalami diskriminasi untuk memperoleh pendapatan dibandingkan dengan perempuan kelas bawah. Pelebaran kesenjangan yang lebih memberikan peluang untuk meraih pendapatan yang lebih luas bagi laki-laki dibandingkan dengan perempuan dari kelompok atas menandakan bahwa patriarkat lebih kuat terbangun pada generasi penerus di kalangan kelas atas.

Kesimpulan lain adalah bahwa faktor orang tua dan faktor lingkungan sosial (agama, etnik, dan wilayah)—di samping berpengaruh kuat pada faktor individu (pendidikan, jenis pekerjaan, lama bekerja)—juga ternyata lebih kuat pengaruhnya dibandingkan dengan faktor kontingensi (status perkawinan, migrasi, sumber informasi, dan jenis bantuan yang diterima untuk mendapatkan pekerjaan terakhir) dalam menentukan tingkat pendapatan. Pekerjaan dan pendapatan kendati tampak dikompetisikan, tetapi dilihat dari urutan-urutan determinasi (latar belakang primordial, sosial ekonomi orang tua → pendidikan → pekerjaan → pendapatan) maka pencapaian yang ada lebih banyak merupakan hal yang *ascribed* (ditentukan terutama oleh latar belakang primordial dan keturunan) daripada *achieved* (tercapai) secara kompetitif. Dari data set yang sama sebelumnya telah ditemukan bahwa pendidikan dan pekerjaan orang

tua berpengaruh signifikan terhadap pendidikan anak. Bahkan, pendidikan orang tua saja mampu menerangkan separoh (lihat perubahan R. square) 14,5 persen variasi pendidikan anak dari 29 persen yang berhasil diterangkan oleh Model regresi (13 variabel) (Sukarno, 2002:8). Pendidikan anak mempunyai pengaruh independen yang signifikan di samping faktor orang tua, lingkungan sosial dan faktor kontingensi pada pencapaian pekerjaan (Tabel 1 & Tabel 2) dan pendapatan (Tabel 3), kesimpulannya pendidikan merupakan faktor nonprimordial yang dapat membuka ruang mobilitas dan kompetisi di masyarakat.

MASUKAN UNTUK KEBIJAKAN

Pada masyarakat Indonesia yang sedang mengalami transformasi dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern, agaknya terdapat tarik-menarik yang kuat antara pewarisan (antara lain juga melalui nepotisme, kolusi melalui koneksi orang tua dan ikatan primordialisme yang lain dalam menempatkan anak pada posisi sosial ekonomi yang ‘tinggi’) dengan di pihak lain perebutan melalui kompetisi (keterbukaan dan semangat demokratis) pada rekrutmen di sekolah dan dunia kerja. Munculnya institusi pendidikan dan sektor-sektor ekonomi modern yang juga menerapkan manajemen modern, diharapkan menumbuhkan peluang kompetisi yang lebih luas, karena untuk mendorong efisiensi sekaligus produktivitas yang tinggi perlu diterapkan prinsip meritokrasi. Ketika sektor-sektor modern itu tumbuh di tengah masyarakat yang kurang demokratis serta dikuasai oleh penguasa beserta kroninya di semua tingkatan maka tidak ada jaminan diterapkannya prinsip meritokratik. Bahkan sebaliknya: untuk menjamin pengalihan penguasaan aset (baik budaya seperti pendidikan dan pekerjaan serta pendapatan) kepada generasi ahli waris, tidak jarang politik pendidikan dan perekrutan tenaga kerja direayasa sedemikian rupa agar generasi ahli waris kelompok elitelah yang memenangkannya. Akibatnya, di negara-negara (*soft state*) yang kurang demokratis dan kurang tegas penegakan hukumnya, bentuk sponsor (*sponsored mobility*) terjadi. Di Cina misalnya, seperti yang ditemukan Bian (1997), siapa yang bisa memanfaatkan kerabat dekat (dari atau) yang berkuasa akan mendapatkan pekerjaan yang lebih baik (*the strength of strong social-ties hypothesis*). Boleh jadi hambatan bagi kompetisi yang sehat itu terdapat pada sistem pendidikan, rekrutmen serta penjenjangan karier di dunia kerja, di samping pada budaya yang ada di tingkat keluarga dan komunitas etnik.

Namun, yang jauh lebih mengkhawatirkan adalah kebijakan-kebijakan negara yang cenderung menuju kompetisi bebas liberalistik yang akan meminggirkan “kelompok miskin” yang berbakat dari arena kompetisi. Munculnya kebijakan pendidikan [Undang-Undang Sisdiknas 2003 dan Badan Hukum Pendidikan (masih Rencana Peraturan Pemerintah) Februari 2005] yang memberikan peluang otonomi sekolah dan “komersialisasi pendidikan”, dan kecenderungan pada politik “bebas biaya pendidikan dasar” kepada semua siswa yang liberalistik, akan menyisihkan kelompok miskin dari etis solidaritas. Apabila argumen etis dan pemerataan ini kelak terkalahkan maka pengembangan sumber daya manusia ke tingkat setinggi-tingginya hanya akan memberikan peluang yang lebar kepada kepada kelompok yang lebih kuat.

Guna mendorong demokratisasi, pemerintah seharusnya mengurangi kecenderungan “ketertutupan sosial” dengan memberikan peluang mobilitas sosial kelompok bawah, antara lain dengan intervensi yang kuat dalam dunia pendidikan dan dunia kerja, baik melalui subsidi, maupun melalui *affirmative policy* di dunia pendidikan dan informasi pasar kerja. Untuk itu politik desentralisasi pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia umumnya perlu secara kritis menempatkan prinsip keterbukaan dan demokrasi agar tetap sesuai dengan amanat konstitusi, khususnya tentang hak pendidikan dan pekerjaan bagi setiap warga negara. Melalui intervensi yang kuat di dua bidang itu pula, di negara multietnik seperti Indonesia, persatuan nasional lebih dapat diciptakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bian, Yanjie. 1997. “Bringing Strong-ties Back In: Indirect Ties, Network Bridges, and Job Searches in China”. *American Sociological Review* (64): 366—85.
- Blau, Peter M., Otis Dudley Duncan and Andrea Tyree. 1993. “The Process of Stratification”, in David B. Grusky (Ed.), *Social Stratification in Sociological Perspective*. Boulder: Westview Press, 317—28.
- Bonacich, Edna. 1994. “A Theory of Ethnic Antagonism: The Split Labour Market” in David B. Grusky (Ed.), *Social Stratification its Sociological Perspective*. Boulder: Westview Press, 469—487.
- Bourdieu, Pierre. 1986. *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, translation from Richard Nice, Routledge and Kegan Paul, London.
- Chernikowsky dan Meesok. 1981. *The Determinants of School Enrollment in Indonesia*. Jakarta: the World Bank.
- Granovetter, Mark S. 1973. “The Strength of Weak Ties”, *American Sociological Review* (78): 136—78.
- . 1974. *Getting A Job: A Study of Contacts and Careers*. London: Harvard University Press.
- . 1990. “Toward a Sociological Theory of Income Differences”, in David B. Grusky (Ed.), *Social Stratification: Class, Race and Gender in Sociological Perspective*. Boulder: Westview Press, 365—83.
- Gray, Alan. 1994. “Statistics Lecture Note” (unpublished).
- Hechter, Michael. 1994. “Towards a Theory of Ethnic Change” in David B. Grusky (Ed.), *Social Stratification: Class, Race and Gender in Sociological Perspective*. Boulder: Westview Press, 487—501.
- Jones, Gavin W. 1993. “Dilemmas in Expanding Education for Faster Economic Growth: Indonesia, Malaysia, and Thailand”, in Naohiro Ogawa, Gavin W. Jones and Jeffrey G. Williamson (Eds.), *Human Resources in Development along the Asia-Pacific Rim*. Singapore: Oxford University Press, 229—58.

- Mulder, Niels. 1985. *Pribadi dan Masyarakat di Jawa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sukarno, Makmuri. 1998. "The Transition from School to Work and Job Seeking Behaviour Among Youth In Three Cities of Java". (Unpublischd dissertation, The Australian National University, Canberra).
- Sukarno, Makmuri. 2002. "Latar Belakang Sosial dan Pencapaian Pendidikan", *Penduduk & Pembangunan XIII*, 2: 1—19.
- Tirtosudarmo, Riwanto, Tri Handayani dan Daliyo. 1995. "Pemuda dalam Konteks Transformasi Demografi-Ekonomi Daerah Perkotaan", dalam Riwanto Tirtosudarmo, Daliyo, Mita Noveria, Roosmalawati Rusman, Sumono, dan Tri Handayani, *Dinamika Sosial Penduduk Usia Muda (15—29 Tahun) di Daerah Perkotaan Indonesia*. Jakarta: PPT-LIPI, 23—42.
- Turner, Ralph H. 1959. "Sponsored and Contest Mobility and the School System", in David B. Grusky, (1994) *Social Stratification: Race, Class and Gender in Sociological Perspective*. Boulder: Westview Press, 260—64.
- Treiman, Donal J. and K. Terrel. 1975. "The Process of Stratification in the United States and Great Britain". *American Journal of Sociology* 81: 563—83.

Tabel 1. Regresi Probabilitas Pencapaian Pekerjaan Pekerja Laki-laki Usia 15-29 Tahun, Tiga Kota di Jawa, 1994

Variabel Independen	Kasus	Koefisien regresi				
		Model A	Model B	Model C	Model D	Model E
Umur	1170	.93*** (.09)	.91*** (.09)	.74*** (.08)	.49*** (.08)	.48*** (.09)
Jumlah saudara kandung	1170	-.09 (.12)	-.01 (.12)	.01 (.87)	.01 (.10)	.02 (.10)
Tempat lahir						
Desa	137					
Kota	1033		1.21 (.92)	1.7* (.87)	3.01*** (.82)	1.05 (1.08)
Wilayah						
Jakarta	681					
Semarang	202		.24 (.92)	1.38 (.87)	1.53 (.81)	1.69* (.81)
Surabaya	287		.38 (.81)	.19 (.87)	.28 (.70)	.01 (.71)
Suku						
Babesuma	341					
Jawa	560		.83 (.78)	-.09 (.72)	-.59 (.67)	-.66 (.67)
Lainnya	267		1.62 (.90)	-.46 (.83)	-.42 (.78)	-.36 (.78)
Agama						
Non-Muslim	146					
Muslim	1024		-4.63*** (1.08)	-3.03** (1.0)	-2.52* (.94)	-2.58* (.95)
Pendidikan orang tua	1170			.36*** (.05)	.13* (.05)	.13* (.05)
Pekerjaan ayah				.19*** (.02)	.15*** (.02)	.16*** (.02)
Pendidikan	1170				.90*** (.07)	.88*** (.08)
Kursus ketrampilan						
Tanpa kursus	794					
Dengan kursus	376				1.59** (.59)	1.64*** (.59)
Status migrasi						
Non-migran	946					
Migran	224					2.47* (.86)
Status perkawinan						
Belum kawin	906					
Kawin	264					-.26 (.67)
Sumber informasi						
Non-famili	316					
Famili	854					.34 (.58)
Bantuan						
Tanpa bantuan	677					
Dibantu	493					.14 (.52)
Konstanta		16.89	19.25	11.82	11.67	10.01
R square		.07	.11	.23	.33	.34
F		50.30	18.42	37.11	50.14	38.32
Perubahan R square			.03	.12	.09	.005
Perubahan F			7.27***	99.61***	88.00***	2.25

Catatan: Kategori yang menjadi referensi diberi nilai 0.

***=signifikan dari 1%, **=signifikan dari 5% dan *=signifikan dari 10%.

Sumber: diolah dari Data Survei PPT-LIPI, 1994.

Tabel 2. Regresi Probabilitas Pencapaian Pekerjaan Pekerja Perempuan Usia 15-29 Tahun, Tiga Kota di Jawa, 1994

Variabel Independen	Kasus	Koefisien regresi				
		Model A	Model B	Model C	Model D	Model E
Umur	856	1.22*** (.11)	1.09*** (.11)	.78*** (.11)	.35*** (.10)	.37*** (.10)
Jumlah saudara kandung	856	-.37* (.17)	-.29* (.16)	-.25* (.14)	-.28* (.13)	-.29* (.13)
Tempat lahir						
Desa	85					
Kota	771		7.45*** (1.32)	3.19* (1.24)	.60 (1.12)	.04 (1.46)
Wilayah						
Jakarta	449					
Semarang	177		-2.06 (1.17)	.41 (1.07)	-1.04 (.96)	-1.14 (.96)
Surabaya	230		-1.24 (1.04)	.04 (.95)	-.19 (.84)	-.29 (.85)
Suku						
Babesuma	188					
Jawa	453		2.74* (1.09)	.47 (1.01)	.24 (.89)	.85 (.89)
Lainnya	215		2.01 (1.26)	-.33 (1.16)	.11 (1.03)	.15 (1.03)
Agama						
Non-Muslim	134					
Muslim	722		-5.92*** (1.31)	-4.1** (1.2)	-2.97** (1.07)	-3.00** (1.08)
Pendidikan orang tua	856			.47*** (.07)	.13* (.07)	.14*** (.07)
Pekerjaan ayah	856			.23*** (.03)	.17*** (.03)	.16* (.03)
Pendidikan	856				1.53*** (.09)	1.53*** (.09)
Kursus ketrampilan						
Tanpa kursus	407					
Dengan kursus	449				1.01 (.71)	.99 (.71)
Status migrasi						
Non-migran	701					
Migran	155					-.79 (1.09)
Status perkawinan						
Belum kawin	644					
Kawin	212					-.12 (.77)
Sumber informasi						
Non-famili	231					
Famili	625					-.14 (.71)
Bantuan						
Tanpa bantuan	507					
Dibantu	349					-.63 (.67)
Konstanta		15.64	15.39	9.26	9.67	10.80
R square		.11	.17	.32	.47	.47
F		54.74	23.18	41.39	64.20	48.11
Perubahan R square			.06	.15	.14	.00
Perubahan F			11.37***	94.41***	121.18***	.39

Catatan: Kategori yang menjadi referensi diberi nilai 0.

***=signifikan dari 1%, **=signifikan dari 5% dan *=signifikan dari 10%.

Sumber: diolah dari Data Survei PPT-LIPI, 1994.

Tabel 3. Regresi Probabilitas Pencapaian Pekerjaan Para Pekerja Usia 15- 29 Tahun, yang Dibantu oleh Pihak Lain dalam Mendapatkan Pekerjaan, Tiga Kota di Jawa, 1994 (N= 842)

Variabel Independen	Kasus	Koefisien regresi				
		Model A	Model B	Model C	Model D	Model E
Jenis kelamin						
Perempuan	322					
Laki-laki	520	-3.32*** (.74)	-3.18*** (.73)	-2.65*** (.69)	-2.68*** (.66)	-2.68*** (.67)
Umur	842	.93*** (.11)	.88*** (.11)	.68*** (.10)	.39*** (.10)	.39*** (.11)
Jumlah saudara kandung	842	-.22 (.14)	-.19 (.14)	-.21 (.14)	-.15 (.13)	-.15 (.13)
Tempat lahir						
Desa	95					
Kota	747		3.29* (1.13)	.09 (1.10)	-1.41 (1.04)	-.49 (1.44)
Wilayah						
Jakarta	525					
Semarang	144		-1.19 (1.12)	-.14 (1.06)	-.05 (.99)	.18 (1.00)
Surabaya	173		-1.89* (.99)	-1.30 (.93)	-1.28 (.87)	-1.04 (.89)
Suku						
Babesuna	237					
Jawa	401		1.63 (.92)	.41 (.88)	-.21 (.83)	.05 (.84)
Lainnya	204		2.21* (1.08)	.59 (1.02)	.17 (.96)	.31 (.97)
Agama						
Non-Muslim	122					
Muslim	720		-4.36*** (1.22)	-2.93* (1.15)	-2.94* (1.09)	-2.90* (1.09)
Pendidikan orang tua	842			.35** (.07)	.10*** (.07)	.10*** (.07)
Pekerjaan Ayah				.19*** (.03)	.17*** (.03)	.17*** (.03)
Pendidikan	842				.99*** (.09)	.99*** (.09)
Kursus ketrampilan						
Tanpa kursus	542					
Dengan kursus	300				.19 (.72)	.22 (.72)
Status migrasi						
Non-migran	683					
Migran	159					.93 (1.12)
Status Perkawinan						
Belum kawin	653					
Kawin	189					.07 (.81)
Sumber informasi						
Non-famili	310					
Famili	532					.44 (1.09)
Tipe bantuan						
Non koneksi	253					
Koneksi	589					-1.25* (.50)
Nisbat yang membantu						
Famili	350					
Bukan famili	492					.55 (1.08)
Konstanta		20.61	21.66	16.92	15.94	15.84
R square		.09	.13	.24	.33	.33
F		28.35	14.18	23.58	30.41	22.52
Perubahan R square			.04	.10	.09	.00
Perubahan F			6.53***	57.88***	54.27***	.79

Catatan: Kategori yang menjadi referensi diberi nilai 0.

***=signifikan dari 1%, **=signifikan dari 5% dan *=signifikan dari 10%.

Sumber: diolah dari Data Survei PPT-LIPI, 1994.

Tabel 4. Regresi Probabilitas Pencapaian Pendapatan Para Pekerja Usia 15-29 Tahun, Tiga Kota di Jawa, 1994

Variabel Independen	Koefisien Regresi					
	Model A	Model B	Model C	Model D	Model E	Model F
Jenis kelamin						
Perempuan						
Laki-laki	-1.59* (.72)	-1.70* (.70)	-2.19** (.68)	-2.35** (.69)	2.40** (.70)	3.03***
Umur	1.30*** (.10)	1.27*** (.10)	1.06*** (.10)	.92*** (.10)	.91*** (.11)	.72*** (.12)
Jumlah saudara kandung	-.15 (.14)	-.04 (.14)	-.08 (.14)	-.08 (.14)	-.08 (.14)	.11*** (.13)
Tempat lahir						
Desa						
Kota		2.22* (1.10)	1.18 (1.11)	-1.94 (1.11)	-1.54 (1.17)	-1.53 (1.45)
Wilayah						
Jakarta						
Semarang		-6.43*** (1.07)	-5.14*** (1.04)	-5.22*** (1.04)	5.26*** (1.05)	5.22*** (1.03)
Surabaya		4.24*** (.95)	4.00*** (.92)	-4.16*** (.92)	-4.23*** (.93)	-4.11*** (.91)
Suku						
Babesuma						
Jawa		.08 (.94)	1.35 (.92)	-1.45 (.92)	-1.53 (.92)	-1.54 (.90)
Lainnya		4.15*** (1.09)	2.72* (1.06)	2.75* (1.05)	2.74* (1.06)	2.68* (1.04)
Agama						
Non-Muslim						
Muslim		-5.91*** (1.23)	-4.22*** (1.20)	-3.87** (1.19)	-3.95* (1.20)	-3.39** (1.10)
Pendidikan orang tua			.40*** (.07)	.20*** (.07)	.29*** (.07)	.26*** (.07)
Pekerjaan ayah			.20*** (.03)	.18*** (.03)	.18*** (.03)	.14*** (.03)
Pendidikan				.47*** (.10)	.47*** (.10)	.29** (.11)
Kursus ketrampilan						
Tanpa kursus						
Dengan kursus				.72 (.76)	.69 (.76)	.66 (.75)
Status migrasi						
Non-migran						
Migran					.44 (1.15)	.14 (1.14)
Status Perkawinan						
Belum kawin						
Kawin					.16 (.85)	.08 (.84)
Sumber informasi						
Non-famili						
Famili					.08 (.76)	-.15 (.76)
Bantuan						
Tanpa Bantuan						
Dibantu					-.63* (.69)	-.59 (.69)
Pekerjaan						.19*** (.03)
Lama Bekerja						.65* (.31)
Konstanta	-15.13	-9.38	-16.69	-16.74	-16.54	-19.03
R square	.07	.12	.18	.20	.20	.21
F	52.76	31.94	42.21	38.20	29.23	28.40
Perubahan R square		.05	.06	.02	.00	.01
Perubahan F		20.05***	77.52***	13.32***	.27	5.94**

Catatan: Kategori yang menjadi referensi diberi nilai 0.

***=signifikan dari 1%, **=signifikan dari 5% dan *=signifikan dari 10%.

Sumber: diolah dari Data Survei PPT-LIPI, 1994.

ETHNIC GROUPS, DEVELOPMENT AND CURRENT SITUATION IN NUNUKAN*

By John Haba**

Abstrak

Pada tahun 2000, Nunukan diresmikan sebagai kabupaten baru dalam wilayah administratif Provinsi Kalimantan Timur. Peranan kabupaten baru ini semakin meningkat sebab sebagai “*transit zone*” ke Tawau (Sabah), Nunukan juga menjadi lokasi pemulangan Tenaga Kerja Indonesia dari Malaysia pada tahun 2002. Permasalahan yang timbul untuk setiap wilayah perbatasan adalah terjadinya praktik penyelundupan manusia dan barang serta berbagai jenis komoditas lainnya. Keterbatasan sarana dan prasarana ikut mempengaruhi penanganan pemulangan TKI yang tidak terencana dengan baik. Sebagaimana lazimnya daerah perbatasan (*border areas*) sebagai lokasi mencari pekerjaan, kehadiran berbagai kelompok etnis memicu kecemburuan, sebab dominasi yang menyolok di sektor perekonomian dan posisi sosial antara warga setempat dengan para pendatang. Homogenitas kelompok etnis, penguasaan sumber-sumber alam dan permasalahan TKI (apabila tidak ditangani dengan tepat) dapat berakibat negatif terhadap perkembangan kabupaten yang baru ini.

In 2002, Nunukan was authoritative as new regency in East Kalimantan. The role of this new regency become more important for its function as a “*transit zone*” to Tawau (Sabah) and Nunukan is also used as a transit place for TKI (Indonesian Labor Force) that being deported from Malaysia in 2002. Other problems that may occur in border areas are human smuggling and commodities smuggling. For Nunukan, the major difficulty in handling the TKI deportation was this regency has no sufficient infrastructure to cope the amount of TKI. The increase of its migrant population puts more burdens on the local government. The present migrants from of various ethnic groups were set enviousness that causes a striking domination in economic sector and social lives. These kinds of homogeneity which related to ethnicity, resources and occupation may create negative effects to the Nunukan’s development.

Keywords: Nunukan, Transit zone, Border areas, Ethnic groups

* This paper was presented at “Borneo Research Conference” (BRC) in Kinabalu in Juli 2002. Some materials cited in the paper have been rewritten.

** John Haba is a Researcher Center for Society and Culture, Indonesian Institute of Sciences, Jakarta.

INTRODUCTION

This paper focuses on three major related issues in Nunukan, East Kalimantan namely: ethnic groups, development and potential for conflict that may occur in the coming years. The importance of these issues in Nunukan's setting are highlighted by its role as a new regency lying along border lines with various ethnic groups, it with limited resources for absorbing job seekers either from Nunukan, East Kalimantan or other migrants. The increase in its migrant population puts more burdens on the local administration making it more difficult to cope with the complexity of existing issues. The change from sub-district to district in 2000 was difficult. New development patterns have to be adopted stemming from social, economic and political pressures, simultaneously attempting to ensure external conditions from provincial and central levels of government did not increase Nunukan's burdens. These phenomena are being examined then related them Indonesian society today; where ethnic and religious issues are easily ignited and finally manifested in riots, violence, conflict and enmity as can be observed also elsewhere in Kalimantan, Maluku, Riau, etc..

Currently more people in Nunukan are out of work; their numbers are increased by returning workers from Malaysia who are also jobless yet still stay in the district; migrants dominate the government and economic sectors; and smuggling of goods (electronic and logs) is on-going. These factors combined with strong ethnic sentiments have the potential to escalate into unavoidable conflict among the members of the Nunukan community if no solutions are found in the coming years. Data presented in this paper based mainly on fieldwork carried out in August 2001.

When researching ethnic groups, it is important to verify information volunteered. For example on my first field trip to Nunukan in August 2001, I received misleading information, when I asked a person in Samarinda, whether I could meet the Dayak people in City of Nunukan. He replied convincingly "do not worry *Pak* you will meet them over there as well as in Kalimantan". My first impression was, for those who deal with ethnic studies will be confused with the answer, because Kalimantan for long time has been [occupied] not simply by the Dayaks but also by other ethnic groups. I sought to clarify this information. *First*, did the man provide me with a correct reply that "all people living in City of Nunukan are Dayaks"? *Second*, who was the man and which ethnic group did he belong to? Or he was the man whose attachment to the Dayak people.

The above prelude seems indisputable for common people who are not interested in studying ethnic composition; ethnic struggles and mainly ethnic conflicts have emerged around us frequently in the last ten years. The majority of people who are not interested in studying ethnic composition have become aware of ethnic struggles and conflicts that have emerged only in the last ten years, particularly those issues currently involving 'indigenous' and 'foreigners' (*Us versus Them*) such as experienced among the Dayaks and the Madurese in West Kalimantan and Central Kalimantan. A stereotype assumption

that only one ethnic group dominates an island could be misleading. Truly, if we believe that Kalimantan is inhabited by the Dayaks and Nunukan by the Tidungs, it will demarcate and ignore the existence of other ethnic groups. Furthermore, focusing too much discourse on the experiences of the Dayaks over their land rights has to be careful in the current social turmoil. It could generate hostility toward those who are considered to be ruining the unity of the Dayaks' social fabric and related aspects of their existence. Thoughts on the existence of the Dayak people, but to address the matter logically is to reposition an appropriate paradigm, to recognize physical and social spaces and rights of all of the citizens to live together in multiethnic country such as Indonesia. From the political dimension, government's recognition of the existence and rights of all ethnic groups, by making many reviews on useless laws, legislations and stipulations, concerning who are the ethnic groups in Indonesia, should be valued as a historical necessity in current Indonesian social and political chaos.

Depending mostly on agriculture for their livelihood, the Tidungs occupy 5 administrative areas of Nunukan, respectively: Sembakung, Lumbis, Sebatik, Krayan and Nunukan. Most of Nunukan's people are Muslim. Before January 2000, Nunukan was the sub-district of Bulongan, but with the issue of Law No. 47 of 1999 Nunukan was officially established as a new district. Located along the border areas between East Kalimantan and Sabah, East Malaysia, Nunukan is like a 'promised land' for migrants from outside Kalimantan – like people from Adonara, East Flores, East Nusa Tenggara who first started entering the area in 1956 simply to find a place to work. A group arrived in Nunukan aboard a vessel constituting the beginning of the movement of people from Adonara into this area. Since then, the period of military clashes between Indonesia and Malaysia has resulted in more military and armed forces personnel being sent to Nunukan. Internal crisis, particularly economic crisis that hit Indonesia in the middle of July 1997 has pushed more people to come to Nunukan and use it as a stepping stone to find jobs in Sabah. Today, Nunukan is in process of developing various projects and recruiting manpower to meet its target as a new district. More jobs constructing roads, oil palm plantations, buildings and other infrastructures are encouraging competition among job seekers.

ETHNIC GROUPS IN NUNUKAN: CONDITION IN 2001

Based on Law No. 47 of 1999, issued on 7 June 2000, Nunukan, previously a part of Bulongan and classified as sub-district (*kecamatan*), now has its new administrative status as district (*kabupaten*). The Nunukan administrative territory covers 14,657.7 km² and consists of 5 sub-districts: Sebatik (821.17 km²), Lumbis (2,656.5 km²), Sembakung (2,457.7 km²) and Krayan (3,114.2 km²). Overall, Nunukan has 212 villages with a variety of ethnic groups living together, ranging from the Tidungs, the Javanese, migrants from South Sulawesi, the Dayaks, the Melayu and Banjar peoples, etc. Geographically, Nunukan has its boundary at Sulawesi Sea in the East,

Sarawak in the West, Sabah in the North and Bulongan and Malinau in the South. From demographic perspectives, Nunukan's population in 1999 amounted to 81,472 with an approximate population growth rate of 2.89 percent annually. Population density was around 5.59 persons per square kilometer. The number of incoming people (especially job seekers) to Nunukan according to ethnic background, shows that between 1998-2000, people from South Sulawesi made up 54,294 of the total, followed by people from Flores, East Nusa Tenggara, numbered at 15,107 and the rest from Java and other provinces.

Nunukan, at the end of the Bulongan monarchy (1700-1958) and during the Dutch Colonial Administration constituted part of Bulongan district, with center of government located in Tanjung Selor, including the abundant natural resources of East Kalimantan territory. In 1999 Nunukan's annual income reached Rp 402.06 billion, with revenues from oil and gas contributing up to Rp 300.73 billion. Also in 1999 the economic growth rate of Nunukan was 4.68 percent. The major contributors were the agricultural sector (62.3 percent) and mining and other natural resources (25.43 percent), while trading, services and other small sectors contributed 8.8 percent, 1.6 percent and less than 1 percent respectively (Kabupaten Nunukan Dalam Angka, 1999:155-156).

What do we mean by the term ethnic group?. Conventionally, an ethnic group is linked to some "traits" that distinguish it from another. Examples of these traits are: customs, values, culture, language, material culture, territory, dress, arts, descent, etc. Jary-Jary (1991:202) defined an ethnic group as "a group of people sharing an identity which arises from a collective sense of a distinctive history. Each ethnic group possess their own culture, customs, norms, beliefs and traditions. There is usually a common language". Eriksen (1993:10) defined ethnic group as a group "which they are not - in other words, in relation to non-members of the group". An ethnic group could be identified from their language, political organization, culture, etc. Sian Jones, as cited by Andaya (1999:3) views ethnic groups as "fluid, self-defining systems that are embedded in economic and political relations. Furthermore, Jones explains that ethnic identity is constructed through habitus which forms and is shared by commonalities of practice".

Name of ethnic groups are also linked to locations (physical space) where they live. Names of ethnic groups in Kalimantan are similar to the place names where people reside. Among the Dayak people with various sub-ethnics, we could identify some similarities between names of groups and names of sites where they come from like: Kenyah, Belusu, Basap, Punan, Bahau, Tanjung (Hundage), Sengai, Aoheng (Penihing) Teggalan and others (Summer Institute of Linguistic/SIL, 1999). One 'ethnic group' who occupy areas along the Sembakung and Subuka Rivers, coastal sites, interior of Malinau and small 'islands' around Tarakan is called "Tidung or Tidong". Tidung or Tidong is assumed to be the 'majority ethnic group' residing in border areas of Nunukan (Haba, 2001). According to Rajah (1990:116) "Borders, as is well recognized, are essentially arbitrary in nature though they may coincide with natural

or geographical features. However, perhaps the most important consideration that makes operating along border areas a strategic necessity is the fact of the border itself, that is, a line of demarcation between *two sovereign nations*".

Nunukan, located in the border areas of East Kalimantan and Sabah, East Malaysia is often called "Texas" by some visitors and local residents. It attracts people from various provinces searching for a better life. However, the local government and security apparatus do not have any power to cope with rapid social change and the problems associated with large and sudden increases in population. The arrival of different groups of people causes a number of troubles like gambling, drunkenness, robbery, smuggling and other crimes. Nunukan's "Texas frontier" aspect is enhanced by the scarcity of bureaucrats and regulators in its administration and government. There is a tendency for the local administrative staff to apply this allusion to problems of public order, crime, and other complicating issues in the methods adopted to handle them. One internal threat emerging today that perhaps creates 'instability' in Nunukan and its neighboring state (Tawau-Sabah); is the driving away of many (illegal) workers from Malaysia, and the high incidence of people living in Nunukan who were suffering from mental disorders.

Factors encouraging people to enter Nunukan could be examined through information available; and what reason Nunukan is being used as a 'home base' for many job seekers particularly after 1945 Independence. *First*, since economic crisis descended upon Indonesia in mid July 1997, workers who lost their jobs were coming to seek jobs as laborers in Malaysia's neighboring state, Tawau. Lack of job opportunities has pushed some workers using Nunukan as a transit zone before entering Sabah, either legally or illegally, while others stay permanently in Nunukan. *Second*, Nunukan during the confrontation between Indonesia and Malaysia in 1960s became a headquarters for Indonesian military troops. After confrontation, more troops and military personnel, with their families, preferred living there. Since that time, family reunions, job seekers, increases in development programs are putting Nunukan on the list as a 'promised land' for people from other provinces. The main targeted city for jobs seekers from Flores, East Nusa Tenggara as well as other districts is Tawau. Development activities in Tawau-Sabah are stable and steady economic growth makes it possible for this neighboring state to employ more Indonesian workers, particularly in oil palm plantations.

DEVELOPMENT PROGRAMS: SOME EXPERIENCES

Development (*pembangunan*) is a widely known concept during the New Order. As there are some definitions and concepts of development, here, I would briefly underline development as a positive concept rather than a normative concept. Hettne (1996:20) defined development as "how the actual process of economic and social change affects the relations between ethnic groups and between ethnic groups and state power". In the Indonesian context, during the New Order, development

was used to designate various government programs designed to alter life of many Indonesians. Comparing Soeharto's era and "*Orde Lama*" the focus for development underwent substantial changes from politics to economy. To a certain extent, the New Order has besides, created economic growth as its highest achievement ever, but at the same time, the regime has misused power for its own interest. Ethnic minorities suffered as they were deprived of their belongings and rights and left without economic and political certainties.

It is a debatable point that 1945 Constitution, Chapter 33 (before amendment) gave the state too much power to plan and facilitate policies, especially in attempts to bring realistic improvements in the welfare of Indonesian citizens. Under Soeharto who was repressive and centralistic in nature, rights of powerless groups, including "*masyarakat hukum adat*", "*masyarakat tradisional*", "*masyarakat terasing*" and "*peladang berpindah*" (names given from center of power, just to prove its hegemony and authority) have been ignored. These powerless groups basically suffered from many policies issued by Soeharto's regime. If I take the Dayak people (also the Tidungs) in Kalimantan to represent ethnic groups in outer islands, this indicates that Soeharto was inconsistent with his policies partly because he resisted the 1945 Constitution as well. As *adat* law communities, the Dayak people who occupy sites with abundant natural resources, nowadays live below poverty line when compared with *Hak Pengusahaan Hutan/HPH* or Forest Concession Holders and mining investors. For many ethnic minorities, experiencing frustration "because of a general lack of recognition and denial of human dignity" (Visser 2000:10) is a common phenomenon in this country. The New Order development strategies have attracted many foreign investors to exploit millions hectares of forest, mineral resources and palm estates. This exploitation also greatly benefited Soeharto and his cronies rather than ethnic minorities (see Warren 1986). Local ethnic groups like the Tidung people and the Papuans, who rely heavily on forest products (e.g. rattan, honey, resin, bird's nest, etc) for their subsistence, are starving and being threatened to refrain from exploiting their vicinity.

Word "modernization" was a popular term under Soeharto's regime – how to alter people's life from traditional to modern. But behind that paradigm ('tricky politics') many ethnic groups did not have resources to develop their own lives, cultures and identities (cultural ignorance). The Dayaks, for instance, were struggling to get their rights to manage and exploit land and forest around their communities, but always confronted by resistance from bureaucrats and military. One way of ignoring the Dayaks' territorial rights was using the National Land Body's (BPN) standard, that land without a certificate issued by BPN must be owned by the state.

As seen in this case, Hettne (1996:20) notes that "The modernization process is enforced by the security concerns of the ruling elite" could be seen as justification for Soeharto's political conduct while he was in power. At that time, socialization standardization and security measures were popular and commonly practiced. Soeharto argued that Indonesian people were citizens who really needed direction (*petunjuk*

dari bapak) rather than being given the freedom to organize themselves. During Soeharto's era, the best way to secure national development and stability was deemed to be the forcible exercise of power. Pressure and intimidation of its people by national government occurred in various ways including economic development. Despite Hettne's (1996:21) use different term of "internal colonialism"; it remains an appropriate term to clarify what the New Order did to its people especially in political arena. All policies drafted and issued in Jakarta (center versus periphery) basically undermined the people, as those who reside far from the center were categorized as "backward", "illiterate", even as "people who know nothing" (Haba 1998). This constituted a strategy of the New Order to weaken the masses and strengthen the central power. In this case, Soeharto applied a hegemonic of meaning toward his people as well.

Kalimantan like Aceh, Riau and Irian Jaya (Papua) are rich islands that have been exploited excessively over the last 25 years by Multi National Corporations and foreign companies. This pattern of exploitation includes illegal logging and mining practices that cause poverty both for people in the islands and also for future generations. During the massive exploitation of logging and mining exploration, with the arrival of skilled migrants from outside Kalimantan and from overseas to work in trading sectors, control of economic activities in Kalimantan (including Bulongan) began to shift toward these migrants. Along with the ratification of "Sosek Malindo Treaty" (Social and Economic Cooperation) between Indonesia and Malaysia, more opportunity is available in distant regions of East Kalimantan and West Kalimantan (Sarawak and Sabah), so that Nunukan (East Kalimantan) and Entikong (West Kalimantan) are becoming transit zones for entering Sabah and Sarawak, either legally or illegally. A tragic effect of the economic crisis emerging in the middle of July 1997 was that more people lost their jobs and domestic labor force was swollen by job seekers whose numbers increase dramatically every year. As a consequence, skilled laborers from outside Kalimantan dominate and take over jobs in both government and private sectors. Since that period (my preliminary prediction) 'hidden hostilities' between local peoples out of jobs or in work places dominated by those assumed to be others (*Us versus Them*) are unavoidable.

DEVELOPMENT AND ETHNIC CONFLICT

This section deals with the 'predicted' outcome in the case of Nunukan, based on its existing social and economic conditions. If local government does not plan to create new jobs and 'secure' space for the Tidungs in the long run social conflict might erupt. Conflict can be distinguished generally as follows: (1.) Conflicts take place through a series of fights, one after another, (2.) Conflicts emerge when some adversaries coalesce as allies against other adversaries, (3.) Crosscutting issues are raised like divisions by region or class that cut across religious differences, (4.) Contentious issues presumably superimposed by one group on another (Kriesberg 1982:27). The quotation below from a former sub-district head at the one day seminar

at the University of Mulawarman in August 2001 illustrated that social enmity is scattered throughout the Dayaks (?) toward "the others". Feelings of insecurity among the locals could be allayed if the resource managers work and plan toward conflict resolution. Feelings of insecurity among the locals could be perpetuated and conflict continued if the resource managers continue their current exploitative practices.

This does not mean that the Tidungs do not realize their current condition as "quests for their homeland", but it is a way for channeling aspirations and unrest that at the moment seems directed either at Peoples Representative Council or at local government level. Hettne (1996:21) noted that "The range of economic problems that may influence ethnic relations is great indeed like: struggle for scarce resources, regional imbalances, infrastructure investments with a great impact on indigenous economic systems, labor-market conflicts, distributions conflicts, etc". Concerning "internal colonialism" idea, current ethnic groups in Aceh, Riau, Kalimantan and Irian Jaya are still experiencing the same policies exercised by Soeharto. There is a close relationship between economic structures; government policy and ethnic distribution that stimulates direct tensions, which are directly linked to economic development and its consequences for the local people. Hettne (1996:21-22) further stated "Most problem associated with uneven development affect all societies, but in multiethnic societies they are more severe and tend to be become permanent. There may be so called spread-effects within ethnic group".

I would argue that conflict in Nunukan, based on the reasoning in this paper, could take place, if social and economic conditions in surrounding provinces and Nunukan in particular are still unchanged. In fact, there are many areas for potential conflict regarding the control of (natural) resources such as land, forest products and jobs available or social and economic imbalance within the Nunukan society. As stated earlier, the great numbers of migrants entering Nunukan, at the same time bring a new burden for this regency. Policies of development issued by local government have not yet shown that they are taking the side of the Tidungs. It is not my intention to advise local government to draft legislation or law to fully protect the Tidungs and provide them with some privileges, but, beyond question, the educational background of the Tidungs (mostly primary and secondary graduates at best) limits their opportunities to compete in a scarce labor market.

Another ethnic resentment, for instance, emerged at the election for choosing the head of Nunukan District (the current head of district is a Bugis). Grass root demands (if it was possible) that position should be in the hands of the Tidungs or Dayak people. To heal the political loss, local elites devised a strategy to allocate position of vice-governor to the Dayak and head of People's Representative Council to the Tidung. This political bargaining underlines that the Tidungs and the Dayaks are fully aware that top political positions are supposed to be in their control, especially in the regional autonomy era. Regrettably, outcome of the general election, political consensus at provincial level and money politics played a significant role in determining such important positions in Nunukan and elsewhere. Division of power at executive

level is the best solution to reduce ethnic tensions among Tidungs and non-Tidungs at least for the time being in Nunukan.

In economic sector, working ethic of South Sulawesi people is enabling them to have better living conditions compared with the locals, even with other ethnic groups from East Nusa Tenggara, the Javanese and the Dayak people, not to mention the Chinese in Nunukan. Acciaioli (1989:325) in his analysis of Bugis community in Lindu, Central Sulawesi argues that what distinguished them from other migrant cultures is not simply their motivation to enter unexploited economic niches but, their overwhelmingly successful “efforts to restructure local economic, social, political and cultural relations so as to exert economic domination and impose cultural hegemony”. What is being stated here can be investigated on the social screen, that they are the owners of transportation and shops and subsequently they are forming a new class as ‘landlords’ in Kalimantan and Nunukan. One factor enabling the South Sulawesi migrants to succeed is the pattern of self-help and toughness in confronting challenges.

If we look at Lamijong market, large numbers of traders (retailers and street money changers) are from South Sulawesi living around Nunukan. In describing this situation, a Tidung complained “Nunukan has been seized by the *BBM*” (*Bugis, Buton and Makassar*). From public discussion, the occupation of Pulau Sebatik by the migrants for agriculture has generated ethnic sentiment, because the site used to be hunting ground. Today it has been abandoned by local hunters and forest products collectors; and agricultural products harvested from Sebatik are sold everyday in Nunukan and Tawau. Pushed deep into the interior by the expansion of migrants, the Tidungs continue to rely on fishing, farming, hunting wild animals and collecting forest products for their livelihood with small numbers working in government and private sectors.

Potential conflict may arise from the exploitation of Pulau Sebatik that causes further destruction of its ecosystem. Doubtful of current development effects, the Tidungs accuse the local government of being “powerless and presumably supporting *KKN*” – as the district head is a Bugis – so that he does not have the guts to stop further deterioration and exploitation of the site. To counter the accusation from the Tidungs, the local bureaucrats argue “such practices have been taking place long before they were installed as decision makers”. In other words, infiltration and occupation of Pulau Sebatik had nothing much to do with local government policy, but in local officials’ opinion, it derived mainly from migrants who are pioneering opening up of the area.

The gradual loss of their main means of subsistence could be taken as a ground for creating social unrest by the Tidungs if in the long run, migrants keep on taking over fertile land and other living resources. Foundation for social unrest is not only because of the loss of sites where people could subsist, but more importantly, the Tidungs claim that Nunukan is falling into the hands of ‘internal colonizers’, and that

¹ Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) or Corruption, Collusion and Nepotism.

these sites are a major part of their (ethnic) identity and entity. Arguments of change in the use of environment and its abuse are identical with policy of marginalization of the local people. The marginalization of local people and further destruction of environment could create “ethnic rebellions” (Markakis, 1991). Markakis’s views seem far from any possibility for ethnic conflicts in Nunukan, but his thoughts of “marginalization” and its consequence in this study should be taken into consideration as well.

At regency level, development strategy that has been drafted and ratified by the Regional People’s Consultative Council (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ DPRD*) seems to benefit non-Tidung people. Here, it is not intended to undermine those policies or defend the local government, but to open competition to get more projects done in Nunukan such as: infrastructure, bridges, roads, offices and others. Only big companies or skilled business groups could win these bids. Complaints from the Tidungs show that they are not in a position to compete with outsiders even in road and building constructions, therefore all jobs are handled by the companies and workers from Balikpapan and Samarinda. In the broader sense, access to the decision-makers is more open to outsiders than to the locals with their low skill levels, lack of capital and limited bargaining position. Consequently, it seems that economic development so far is controlled by a particular group close to the bureaucrats.

Jealousy among the Tidungs described in the following quotation, is linked with educational opportunity. “If government does not prioritize us to have jobs with more financial support, in the coming years, it is quite difficult for us to have educated Tidungs”. What does it mean in local context? As a ‘majority group’ in their own land, yet lacking opportunities, there is no serious attempt from the local government and institutions involved to help the Tidung children to a better education outside of Nunukan. Subsequently this will leave them behind compared with migrants’ children. Thus in Nunukan, official scheme for allocating works, education and opportunity are classified as “protective discrimination”. But without political will to seek for a breakthrough, hope for the future will fade for the Tidungs who reside with ‘the others’ and they will continue to face uncertainty.

Some examples can be drawn from what has occurred in Irian Jaya, Aceh, Kalimantan and Riau over the last 5 years that point to social and economic unrest (real or imaginary as Eriksen applied it). Ethnic conflicts in Sambas, West Kalimantan (Soewarsono, 2000:62-87) and Sampit, Kuala Kapuas and Pangkalan Bun (Central Kalimantan) basically rooted in the overwhelming control of land and forest by the outsiders, forest concession holders, transmigration programs, oil palm plantations, mining exploration, etc. Knowing themselves as “original residents” in the areas with long history of self-sufficiency and sovereignty, the arrival of “the others” is really a big threat for rights, subsistence, identity and entity of the Tidungs. Ethnic conflict emerged in Riau and Bagansiapiapi, Batam (2000, 2001), Bengkulu (2001) and in Perawang (2002) triggered by struggles to get jobs, local Melayus protests against the companies, negative reaction against central government on regional autonomy policies,

gambling, and lastly, a simple case of fighting between two young men from different ethnic backgrounds (Minangkabau and Melayu). The latter case was blown out of proportion as a means of using ethnic sentiment for starting the mass riot.

Conflict that is still taking place in Maluku erupted in January 1999 previously happened between a taxi driver and a passenger, but has since been engineered as a religious dispute between Muslims and Christians. From the above explanation on ethnic conflict we can discern that ethnic conflict that occurs frequently in Indonesia mainly generated by: cultural incompatibility, different perceptions among others, fighting to control natural resources, etc. Concerning the introduction of regional autonomy (Hidayat-Firdausy, 2002), various conflicts, either religious or ethnic, seem to be increased. One major element ignites conflict between ethnic groups is the phenomenon of "ethnic resurgence". Ethnic awareness about who they are among distinctive "others" emerges in Asian Pacific regions such as Australia and Papua New Guinea. The impact of this resurgence has coincided with the struggle for reformation in social and political realms that has been occurring in Indonesia since 1998. Main issue in ethnic demands is to give them back their rights seized by the whites (the glory of the past). These demands for restoration of rights are more strongly expressed and felt in those instances where the existence and rights of the adat law community have been marginalized by various actions of the Indonesian Government against its own citizens.

Relying on local resources, Nunukan government attempts to exploit forest, mining and other resources in its territory. Depending still on 'General Budget Allocation' or *Dana Alokasi Umum/DAU* from central government, Nunukan government tries to apply their fixed revenue to develop this regency. On one side, as a new district, struggling to meet all demands it is hampered by two major handicaps: human resources to exploit natural resources and the limitation of financial resources for upholding various development plans. One 'policy' to be accepted is to allow the incoming people from other places to live and work there, as they are not coming and putting burden to the Nunukan people, but also creating jobs in trading, construction, transportation and agricultural sectors.

The existence of the Bugis for example, besides creating jobs also stimulates "ethnic sentiment" from the Tidungs. Hidden unrest and enmity toward "the others" could be seen in this phrase "*Kalau binatang buruan sudah tidak ada, manusialah yang kami buru. Kalau tidak ada lagi pohon yang kami tebas, manusialah yang kami tebas*" (literally translated means, if there is no animal for hunting, human being will be the victim. When we do not have forest to stay alive, man will be slaughtered). From various discussions with the Tidungs, most of the informants clearly expressed their resentment. Resentment that refers to "the others" who control all resources (such as buying and selling land, building lavish houses in poor vicinities, etc) is mounting. Clearly, process of marginalization (as some informants pointed out) has been happening in the last five years. They showed a clear example of land use within and outside of Nunukan that belongs to South Sulawesi residents that is used for shops and business activities.

The question they posed was: if everybody from outside could buy whatever they wanted to possess here without any intervention by government, what should the locals do in the face of such massive pressure from “strangers in our land”? Some reminded me of the recent conflicts in Palangkaraya and Sambas, that resulted from “seizing the Dayaks possessions in front of our eyes, and the government is actually behind this action”. If it is so then development that aims to create social justice and improve the welfare of the people is at a crossroad in a broader context, conflict, hostility or violence has to be understood as a logical consequence of social, economic and political circumstances and calculation by people in power (Tambiah 1996:30).

CLOSING REMARKS

Majority of population in Nunukan are the Tidungs or the Tidongs. Some local peoples argue that the Tidungs are an ethnic group as the Kayans, the Benuahs and other ‘original’ groups living in Kalimantan. Presumably, others consider that Tidungs previously derived from the Dayaks but because their descendants converted to Islam (see Tirtosudarmo 2000:126—127), this has resulted in the alteration of their name to Tidung (see Djuweng 1996:6-7, 26—27). Experts from Summer Institute of Linguistics / SIL consistently underline in its linguistic findings on Kalimantan that Tidung/Tidong is really an ethnic group like other Dayak groups.

As an ethnic group who is living far away from the center (Jakarta), Nunukan has suffered from relative neglect from provincial and central governments in their development plans. Local bureaucrats in Samarinda argued that far distance between Samarinda to interior Kalimantan combined with lack of transportation should be considered as a main handicap in developing areas such as Nunukan. This is understandable, but what is not is the acceptance of the general development paradigm introduced during Soeharto’s era; where top-down policy was so popular, resulting in the neglect of ‘voice of the losers’ – ethnic minorities like the Tidung people. Bottom up approaches that are maybe more difficult to implement and are more appropriate to the aspirations of those at grassroots have been put aside.

Soeharto’s regime maintained a centralistic policy in which Jakarta determined policies and regions complied fully. Centralistic policy, authoritarian rule and suppression during 32 years did not empower people, rather it paralyzed them and created an internal colonialism within the society. Soeharto was able to establish a notion of total dependence on Jakarta by the regions. This political behavior resulted in the weakness of regions’ creativity, today, where the culture of dependency under the New Order still affects local governments in the regional autonomy era. Soeharto focused mainly on economic growth and a strategy to improve standard of living of many Indonesians through Five Year Development Plans (*Rencana Pembangunan Lima Tahun*). But we have to acknowledge that the adat law community (*masyarakat hukum adat*) like the Tidungs are still living below the poverty line, despite having natural resources with the potential to be exploited (Wignjosoebroto 1998:56—58).

Avoiding recognizing the existence and rights of adat law community in Kalimantan generally and among the Tidungs in particular will encourage a new and long drawn out crisis. Even though Basic Agrarian Law No. 5 of 1960 officially acknowledged the existence and rights of the adat law community (indigenous or traditional community), when Soeharto came to power in 1965, he essentially started to alter the Law, so that the rights of ethnic groups were put under tight control (see also Law No. 5 of 1979 about 'Village Government'). This policy enabled the New Order to take over forest, land and other resources in the land occupied by the indigenous people or adat law community. Under Soeharto who used military as his 'arms' for oppression, ethnic groups lost their courage to ask for their rights. Changes in political style have started to unfold in Indonesia since Soeharto's fall and the rise of reform movements. Ethnic resurgence happens everywhere around the country with demands for restoration of land, a share in revenues collected from oil, gas, forest products and mining, remind provincial and central governments that time has come for them to reorient development plans and strategies.

Clearly, lack of good preparation before the establishment of regional autonomy the beginning of January 2001, created tensions between district and provincial levels, regions versus central government. Ethnic conflict as frequently happens in Kalimantan and other parts of Indonesia has its correspondence with the New Order development policies. Current conditions in Nunukan – where people from other provinces are staying without jobs, fertile land such as Sebatik under exploitation by South Sulawesi migrants, the acceptance of thousands of illegal workers from Malaysia currently living jobless in Nunukan, and predictably, more people coming to Nunukan in the long term, combined with mounting internal problems in border areas – is likely to cause either ethnic or religious conflicts if these contentious problems remain unsolved.

REFERENCES

- Acciaioli, Gregory, L. 1989. *Searching for Good Fortune; The Making of a Bugis Shore Community at Lake Lindu, Central Sulawesi*. Unpublished Ph.D. thesis. Canberra: Department of Anthropology, The Australian National University.
- Andaya, Leonard. 1999. *Ethnicity*. Paper presented to a Conference in honor of E.G Wolters. Canberra: Faculty of Asian Studies, The Australian National University.
- Djuweng, Stepanus. 1996. "Orang Dayak, Pembangunan dan Agama Resmi". Dalam *Kisah dari Kampung Halaman: Masyarakat: Suku, Agama Resmi dan Pembangunan*, Stephanus Djuweng – R. Yando Zakaria, dkk (Ed.). Yogyakarta: Penerbit Dian/Interfidel, Seri Dian IV.
- Eriksen, Thomas, Hylland. 1993. *Ethnicity & Nationalism. Anthropological Perspectives*. London-East Haven, CT: Pluto Press.

- Haba, Johanis. 1998. *Resettlement and Socio-Cultural Change Among the 'Isolated Peoples' in Central Sulawesi, Indonesia. A Study of Three Resettlement Sites*. Ph.D. Thesis, Department of Anthropology, The University of Western Australia, Perth.
- 2001. *Pemetaan Komunitas Adat di Kabupaten Nunukan-Kalimantan Timur*. Jakarta: Departemen Kehakiman dan HAM RI. Badan Penelitian dan Pengembangan HAM.
- Hettne, Bjorn. 1996. "Ethnicity and Development: an Elusive Relationship". In *Ethnicity and Development. Geographical Perspectives*. New York: 16-44. John Wiley & Sons.
- Hidayat, Syarif – Firdausy, Carunia Mulya. 2002. *Exploring Indonesian Local State-Elite's Orientation Towards Local Autonomy*. Jakarta: Japan International Cooperation Agency (JICA) and PEP-LIPI.
- Jary, David-Jary, Julia. 1991. *Dictionary of Sociology*. Great Britain: Harper Collins.
- Kabupaten Nunukan dalam Angka (Nunukan Regency in Figures)*. Nunukan-Bulungan. 1999, Bappeda Kabupaten Nunukan dan BPS Kabupaten Bulungan.
- Kriesberg, Louis. 1982. *Social Conflicts*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Ins.
- Markakis, J.1991. *Ethnic Conflict in Ethiopia and Sudan*. Geneva: UNRISD.
- Rajah, Ananda. 1990. "Ethnicity, Nationalism and the Nation-State. The Karen in Burma and Thailand". In *Ethnic Groups Across National Boundaries in Mainland Southeast Asia*, Gehan Wijeyewardene (Ed.). Singapore: Social Issues in Southeast Asia: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 102—103.
- Soewarsono. 2000. "Kabupaten 'Perbatasan' Sambas: Sebuah Deskripsi Tentang Hubungan Etnis". Dalam *Dinamika Sosial Budaya di Daerah Perbatasan Kalimantan, Sarawak dan Sabah*. John Haba (Ed.). Jakarta: PMB-LIPI, 62—87.
- Summer Institute of Linguistic (SIL)*. 1999. Jakarta: Hands out.
- Tambiah, Stanley, J. 1996. *Leveling Crowds: Ethnonationalist Conflicts and Collective Violence in South Asia*. Berkeley: University of California Press.
- Tirtosudarmo, Riwanto. 2000. "Perspektif Demografi Politik Daerah Perbatasan Kalimantan Barat". Dalam *Dinamika Sosial Budaya di Daerah Perbatasan Kalimantan, Sarawak dan Sabah*, John Haba (Ed.). Jakarta: PMB-LIPI, 122—145.
- Visser, Leontine. 2000. *Remaining Poor on Natural Riches: The Politics of Environment in West Papua*. Paper presented at The Beginning of the 21st Century: Endorsing Regional Autonomy, Understanding Local Culture, and Strengthening National Integration. Makassar, 1—5 August 2000.
- Wignjosebroto, Soetando. 1998. "Kebijakan Negara untuk Mengakui atau Tak Mengakui Eksistensi Masyarakat Adat Berikut Hak-hak Atas Tanahnya", *Journal Masyarakat Adat* No. 1/Juli, 4—22.
- Warren, Carol. 1986. "Indonesian Development Policy and Community Organization in Bali". *Contemporary Southeast Asia* 8 (3), 213—230.

SEX AND SEXUALLY TRANSMITTED INFECTIONS: EXPERIENCES OF MALE STREET YOUTH IN MEDAN, INDONESIA

By Augustina Situmorang*

Abstrak

Pemuda jalanan atau pemuda yang hidup dan/atau yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan merupakan kelompok yang paling rentan terhadap penyakit menular seksual (PMS), termasuk HIV/AIDS. Namun berhubung mereka sangat sulit dijangkau, kelompok ini masih menjadi kelompok penduduk yang belum terlayani. Studi ini bertujuan untuk mendalami kehidupan seksual dan risiko tertular PMS termasuk HIV/AIDS di antara pemuda jalanan di Kota Medan. Kajian difokuskan pada isu yang berkaitan dengan pandangan dan pengalaman mereka terhadap hubungan seks, pornografi, pemakaian kondom, dan PMS termasuk HIV/AIDS. Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan wawancara tertutup dengan 53 orang remaja pria usia 15—24 tahun, tujuh wawancara terbuka dan satu diskusi kelompok. Hasil studi menunjukkan bahwa dua pertiga dari keseluruhan responden mengaku telah melakukan hubungan seks dan sebagian besar mengatakan melakukannya dengan penaja seks. Dalam wawancara terbuka dan diskusi kelompok ditemukan bahwa tidak satu pun responden yang mengatakan menggunakan kondom secara konsisten. Banyak di antara mereka yang mengaku telah pernah terkena PMS, yang kemudian diobati sendiri.

Street youth all over the world have been identified as the group suffering most from Sexually Transmitted Infections (STIs) including HIV/AIDS. Nevertheless as they are very difficult to reach, this group has remained an underserved population. Based on a survey of 53 male street youth aged 15-24 years, seven open-ended interviews and one FGD, this study aims to explore sexual lives and risk of sexually transmitted infections including HIV infection among street youth in Medan. These include their views and experiences of sex, pornography, condom use and STIs including HIV/AIDS. The study found that two thirds of respondents are sexually active and the majority of them reported having had sex with prostitutes. Open-ended interviews and FGD revealed that none of respondents use condom consistently. Many of them had been infected with STIs, which they cured themselves.

Keywords: Street youth, Sex, STIs and HIV/AIDS, Medan, Indonesia.

* Augustina Situmorang is a researcher for The Research Centre for Population, Indonesian Institute of Sciences, Jakarta. *E-mail:* Augustina@lipi.go.id.

INTRODUCTION

Young people who spend a considerable time on the street, often referred to as 'street youth' are increasingly present in many urban cities, especially in developing countries. The exact number of street youth is difficult to estimate. They are a transient and difficult to reach population, often fleeing from their families, social service agencies, or the police. It is estimated there are approximately 100 million street youth (aged 24 years or less) all over the world (WHO, 2000a). Most were found in large cities of developing countries. In Bangalore, India their number is estimated at between 85,000 and 100,000 (Ramakhishna, 2003). In Indonesia, based on a survey of 12 cities in 1999, there were around 170,000 children (18 years or less) who spend over 4 hours daily on the street working and/or socializing (ADB, 2000). More than half of street children in 2000 were reported as "new entrants" since the beginning of the Asian Economic crisis in 1997 (Dursin, 2000). The number of street children/youth in Indonesia, especially in North Sumatra and Aceh are estimated to have increased significantly after the Tsunami in December 2004.

Street youth both in developed and developing countries have been identified as the group suffering most from Sexually Transmitted Infections (STIs) including HIV/AIDS. A review of literature on HIV risk behaviour among street youth in the United States suggested that runaway youth were 2—10 times more likely to become infected with HIV than other youth (Walters, 1999). Data from developing countries are limited, but considering that treatment is less accessible, the prevalence in developing countries may be higher. In Cambodia, 40 per cent of all new HIV infections are in street working Children (New Internationalist 377, 2005). In Indonesia, the prevalence rates of STIs and HIV/AIDS infection among street youth are unknown. Nevertheless, it is estimated that in Jakarta, one in every seven street children/youth had a history of STIs (Population Report, 2001).

Indonesian Government and NGOs are increasingly concerned about the risks of STIs and HIV/AIDS among street children/youth in Indonesia (Black and Farrington, 1997; ADB, 2000; Ministry of Health, 2003). Nevertheless few studies have been done to understand the context in which sexual decision-making is undertaken. Programs targeting street youth mostly are conducted by NGOs and only few of them cover sexual and reproductive health issues. Some NGOs opposed condom promotion, favouring moral education, while some groups believed that other issues were more important than HIV/AIDS in improving the children's lives (Black, and Farrington, 1997). Furthermore, the availability of data that can be used to design efficient and effective programs for street youth in Indonesia is not sufficient. Given these facts, studies on issues related to risky sexual behaviour of street youth in Indonesia are very significant. This study aims to explore sexual lives and risk of sexually transmitted infections including HIV infection among males street youth aged 15—24 years in Medan. These include their views and attitudes toward pornography, condom use and STIs including HIV/AIDS.

BACKGROUNDS

Previous studies in many countries have indicated that street youth are particularly vulnerable to STIs and HIV infections because: most are sexually active (Lockhart, 2002; Anarfi, 1997) have multiple sex partners, including prostitutes (Haley, 2002), engage in homosexual activity (Lockhart, 2002), provide sex in exchange for money or protection (Haley *et al*, 2002; Swart-Kruger & Richter, 1997), are sexually abused (Black, and Farrington, 1997), rarely or inconsistently use condoms despite being aware of AIDS (Snell, 2002; Liverpool, 2002) are ignorant of other STIs against which they tend to self-medicate (Anarfi, 1997) and use illicit drugs, including intravenous drugs (Haley *et al*, 2002; Gleghorn *et al*, 1998). Moreover, street youth often do not receive appropriate medical care due to numerous individual and systems barriers impeding access to health care by this population. In addition to the barriers experienced by the adult homeless population, homeless adolescents confront further hurdles stemming from their age and developmental stage. Some of these impediments include a lack of knowledge of clinic sites, fear of not being taken seriously, concerns about confidentiality, and fears of police or social services involvement (Feldmann and Middleman, 2003; Rew *et al.*, 2002).

The issue of street children in Indonesia first emerged in the early 80s when less than ten NGOs were working in this area. At that time, the government still refused to acknowledge the existence of street children. These children were reported to be subject to national "cleansing operation", which included detention and beatings (Yayasan Humana cited from West, 2003). The government finally acknowledged the problem of street children in the late 90s. In collaboration with several international donor agencies such as USAID, UNDP, UNICEF, AusAID, ILO-IPEC and AIDSCAP, the government, through the Ministry of Social Welfare, research institutes and local NGOs started programs and research targeting street children (Black and Farrington, 1997). Between 1995–2002 at least five national conferences on street youth were conducted. Several programmes were introduced by both government and NGOs including drop-in shelter program, vocational training program, Social Safety Net program and save the children program. Nevertheless most of these programs are considered ineffective because street children/youth are seen as objects rather than subjects. Thus they are not sensitive to the character of street children/youth (SASC, 2003).

NGOs working with street children in Indonesia established several networks, among which is the Consortium for Indonesian Street Children and the National Forum for Shelter Communication. In 1999 there were at least three NGOs in Medan interested in street children; however none of them covers reproductive and sexual issues. Their main interest was focused on providing alternative education. Meanwhile the NGOs interested in adolescent reproductive health in Medan did not cover those out of school; at the moment their main target groups were young people at school.

SETTING AND RESEARCH METHODS

This study was conducted in Medan, the capital city of North Sumatra province of Indonesia. With population of 1.9 million in 2000, it is the biggest city outside Java. Medan became an urban area in 1886 when the Dutch colonial government officially gave the status of town (*negarijraad*) to the area (Pelly, 1983:96). Since then, this city has been the centre of development of North Sumatra. As the most developed regional centre, Medan became a major destination for migrants, especially young people from surrounding areas for study or work. Street children and youth can be easily found at the traffic intersections, parking areas or shopping malls around the city. Most of them earn a living by singing, shining shoes, cleaning car windows or selling items such as newspapers, magazines, cigarettes, candy and mineral water.

In Indonesia, street children are grouped into four categories: children who live on the street, children who work on the street, children who are vulnerable to becoming street children and street children who are 16 years and above (Dursin, 2000). In this study, street youth is defined as single young people aged 15-24 years who spend most of their time working and/or living on the street. This definition includes those who are 'of the street' and those 'on the street' (WHO, 2000b). Young people 'of the street' refer to those who have no home but the streets. Their family may have abandoned them or they may have no family member left alive. Young people 'on the street' refer to those who visit their family regularly. They might even return every night to sleep at home, but spend most days and some nights on the street.

The information for this study was produced as part of a larger study on Adolescent reproductive health and pre-marital sex in Medan, which I conducted over a period of seven months in 1997–1998 (Situmorang, 2001). The study applied both quantitative and qualitative approaches. The larger study involved a survey among 875 single young people (463 males and 412 females) aged 15-24, 48 open-ended interviews and eight focus group discussions (FGDs). More than two thirds of survey respondents (76 per cent) are in-school, 18 per cent working and 6 per cent unemployed. Of those workers, 37 per cent work on the street including street vendors, shoe shining, *preman* ('street thug'), note taker of the *togel/toto gelap* (illegal gambling) and parking attendance. Almost all (95 per cent) of those who work on the street are males. The present study focuses on the sexual lives and risk of STI's among this vulnerable group.

A total of 53 male street youths participated in the survey. The majority of them were recruited randomly in their work places, such as bus stations, at traffic intersections, on the streets, malls and parking areas on the basis of their willingness to participate in the study. As I expected, the recruitment was not easy. Most of these young people were suspicious when talking to strangers. When asked to participate in the study, questions such as 'Why don't you ask the students?' (*kenapa enggak tanya anak sekolahan aja?*) or 'Why do you ask such questions?' were often raised before the interview. It needed two or three days to observe their work and to talk

with them before they were willing to participate. In many cases knowing 'the leader' was very helpful. However, several of them refused to participate, stating that the questions were too personal, or they were not interested in the study or matters related to academic research. The questionnaire was designed to be self-administered, however, unlike the students, most street youth preferred to be interviewed in person.

Seven open-ended interviews and one FGD were conducted. Compared to students, street youth were more open and freer in expressing their opinions and experiences. Most street youth in open-ended interviews and FGD did not hesitate to talk about their experiences of using drugs, getting drunk and visiting prostitutes.

CHARACTERISTICS OF STREET YOUTH IN THE STUDY

Table 1 shows the characteristics and parental backgrounds of street youth who participated in the study. Of the 53 respondents, 60 per cent were 20-24 years old and more than two thirds (68 per cent) only completed Junior High School (JHS). Two thirds (66 per cent) of respondents reported living with both or one parents. However many said that they only returned home occasionally. Reasons for leaving home were varied, mostly a mixture of poverty, physical abuse and neglected. Studies done by several NGOs involved with street children show that the abusive environment at home is the main reason for Indonesian children to live on the street (Black and Farrington, 1997; SASC, 2003). The majority of respondents reported that they still had both parents and only two per cent had divorced parents.

Most respondents came from families with low income and education level. Almost two thirds (63 per cent) of respondents' fathers had only junior high school or less education, while more than three fourths (83 per cent) of respondents mother only had junior high school or less education. However not all respondents come from less educated families. Some respondents (9 per cent) reported their father had university/academy degree; while 15 per cent of respondents' mothers have completed Senior High School (SHS). A volunteer at a drop-in shelter (*rumah singgah*) said that some of street children/youth who visit the shelter come from relatively better-off families. They leave home because they do not want to go to school and often quarrel with their parents and siblings.

Almost all (92 per cent) of respondents reported that their fathers were working. Nevertheless considering that the majority of them had only little education, most were working in low paid jobs such as street vendors, labourer or held low rank jobs such as public servant. Almost half (49 per cent) of respondents' mothers were not employed.

Table 1. Respondent's characteristics and parental backgrounds

	Percent (%) N= 53
Age group	
15-19 years	40
20-24 years	60
Education Completed	
Part/finish primary school	15
Finish JHS	68
Finish SHS	17
Living arrangement	
with parents	43
with either mother or father	23
with sibling	11
rented room	23
Parental marital status	
Parent's complete	66
Father dead	26
Mother dead	4
Parents divorced	4
Father's education	
Part/finish primary school	27
Finish JHS	36
Finish SHS	28
University/Academy	9
Mother's education	
Part/finish primary school	53
Finish JHS	30
Finish SHS	17
Father's occupation	
Public servant/retired	50
Informal sector	41
Not employed	8
Mother's occupation	
Public servant/retired	8
Informal sector	43
Not employed	49

Source: Medan Adolescent Reproductive Health Survey, 1997-98

Sexual Lives of Street Youth

By nature young people are eager to experiment with new things, especially related to 'adult lives' including sex and pornography in the belief that these will take them effectively into adulthood. Sexual activity is an intrinsic part of street life, and having sex is an important part of their constructions of masculinity and dominance in the group. It is often performed by older boys with new comers as part of initiation to become a member of the group (Black and Farrington, 1997; Beazley 2003).

Like other street youth all over the world, most street youth in Medan are also sexually active. Table 1 shows that two thirds of respondents reported have had sex. The majority of them reported have had sex with prostitutes, only 13 percent reported having sex with steady partners. Data from open-ended interviews and FGD confirmed this pattern. Many said that whenever they have money, they visit prostitutes. As stated by two street youth in the study:

Generally, in a month I will go to prostitutes maybe two times. Frequently, I go to Bandar Baru [a tourist area located at the outskirts of Medan], because the weather is cold there and also I can choose the prostitutes that I like (Oman, 23 year-old university dropout, *Preman*).

I often go to prostitutes. Usually I go to Nibung [the name of street located at city centre]. But when I have money, I go to Bandar Baru. The rate for prostitutes that I have been dating is Rp 10,000 to Rp 15,000 per trip (Deny, 20 years old, *Preman*)

Curiosity and stimulation from pornographic materials were reported as the reasons for engaging in premarital sex by many street youth. A fourth of respondents stated they had sex solely because of curiosity and 15 per cent said because of stimulation of pornography. Nevertheless a half of sexually active respondents said that they had more than one reason for being involved in premarital sex. Beazley (2003: 190) noted that for street youth, having sex may fulfil their multiple needs: to assert their virility and dominance in the group; to relieve sexual frustration; to gain money or protection and to find affection and pleasure.

Table 2. Respondents reported experiences regarding premarital sex and pornographic materials

	Percent (%) N=53
Have had sex	76
Partner in sexual intercourse (N=40) ^a	
Steady partner (<i>pacar</i>)	13
Prostitute	53
Combination of steady partner and prostitute	34
Reason for sexual intercourse (N=40) ^a	
Mutual attraction (<i>suka sama suka</i>)	10
Curiosity (<i>ingin coba-coba</i>)	25
Stimulation from pornography	15
More than one reasons	50
Exposure to pornographic materials	
Have read printed materials	98
Have watched visual materials	98

Note: a = Multiple responses possible.

Source: Medan Adolescent Reproductive Health Survey, 1997-98

Have sexual relation with prostitutes without protection certainly put these young people at high risk of contracting STIs including HIV/AIDS. Most respondents know that using condoms can prevent them from contracting STIs and AIDS, but none of them said they use condoms consistently. Condoms are considered to be barriers to their sexual pleasure. As expressed by two respondents in open-ended interviews.

I usually have sex with a prostitute. I do not use any contraception, like a condom. When I use it I can not feel 'it', I do not feel good. I have never been asked to use condom by a prostitute, if someone asked me to, I would leave her, because it means she already has diseases (Oman, 23 year-old, *Premen*).

I never use a condom, I don't feel good. The good thing when having sex is 'the rubbing', using condom we cannot feel that, so it doesn't feel good. Also when you're aroused, you don't have time to think about those things, there is a saying 'you just need a place for two people to stand' (Adi, 18-years-old, informal parking person).

The negative views toward condom are common among young people, including students in Indonesia (Situmorang, 1999). In addition, promoting the use of condom to prevent STIs is still controversial. Some religious leaders oppose this idea; they believe that promoting condom to avoid STIs will encourage people to visit brothels. Fearing negative reactions from the society many volunteers working with street youth hesitated to promote condoms even though they were aware that many street youth engage in risky sexual behaviour. In a personal interview, an NGO volunteer said that she was once asked to distribute condoms to street children she is working with but she refused to do so. She was afraid that some people might accuse her of encouraging street children to have sex, although she knew that many of them visited prostitutes regularly.

Exposure to pornographic materials

Despite Indonesian laws (Article 282 Section Three of the Criminal Code/*KUHP*) banning all pornographic materials, almost all respondents were exposed to pornographic¹ material which, as is common knowledge, can be found easily in most big cities in Indonesia. All respondents in open-ended interviews and FGD knew where and how to obtain them. Many video and book rental shops provide pornographic materials. Since it is illegal, the rental shops do not display them openly. Only those who know how to 'ask', with special codes, are able to borrow them. Those who want to purchase the books, videos or VCDs can buy them on the black market. There are two types of pornographic books, stencilled and printed: stencilled books are cheaper than the printed. The price for stencilled books is around Rp 2,000—Rp 7,500; for printed books Rp 5,000—Rp 15,000. Videos and VCDs are more expensive. The prices range from Rp. 10,000 to Rp 25,000².

Some cinemas in Medan often screen pornographic movies. These cinemas are mostly classified as second-class; usually they are much cheaper than first class cinemas. Most of them are located close to traditional markets and settlement areas. Although there are no advertisements for when the cinemas will show pornographic movies, most young people know when. One respondent said one way to tell when a cinema is showing a

¹ In the questionnaire I specified pornographic materials as 'blue film/movie' and pornographic books/stencilled. These terms are well known among young people in Medan to indicate X-rated or hard-core pornographic materials.

² US \$1= Rp 10, 000 in 1998.

pornographic movie is from the ticket price. The price for blue films is more expensive than for the ordinary films. A ticket for a pornographic movie was around Rp 3,000-Rp 5,000 while for an ordinary movie it was Rp 2,000—Rp 3,500.

Those who do not have enough money to buy pornographic videos or go to cinemas usually watch pornographic videos in a certain *warung kopi* (coffee shop). People who watch these videos mostly come from poor socio-economic backgrounds such as *becak* driver, *preman* and street youths. According to some informants, by paying Rp 1,000- Rp 2,000 they can watch videos and have coffee or tea.

Many local people, especially parents, complain about the existence of such shops in their area. Nevertheless, they cannot do much. The police often said they had no proof of the activities. Most people believe this is because these shop owners have 'backing' in the army; as a consequence, police often close their eyes to this illegal activity. When I was in the field, a local newspaper reported that several coffee shops were raided by the police for their activities showing pornographic videos. When I raised this issue in the focus groups, most participants responded spontaneously 'That must be because the owner did not 'give' enough money to the police (*itu karena sogokannya kurang aja*)'.

In focus group discussions, when the participants were asked whether they had watched or read pornographic materials, most participants spontaneously answered '*Ya udah lah kak! Udah biasa kali itu* (of course we have, that's really common)'. Observing their expressions when I was asking them, I could feel that for them my question was 'strange'. Among young men including students reading or watching pornography was not something that needed to be hidden. They talked about it openly without indication of shame or guilt. Nevertheless most agreed that watching or reading pornography might encourage young people to have sex. They believed that those who were exposed to pornographic materials would be tempted to try and practise the activities in such books or movies.

Open ended interviews and FGD also revealed that drinking alcohol and drug use are common among street youth. They usually drink a cheap locally produced wine or a mixture of soft drink with alcohol or methylated spirits. The most common drug use among street youth in Medan is smoking marihuana. All respondents and FGD's participants said had ever used it. Some said they only smoke marihuana occasionally for socializing, others said they had become addicted to it and could not stop. One FGD's participant said he sometimes took pills (ecstasy) he received for free from people who used his services as 'a body guard'. Another participant said he had stopped taking pills, because two of his friends died because of OD (over doses). In the discussion, most participants said that street youth often were offered the drug for free by 'drug dealers', but when they became addicted the free supply stopped, and they have to buy it. If they do not have money, they may borrow the drugs on condition that they have to sell drugs to other people.

Sexual Transmitted Infections Including HIV/AIDS

This study limited its focus to the most common STIs in Indonesia, gonorrhoea, syphilis and HIV/AIDS. These diseases are commonly known by the local people as *penyakit kotor* (dirty diseases), *patel* or *penyakit kelamin* (genital disease). Among street youth STIs and AIDS are not strange. Table 3 shows that almost all respondents had heard of gonorrhoea, syphilis and HIV/AIDS.

Table 3. Number and percentage of respondents who reported have heard of and recognized the symptoms of STIs and HIV/AIDS

	Percent (%) N=53
Have heard of	
Gonorrhoea	94
Syphilis	96
HIV/AIDS	98
Recognize the symptoms of	
Gonorrhoea	85
Syphilis	83
HIV/AIDS	75

Source : Medan Adolescent Reproductive Health Survey, 1997-98

Nevertheless even though most street youth have heard of STIs, misunderstanding abounds, especially on the mechanism of contagion and prevention of infections. Open-ended interviews show that many street youth believe that STIs and AIDS can be prevented by maintaining physical stamina, only having sex with 'a clean and healthy' person and taking some 'medicine' before sex. In interviews, three respondents who claimed they never use condoms when visiting prostitutes said,

About 'genital diseases', that depends on the blood immunity (*ketahanan darah*). That depends on the stamina. Usually when I am going to do 'it' with a prostitute, I'll ask her first whether she is healthy or not. Whether she is honest or not is a different matter, the important thing is her 'confession'. But just in case, I often have Kanamycin [an antibiotic]. (Oman, 23 year-old, *Preman*).

Usually the prostitutes that I date are in Bandar Baru or Nibung. I do not use a condom, but I often use 'magic power' [a kind of cream rubbed on the penis]. I buy it at the chemist or in Sambu [a traditional market in Medan]. When I think about the diseases, I am afraid that I might get them, but I do not feel comfortable using condoms (David, note taker at a *togel seller*).

Whenever I go to a prostitute, I maintain my stamina. I have to be fit, because we can get 'dirty diseases' if our bodies are 'weak'. Usually I choose a clean prostitute I do not just pick her up. I know how to tell a prostitute that is already 'dirty'. Usually her eyes are yellowish and

her face is pale and her vagina feels hot. It means she has 'dirty diseases'. For a person like me, who are regular visitors in Nibung or Bandar Baru, I already know about most prostitutes there, their 'cleanness', *goyangannya* (how they 'perform') and 'services' (Edi, 24- year-old broker/*calo*)

The findings also suggest that although young people reported knowing or having heard about STIs, fewer of them were confident of recognizing the symptoms. Only 85 per cent of all respondents reported recognizing gonorrhoea's symptoms, 83 per cent recognizing syphilis symptoms and 75 per cent recognizing HIV/AIDS symptoms, compared to the 94 per cent, 96 per cent and 98 per cent of all respondents respectively who claimed to have heard of these diseases.

Most young people in this study have heard about AIDS and know some of the symptoms. However, data from open-ended interviews and focus group revealed that their understanding about it is still poor. Some young people believe that AIDS is a 'moral disease', it is a '*penyakit kutukan*' (a disease resulting from being cursed). They believe only those who are immoral and sinful suffer the disease. As stated by a participant in FGD below:

In my opinion, AIDS is a disease that is given by God because people are sinful. It is a warning [from God]. But it can also be said to be a disease transmitted through sexual contact (Iyan, 19-year-old, *preman*).

Lack of knowledge on the nature of STIs and HIV/AIDS has caused many street youth in this study to be unaware that they are engaging in risky sexual activities. Even when they are 'unlucky' and contract STIs, many believe they can cure the diseases themselves.

In open-ended interviews and FGD many respondents said that they had contracted a sexually transmitted infection at least once. When they noticed some symptoms, they went to friends to seek advice. According them such diseases are relatively common among their friends. They found out about medicine to cure STIs from friends who had previously had the disease. Below are some answers given by respondents in open-ended interviews.

I once had '*patel*' (an STI), at first I felt like I had a fever and when I urinated there was pus. I cured it myself with *Proxitor* and *Surbex*. I was told that *Proxitor* would kill the virus, and *Surbex*, a vitamin, would cure the wound. Both are pills, they can be bought without a doctor's prescription. I knew about the medicine from a friend of mine who had had syphilis. He used those medicines and it was cured. When I had it, I told my friend, he suggested me to take those medicines. And in four to five days I was cured (Deny, 20-year-old)

I have had 'the dirty diseases' twice. The symptoms that I felt were that when I urinated there was pus, I did not feel comfortable, it [the

penis) had to be held. I cured it by taking an antibiotic injection, also with Ampicillin or other antibiotics (Oman, 23-year-old, *Premen*).

When asked why they did not seek medical treatment, some respondents replied: 'what for, because the doctor would give us similar prescriptions'. They do not feel the need to go to a medical doctor, because they believe they can cure the disease themselves. Almost all respondents said they were able to buy the medicines in many drug stores (*toko obat*) without a doctor's prescription. Others said they were too shy to go to a doctor and a doctor cost a lot of money. Most respondents said they only seek medical treatment when they fail to cure the disease themselves. They believe that sexually transmitted infections can be cured relatively easily. That is why they seem unworried about the adverse effects of STIs including HIV.

CONCLUSIONS

This study confirmed the findings in previous studies in other cities of Indonesia and elsewhere that street youth are a vulnerable group whose life styles place them at high risk for contracting and transmitting of STIs including HIV/AIDS. They are exposed to elements of the social environment which may adversely affect their health. They are among the known high-risk groups for the spread of HIV/AIDS. There is evidence of repeated illness and infections which receive inadequate treatment and, therefore, may facilitate HIV infection. There is further evidence of drug use which may also increase their vulnerability to HIV infections by weakening them physically and reducing their capacity to make rational decisions. Under the influence of drugs they tend to be reckless in their sexual practices.

Despite Indonesian laws banning all pornographic materials, they can be found easily in most big cities in Indonesia. Almost all street youth were exposed to these X-rated materials, which then make them more curious to experiment with the activities in the materials. Most street youth are sexually active and visiting prostitutes regularly. They are aware of STIs and HIV/AIDS and regard themselves as in danger of contracting it. Nevertheless, none of them claimed use to condom consistently. Generally they are not doing much to protect themselves from contracting STIs. Apart from the attitude that condom may cause discomfort, this is also influenced by the kind of misconceptions they have about the infections. The most common misunderstandings are the belief that STI's can be avoided by maintaining physical stamina and the belief that someone who is 'clean' cannot be suffering from STIs. Many of them had been infected with STIs. Self medication is the general practice for the treatment of STIs which is most likely inadequate. Such a situation increases their chances of contracting HIV.

This study shows that street youth need specific approaches and programs of services for their needs. They urgently need comprehensive sex information as well as access to safe and effective reproductive health services. The conservative approach of shielding young people from information about sex and blocking their access to reproductive health services is not effective. As the majority of street youth are engaging

in risky sexual behaviours, they need both information and services. The argument that providing reproductive services for single young people will encourage promiscuity is obviously counterproductive. For these young people, the issue is no longer how to prevent premarital sex, but how to reduce the risks attached to something they commonly do and enjoy. Before the situation gets worse we need to face this problem. Currently most programs on street children/youth were provided by NGOs which typically lack of human and financial resources. The government needs to play more active roles. Efforts must be made to develop and implement comprehensive reproductive health programs for Indonesian young people, especially those who have left school.

REFERENCES

- ADB (Asian Development Bank). 2000. Report of the president to the board of directors on a grant (funded by the Japan Fund for poverty reduction) to the Republic Indonesia for assisting girl street children at risk of sexual abuse. Available: www.adb.org/Documents/RRps/INO/jpfr_00002.pdf.
- Anarfi, John K. 1997. "Vulnerability to Sexually Transmitted Disease: Street Children in Accra". *Health Transition Review*, 7 (Supplements): 281—306.
- Black, Bill and Arin P. Farrington. 1997. *Preventing HIV/AIDS by promoting life for Indonesian Street Children*. <http://fhi.org/en/HIVAID/pub/Archive/article/>
- Beazley, Harriot. 2003. "Voices from the Margins: Street Children's Subcultures in Indonesia". *Children's Geographies* 1 (2): 181—200.
- Dursin, Richel. 2000. Street children need government protection too. InterPress Third World News Agency. Available: www.hartford-hwp.com/archives/54b/081.html
- Feldmann, J. and Middleman AB. 2003. "Homeless Adolescents: Common Clinical Concerns". *Sem Pediatrics Infection Diseases* 14(1):6—11
- Gleghorn AA, Marx R, Vittinghoff E, Katz MH. 1998. "Association between Drug use Patterns and HIV Risks among Homeless, Runaway, and Street Youth in Northern California". *Drug Alcohol Depend.* 51(3):219—27.
- Haley N, Roy E, Leclerc P, Lambert G, Boivin JF, Cedras L, and Vincelette J. 2002. "Risk Behaviours and Prevalence of Chlamydia Trachomatis and Neisseria Gonorrhoeae Genital Infections among Montreal Street Youth. *International Journal of STD AIDS*. 13(4):238—45.
- Lockhart, C. 2002. Kunyenga, "Real Sex," and Survival: Assessing the Risk of HIV Infection among Urban Street Boys in Tanzania. *Medical Anthropology Quarter* 16(3):294—311.
- Ministry of Health of the Republic of Indonesia. 2003. National Estimates of Adult HIV Infections, Indonesia 2002. Jakarta.
- New Internationalist 377. 2005. Street Children the facts. Available: www.newint.org/issues377/facts.htm

- Pelly, Usman. 1983. Urban migration and adaptation in Indonesia: a case study of Minangkabau and Mandailing Batak migrants in Medan, North Sumatra. Ph.D thesis, University of Illinois, Urbana.
- Population Report. 2001. Volume XXIX No. 3 Seri L number 13. *Reaching Youth at Special Risk*.
- Ramakrishna, Yayashree, Mani Karott and Radha Srinivasa Murthy. 2003. "Experiences of Sexual Coercion among Street Boy in Bangalore India", in Bat, Sarah et al. (Eds.), *Toward Adulthood: Exploring the Sexual and Reproductive Health of Adolescents in South Asia*. World Health Organization: Geneva.
- SASC (Situation Analysis of Street Children). 2003. "Information about street Children-Indonesia", paper for a civil society forum for East and South East Asia, March 2003, Bangkok, Thailand.
- Situmorang, Augustina. 1999. "Family Planning for Indonesian Unmarried Youth: Views from Medan". *Development Bulletin* 47: 33—35.
- Situmorang, Augustina. 2001. Adolescent Reproductive Health and Pre-marital sex in Medan. The Australian National University: Canberra (Unpublished PhD. thesis).
- Swart-Kruger J, Richter LM. 1997. "AIDS-Related Knowledge, Attitudes and Behaviour among South African Street Youth: Reflections on Power, Sexuality and the autonomous self". *Social Science Medicine*, 45(6):957—66.
- Walters, Andrew S. 1999. "HIV Prevention in Street Youth". *Journal of Adolescent Health*, 25:187—198
- World Health Organization (WHO). 2000a. *Working with Street Children: A Training Package on Use, Sexual and Reproductive Health Including HIV/AIDS and STDs (Introduction)*. WHO: Geneva.
- . 2000b. *Working with Street Children: A Training Package on Use, sexual and Reproductive Health Including HIV/AIDS and STDs (Module 1)*. WHO: Geneva.

Tinjauan Buku

KESETARAAN GENDER DALAM ADAT INTI JAGAT BADUI

Oleh: R. Cecep Eka Permana

Jakarta: Wedatama Widya Sastra

2001, vii + 86 halaman

Ditinjau oleh: Ade Latifa*

Buku ini awalnya merupakan sebuah laporan hasil penelitian yang berjudul “Mitra Seajar Pria dan Wanita dari ‘Inti Jagat’: Sebuah Kajian Antropologis”. Setelah melalui suntingan (tanpa mengubah isi laporan) laporan ini diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul *Kesetaraan Gender dalam Adat Inti Jagat Badui*. Sesuai dengan judul buku ini, tema utama yang diangkat oleh penulis adalah tentang *setting* budaya yang melatarbelakangi prinsip kesetaraan antara pria dan wanita dalam masyarakat Badui, satu kelompok masyarakat adat yang mendiami suatu wilayah adat yang khas, di daerah Rangkasbitung, Provinsi Banten.

Menurut penjabaran penulis, sekalipun masyarakat Badui merupakan masyarakat yang “bersahaja”. Namun, wanita Badui mempunyai peran dan kedudukan yang setara dengan kaum prianya. Dalam beberapa hal wanita Badui memiliki berbagai keunggulan dibandingkan dengan prianya. Fenomena ini sudah berlangsung jauh sebelum konsep kesetaraan gender atau kemitrasejajaran antara pria dan wanita menjadi wacana dan bahkan dicanangkan menjadi pilar dari konsep pembangunan yang terlanjutkan. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis mencoba untuk memahami lebih jauh mengenai konsep budaya yang melatarbelakangi prinsip kesetaraan antara pria-wanita dalam masyarakat Badui dan mencoba menelusuri fungsi serta peran pria dan wanita dalam kaitannya dengan kesetaraan gender.

Buku ini terdiri dari 5 bagian, diawali dengan pendahuluan yang menjabarkan latar belakang mengapa kajian ini dilakukan, kemudian dilanjutkan dengan gambaran umum masyarakat Badui pada bagian kedua. Bagian ketiga berjudul “Aktivitas Pria dan Wanita Badui” yang memfokuskan pada kegiatan perladangan dan upacara-upacara yang berkaitan dengan kegiatan tersebut. Uraian kesetaraan gender pada masyarakat Badui dibahas pada bagian keempat dengan judul “Kesetaraan Pria-Wanita” dan diakhiri

* Ade Latifa adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). E-mail: adelatifa@yahoo.com.

dengan kesimpulan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif-kualitatif.

Tinjauan ini difokuskan pada dua hal, yaitu pertama mengenai konsep kesetaraan gender seperti yang dipahami oleh penulis dan kedua berkaitan dengan cara pemaparan data dan penulisannya.

KONSEP KESETARAAN GENDER

Berdasarkan prinsip kesetaraan yang mendasari Gerakan Nasional Kemitrasejajaran Pria dan Wanita, penulis buku ini mengartikan kesetaraan gender sebagai perwujudan jaminan sehari-hari. Hal ini ditandai oleh sikap pria dan wanita dalam hubungan mereka, baik dalam keluarga maupun dalam masyarakat, yang saling menghargai, saling membantu dan saling memberi kesempatan untuk tumbuh berkembang dan mengembangkan diri secara optimal terus-menerus secara bebas dan bertanggung jawab (hlm.1).

Sebagaimana halnya dengan masyarakat “bersahaja” dari belahan bumi lainnya hubungan laki-laki dan perempuan condong lebih egaliter, hanya sedikit atau bahkan tidak ada perbedaan di antara ruang publik dan ruang privat. Perempuan dan laki-laki berbagi aktivitas. Dibandingkan dengan masyarakat lainnya yang sudah “modern”, tidak terdapat banyak ketimpangan di antara laki-laki dan perempuan. Hal ini disebabkan karena kegiatan ekonomi masih dilakukan di rumah tangga (ekonomi subsistens), produksi surplus ditukarkan dengan barang-barang yang tidak diproduksi di dalam rumah tangga (Bhasin, Kamla, 2002:27). Demikianlah halnya yang terjadi pada masyarakat Badui, seperti yang dipaparkan oleh penulis. Kesetaraan antara pria dan wanita pada masyarakat tersebut dapat diamati dalam beberapa kegiatan, baik di dalam lingkungan rumah tangga, perladangan maupun dalam kegiatan religi, yaitu perempuan sebagai pemimpin upacara pada saat panen. Penulis dalam hal ini memberikan fakta yang menunjukkan bahwa masyarakat Badui telah mengenal dan menerapkan konsep kesetaraan gender, antara lain dalam kegiatan perladangan, kegiatan religi, dan pengasuhan anak.

Apabila dikaji secara saksama tulisan penulis ini, tampaknya ada “salah kaprah” dalam pemahaman mengenai kesetaraan gender. Apabila kita mengacu pada konsep kesetaraan gender yang dikemukakan oleh para ahli studi gender (March, Candida et al., 1999), sekurangnya-kurangnya ada empat aspek yang harus diperhatikan untuk mengkaji hubungan antara laki-laki dan perempuan. Keempat aspek itu ialah kesetaraan perempuan memiliki akses yang sama dengan laki-laki dalam segala hal (contoh akses terhadap informasi), perempuan mendapatkan manfaat yang sama dengan laki-laki, perempuan dapat berpartisipasi dalam semua kegiatan seperti halnya kaum laki-laki dan perempuan memiliki kontrol atas sumber daya seperti umumnya kaum laki-laki. Hal yang harus digarisbawahi dari konsep kesetaraan gender ini adalah perempuan dan laki-laki setara dalam segala hal. Tidak ada kegiatan yang tidak dapat dilakukan karena alasan gender seseorang, apakah dia perempuan atau laki-laki.

Dalam hal ini tampaknya penulis memiliki pemahaman yang berbeda mengenai kesetaraan gender. Kenyataannya, seperti yang dipaparkan oleh penulis, tidak semua

kegiatan dapat dilakukan, baik oleh perempuan maupun laki-laki. Masih terlihat adanya pembatasan atau larangan bagi salah satu pihak untuk secara aktif berpartisipasi dalam suatu kegiatan. Misalnya pada halaman 39 dikemukakan kegiatan *ngaseuk*, yaitu kegiatan menugal, yang hanya boleh dilakukan oleh laki-laki dewasa saja sedang kegiatan *muuhan*, yaitu menanam benih padi, dapat dilakukan oleh laki-laki belum dewasa, perempuan dewasa, dan perempuan belum dewasa.

Ada dua hal penting yang dapat dianalisis dari dua kegiatan ini. Pertama, mengenai kegiatan *ngaseuk*. Menjadi pertanyaan apakah kegiatan ini sudah mencerminkan adanya kesetaraan gender mengingat kegiatan ini hanya boleh dilakukan oleh laki-laki dewasa saja. Kedua, dalam kegiatan *muuhan* tampaknya perempuan masih dianggap berbeda (atau tidak setara dengan kaum laki-laki dewasa) karena dalam kegiatan *muuhan* perempuan hanya dikelompokkan dengan sesamanya (dewasa atau anak-anak) dan kelompok anak-anak laki. Hal terpenting yang luput dari perhatian penulis adalah alasan atau latar belakang mengapa timbul perbedaan kegiatan antara laki-laki dan wanita. Apabila digunakan analisis gender, tentu perlu dipahami latar belakang timbulnya perbedaan kegiatan ini, apakah hal ini disebabkan karena status perempuan yang (mungkin) dianggap lebih “rendah” daripada laki-laki sehingga perempuan dibatasi pada kegiatan tertentu saja.

Contoh lainnya dapat dilihat pada halaman 48 mengenai kegiatan *ngalaksa* (memasak semacam mi). Menurut penulis, kegiatan ini dilakukan oleh kaum wanita dan untuk melakukan hal tersebut mereka diharuskan puasa terlebih dahulu. Penulis dalam hal ini tidak menyinggung sama sekali peran laki-laki dalam kegiatan ini. Masih menjadi tanda tanya apakah karena kegiatan masak-memasak lalu yang harus mengerjakan adalah perempuan, sesuai dengan peran yang oleh budaya telah ditetapkan sebagai pekerjaan perempuan?

Sebaliknya dengan kegiatan *seba* (hlm 49), yaitu upacara menghadap kepada para pejabat pemerintah seperti camat atau wedana. Kegiatan ini hanya dilakukan dan diikuti oleh kaum pria saja. Satu hal yang perlu dicatat dalam kegiatan ini adalah tidak disinggunginya atau tidak adanya peran kaum perempuan dalam acara ini. Apakah karena kegiatan ini sifatnya nondomestik maka hanya kaum laki-laki yang punya akses dan dapat berpartisipasi? Lagi-lagi tidak ada penjelasan dari penulis. Demikian pula halnya dengan kegiatan inisiasi (hlm 53). Dijelaskan bahwa anak perempuan membantu orang tua mengasuh adik, mencari kayu bakar, dan mengambil air. Sementara tidak ada bahasan tentang peran anak laki-laki dalam kegiatan rumah tangga. Apakah hanya anak perempuan yang mempunyai kewajiban membantu urusan rumah tangga? Pada halaman 75 penulis memang menjelaskan bahwa tugas pengasuhan anak merupakan tanggung jawab bersama ibu dan bapak, tetapi masih tidak jelas mengapa ketika masa anak-anak hanya perempuan yang diberi tanggung jawab tersebut?

Hal yang lain adalah mengenai acara pembasuhan kaki suami oleh istri dalam upacara perkawinan (hlm. 59), yang menurut penulis menyimbolkan tugas suci dan kesetiaan istri kepada keluarga suami. Dari uraian ini dapat ditafsirkan bahwa dalam institusi perkawinan hanya kaum perempuan saja yang dituntut untuk berlaku setia dan taat pada suami dan keluarganya. Dalam hal ini seyogianya penulis menguraikan

rangkaian upacara yang juga menunjukkan kesetiaan dan tugas suami terhadap seorang istri.

Kesan yang menonjol dari kajian penulis adalah apabila suatu kegiatan sudah dilakukan oleh kaum perempuan (apalagi kalau kaum laki-lakinya tidak boleh melakukan kegiatan tersebut, lihat hlm. 74), maka hal tersebut sudah dapat dikatakan perempuan memiliki kedudukan atau peran yang setara dengan pria. Apabila mengacu pada 4 aspek kesetaraan gender yang telah disebutkan di atas, yaitu akses, partisipasi, manfaat, dan kontrol, maka yang masih menjadi pertanyaan adalah apa manfaat yang diperoleh perempuan atas kegiatan yang diikutinya? Apakah kaum perempuan memiliki wewenang (kontrol) untuk membuat keputusan penting bagi kemaslahatan masyarakat Badui? Kenyataannya untuk hal-hal yang berurusan dengan kemasyarakatan (pemerintahan) merupakan wewenangnya kaum laki-laki (hlm. 24 s.d. hlm. 27). Meskipun dikatakan perempuan Badui adalah stabilisator dan dinamisator pemimpin laki-laki (hlm. 73 dan hlm. 79), tetap tidak jelas apakah perempuan memiliki akses yang sama seperti laki-laki untuk duduk dalam kursi kepemimpinan. Dengan kata lain, perempuan memang dihormati dalam masyarakat tetapi masih diposisikan dalam urusan rumah tangga.

Pada bab keempat, penulis mencoba mengangkat konsep *Ambu, Nyi Pohaci* dan keseimbangan untuk menjelaskan perilaku kesetaraan antara pria dan wanita Badui. Konsep *Ambu*, digunakan baik dalam tataran mikrokosmos (rumah tangga) sebagai sebutan orang tua wanita (ibu) maupun dalam tataran makrokosmos (alam semesta). Fungsi dan peran *Ambu* dalam kedua tataran tersebut adalah sebagai pemelihara, pengayom, dan pelindung (hlm. 67). Selanjutnya, *Ambu* dalam kehidupan sehari-hari (sebagai sosok wanita, ibu atau istri) memiliki peran ganda, yaitu di rumah tangga dan ladang. Di rumah tangga, *Ambu* sebagai ibu dan istri dengan seluruh kerendahan dan kerelaan mengabdikan dirinya untuk keluarga, sedangkan di ladang, *Ambu*, memegang peran penting dalam menjaga dan memelihara padi.

Konsep *Nyi Pohaci*, menurut penulis pada dasarnya hampir sama dengan konsep Dewi Sri pada masyarakat Jawa. *Nyi Pohaci* atau Dewi Sri berkaitan erat dengan kegiatan pertanian padi dan dianggap sebagai sumber atau pembawa kehidupan. Masyarakat Badui yang mata pencaharian utamanya berladang (menanam padi), beranggapan bahwa melakukan kegiatan di perladangan merupakan suatu bentuk ibadah. Dengan demikian, baik dalam pelaksanaan penanaman padi maupun saat panen padi, harus melalui serangkaian ritual untuk menghormati *Nyi Pohaci* tersebut. Bahkan masyarakat Badui harus melaksanakan puasa pada tanggal-tanggal tertentu sebagai penghormatan, penghargaan dan rasa syukur kepada *Nyi Pohaci* (hlm. 68—70).

Berdasarkan penjelasan dari penulis, dapat dipahami bahwa perempuan di Badui pada dasarnya harus menjalankan peran ganda, yaitu di rumah mengabdikan diri buat keluarga dan di ladang menjaga padi. Peran ganda ini jelas membebani perempuan karena ia harus bertanggung jawab akan banyak hal. Pengaruh konsep *Ambu* dan *Nyi Pohaci* juga sangat kuat dalam memunculkan citra baku (stereotipe) tentang perempuan sebagai makhluk yang lemah lembut, pengayom, penuh bakti sehingga dalam peran gender, perempuan dibakukan perannya dalam sektor rumah tangga. Dapat disimpulkan bahwa kaum perempuan dalam masyarakat Badui

memperoleh tempat terhormat. Secara umum dapat dikatakan ada pembagian peran antara laki-laki dan perempuan, yaitu untuk kegiatan yang bersifat kemasyarakatan berada di bawah kontrol laki-laki, sedangkan dalam kegiatan yang sifatnya berkenaan dengan rumah tangga maka perempuan aktif berpartisipasi.

PEMAPARAN DATA DAN FORMAT PENULISAN

Seperti telah disebutkan di atas pada awalnya buku ini berbentuk laporan penelitian. Ada beberapa informasi atau data yang tidak relevan untuk dimuat dalam sebuah buku yang tentu mempunyai tujuan dan format yang berbeda dengan sebuah laporan penelitian. Misalnya pada bagian kedua mengenai gambaran umum masyarakat Badui, penulis menjelaskan secara panjang lebar mengenai keadaan masyarakat Badui sehingga seperti membahas sebuah profil desa. Pemaparannya terlalu mendetail tentang data geografis, populasi penduduk, dan angka pertumbuhan penduduk. Data ini kurang relevan dengan tujuan penulisan buku ini. Penulis sebaiknya memfokuskan bahasannya pada informasi atau data yang dapat menggiring pembaca kepada suatu pemahaman bahwa dalam hubungan kekerabatan antara pria dan wanita dalam masyarakat Badui sudah menampakkan adanya kesetaraan gender.

Selanjutnya, pemaparan data sering berhenti hanya sampai pada pengungkapan data etnografi secara deskriptif. Seyogianya penulis tidak berhenti kepada pemaparan historis mengenai asal usul dan terbentuknya kelompok masyarakat Badui, tetapi hendaknya melakukan kajian lebih mendalam dari sudut pandang gender karena tujuan penulisan buku ini bukan menceritakan tentang etnografis suku Badui belaka. Bagaimana status dan peran wanita dalam berbagai kelompok masyarakat Badui, tidak dapat dipahami secara jelas.

Penjelasan tentang aktivitas pria dari wanita Badui pada bagian ketiga yang tampaknya merupakan pokok dari tulisan ini, ternyata lebih menitikberatkan pada pemaparan upacara ritual sebelum pelaksanaan suatu kegiatan dan kearifan masyarakat Badui dalam menjaga kelestarian lingkungan. Penulis tidak atau kurang memberikan suatu ulasan yang menunjukkan adanya kesetaraan gender dalam hubungan laki-perempuan, tetapi lebih banyak mengungkapkan data/informasi tanpa disertai penjelasan. Hal ini membuat pembaca menjadi bertanya-tanya tentang kesetaraan gender dalam hubungan antara pria dan wanita dalam masyarakat Badui seperti yang dikemukakan oleh penulis.

Perempuan Badui dalam wacana konseptual memang disakralkan, diberi tempat yang tinggi dan terhormat. Namun dalam beberapa hal, penulis kurang memberi ulasan bagaimana peran dan status perempuan dalam kehidupan sehari-harinya dari perspektif gender. Sebagai suatu studi kualitatif, seharusnya tulisan ini dapat lebih kaya dengan pendalaman atas berbagai konsep yang dikenal dalam kehidupan masyarakat Badui.

Namun, secara umum, buku ini dapat menjadi rujukan bagi para peneliti dan praktisi yang melakukan kegiatan penelitian atau kajian di bidang etnografi berbasis gender. Isu yang diangkat penulis tentang kesetaraan gender dalam masyarakat yang bersahaja seperti Badui ini memang sangat menarik. Tulisan mengenai hal tersebut belum banyak dilakukan orang. Akhir kata, kemunculan buku ini harus disambut

gembira mengingat terbatasnya penulis laki-laki yang mencoba mengupas kehidupan masyarakat dengan menggunakan perspektif gender.

DAFTAR PUSTAKA

Bhasin, Kamla. 2002. *Memahami Gender*. Jakarta: Teplok Press.

March, Candida et al. 1999. *A Guide to Gender-Analysis Framework*. Oxford: An Oxfam Publication.

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Ketentuan untuk penulis

Artikel dapat ditulis dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris. Panjang tulisan antara 6.000–8.000 kata, diketik 2 spasi dengan program Microsoft Word. Artikel harus disertai abstrak (150-200 kata) dalam dua bahasa; bahasa Indonesia dan Inggris. Pengiriman artikel harus disertai dengan alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Penulisan *references* harus konsisten di dalam seluruh artikel dengan mengikuti ketentuan sebagai berikut:

Kutipan dalam teks: nama belakang pengarang, tahun karangan dan nomor halaman yang dikutip
Contoh: (Jones, 2004:15), atau Seperti yang dikemukakan oleh Jones (2004:15).

Kutipan dari buku: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. *Judul buku*. kota penerbitan: penerbit.

Contoh: Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California.

Kutipan dari artikel dalam buku bunga rampai: nama belakang, nama depan pengarang, tahun. "judul artikel" dalam nama editor (Ed.), *Judul Buku*. nama kota: nama penerbit. Halaman artikel.

Contoh: Hugo, Graeme. 2004. "International Migration in Southeast Asia since World War II", dalam A. Ananta dan E.N.Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. hal: 28—70.

Kutipan dari artikel dalam jurnal: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. "Judul artikel", Nama Jurnal, Vol (nomor Jurnal): halaman.

Contoh: Hull, Terence H. 2003. "Demographic Perspectives on the Future of Indonesian Family", *Journal of Population Research*, 20 (1):51—65.

Kutipan dari *website*: dituliskan lengkap alamat *website*, tahun dan alamat URL dan html sesuai alamatnya. Tanggal *download*.

Contoh: World Bank. 1998. <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>.

Washington DC. Tanggal 25 Maret.

Catatan kaki (*footnote*) hanya berisi penjelasan tentang teks, dan diketik di bagian bawah dari lembaran teks yang dijelaskan dan diberi nomor.

Pengiriman artikel bisa dilakukan melalui *e-mail*, ataupun pos dengan disertai *disket file*. Redaksi dapat menyingkat dan memperbaiki tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya.

Notes for Contributors

Articles may be written in English or Indonesia language. The length of each manuscript between 6.000– 8.000 words, double-spaced using MS Word. Abstracts of 150-200 words, written in both languages: English and Indonesia, should be submitted. Submission should be accompanied by a brief biodata of each authors, including qualifications, position held and full address.

Reference should be consistently written according to the Journal style :

In the text: the author's name and the year of publication and the page are quoted. e.g.: (Jones, 2004:15), or According to Jones (2004:15)

Citation from a book: Author's name. year of publication. Book's title. city:Publisher.

e.g.: Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California.

Citation from an edited book: Author's name. year of publication. Article's title, name of editor/s (ed s.), *the book's title*. city:Publisher. pages

e.g.: Hugo, Graeme, 2004. International Migration in Southeast Asia since World War II, in A. Ananta dan E.N.Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. pp: 28—70.

Citation from a Journal: Author's name. year of publication. Article's title, name of the journal, Vol. (no): pages

e.g.: Hull, Terence H. 2003. Demographic Perspectives on the Future of Indonesian Family, *Journal of Population Research*, 20 (1):51—65.

Citation from website e.g.:

World Bank. 1998. <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>.

Washington DC. Date: 25 March.

Footnotes should be kept to a minimum and numbered.

Article may be submitted by email or post including the floppy disk. The editors reserve the rights to make amendments to the manuscript and will seek, whenever possible, the author's consent to any changes made.

LIPi Press

