

# KEPENDUDUKAN INDONESIA

Analisis Pengaruh Faktor Produktivitas Tenaga Kerja di Kabupaten  
Dairi, Provinsi Sumatera Utara 1993-2003

**Dionisius Sihombing**

Faktor-faktor yang Memengaruhi Pengangguran Terselubung di  
Perdesaan Jawa Tengah: Analisis Data Sakernas 2007

**Dewi Harfina S.**

Dinamika Ketenagakerjaan dalam Perspektif Demografi dan Sosia  
Ekonomi di Kabupaten Lombok Barat

**YB. Widodo**

Penduduk dan Pembangunan Perumahan di Jabodetabek: Tantangan  
Pengembangan Megapolitan Jakarta

**Rusli Cahyadi dan Gusti Ayu Ketut Surtiari**

Taman Nasional dalam Wacana Politik Konservasi Alam: Studi  
Kasus Pengelolaan Taman Nasional Gunung Halimun Salak

**Herry Yogaswara**

Resensi Buku:

Kearifan Pelacur: Kisah Gelap di Balik Bisnis Seks dan Narkoba

**Zainal Fatoni**

LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

ISSN 1907-2902

## **JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA**

Volume IV, Nomor 1, Tahun 2009

Jurnal Kependudukan Indonesia merupakan media informasi, komunikasi, dan pertukaran pemikiran mengenai 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**  
**Pemimpin Redaksi/Chief Editor**  
**Dewan Redaksi/Editorial Board**

**Dewan Penasihat Redaksi/  
Editorial Advisory Board**

**Redaksi Pelaksana/  
Managing Editor**

**Alamat Redaksi/  
Editorial Address**

**Penerbit/Publisher**

**Distributor**

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

Augustina Situmorang

Deny Hidayati

Suko Bandiyono

Laila Nagib

Titik Handayani

Gavin W. Jones, National University of Singapore-Singapore

Graeme Hugo, University of Adelaide-Australia

Terence H. Hull, Australian National University-Australia

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

Gutomo Bayu Aji

Deshinta Vibriyanti

Sutarno

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:* [ppk-lipi@rad.net.id](mailto:ppk-lipi@rad.net.id)

*Web-site:* [www.ppk.lipi.go.id](http://www.ppk.lipi.go.id)

LIPI Press, anggota Ikapi

Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350

Telp. (021) 314 0228, 314 6942

Fax. (021) 314 4591

*E-mail:* [bmrlipi@uninet.net.id](mailto:bmrlipi@uninet.net.id), [lipipress@uninet.net.id](mailto:lipipress@uninet.net.id)

Yayasan Obor Indonesia

Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230

Telp. (021) 31926978, 3920114

Fax. (021) 31924488

*E-mail:* [yayasan\\_obor@cbn.net.id](mailto:yayasan_obor@cbn.net.id)

# Jurnal **KEPENDUDUKAN INDONESIA**

Analisis Pengaruh Faktor Produktivitas Tenaga Kerja di  
Kabupaten Dairi, Provinsi Sumatera Utara 1993-2003  
***Dionisius Sihombing***

Faktor-faktor yang Memengaruhi Pengangguran Terselubung  
di Perdesaan Jawa Tengah: Analisis Data Sakernas 2007  
***Dewi Harfina S.***

Dinamika Ketenagakerjaan dalam Perspektif Demografi dan  
Sosial Ekonomi di Kabupaten Lombok Barat  
***YB. Widodo***

Penduduk dan Pembangunan Perumahan di Jabodetabek:  
Tantangan Pengembangan Megapolitan Jakarta  
***Rusli Cahyadi dan Gusti Ayu Ketut Surtlari***

Taman Nasional dalam Wacana Politik Konservasi  
Alam: Studi Kasus Pengelolaan Taman Nasional  
Gunung Halimun Salak  
***Herry Yogaswara***

Resensi Buku:  
Kearifan Pelacur: Kisah Gelap di Balik Bisnis Seks  
dan Narkoba  
***Zainal Fatoni***

**DAFTAR ISI**

- Analisis Pengaruh Faktor Produktivitas Tenaga Kerja di Kabupaten Dairi, Provinsi Sumatera Utara 1993-2003 1-13  
**Dionisius Sihombing**
- Faktor-faktor yang Memengaruhi Pengangguran Terselubung di Perdesaan Jawa Tengah: Analisis Data Sakernas 2007 15-32  
**Dewi Harlina S.**
- Dinamika Ketenagakerjaan Dalam Perspektif Demografi dan Sosial Ekonomi di Kabupaten Lombok Barat 33-54  
**YB. Widodo**
- Penduduk dan Pembangunan Perumahan di Jabodetabek: Tantangan Pengembangan Megapolitan Jakarta 55-72  
**Rusli Cahyadi dan Gusti Ayu Ketut Surtiari**
- Taman Nasional dalam Wacana Politik Konservasi Alam: Studi Kasus Pengelolaan Taman Nasional Gunung Halimun Salak 73-89  
**Herry Yogaswara**
- Resensi Buku:  
Kearifan Pelacur: Kisah Gelap di Balik Bisnis Seks dan Narkoba 91-96  
**Zainal Fatoni**

# ANALISIS PENGARUH FAKTOR PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA DI KABUPATEN DAIRI, PROVINSI SUMATERA UTARA 1993–2003

Dionisius Sihombing\*

## *Abstract*

*Workforce is one important factor in an economic activity. The low quality of labour will affect the quality is getting. Productivity is the ability of labour in producing one unit of output within a certain time. Labour productivity is one indicator of employment that can deliver economic growth. In the economic sector, productivity magnitude can be obtained through the magnitude of economic growth described by the GDP. Labour productivity is measured by the size of GDP per labour in an economic activity. This research was carried out in Dairi Regency, aiming to determine changes in labour productivity is caused by education and health factors. This study uses the statistical data is secondary data during the period 1993-2003, with the method of multiple regression analysis approach used method of least squares (OLS) regression method in relation to two variables. Results obtained where education and health factors influence for 77.19% of the change in labour productivity. Local governments should make efforts in improving the serious education and health in order to achieve high productivity.*

**Keywords:** *Education, Health, Labor productivity.*

---

Tenaga kerja merupakan salah satu faktor penting dalam suatu kegiatan ekonomi. Rendahnya kualitas tenaga kerja akan berdampak pada kualitas perekonomian atau produktivitas menjadi rendah. Produktivitas adalah kemampuan tenaga kerja dalam menghasilkan *output* dalam satu satuan waktu tertentu. Produktivitas tenaga kerja merupakan salah satu indikator ketenagakerjaan yang dapat menghantar pertumbuhan ekonomi. Pada sektor ekonomi besarnya produktivitas dapat diperoleh melalui besarnya pertumbuhan ekonomi yang digambarkan oleh PDRB. Produktivitas tenaga kerja diukur berdasarkan besarnya PDRB per tenaga kerja dalam suatu kegiatan ekonomi. Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Dairi dan bertujuan untuk mengetahui perubahan produktivitas tenaga kerja yang disebabkan oleh faktor pendidikan dan kesehatan. Penelitian ini menggunakan data statistik daerah merupakan data sekunder selama periode 1993-2003, dengan metode analisis regresi berganda melalui pendekatan metode kuadrat terkecil biasa (OLS) dalam hubungan metode regresi dua variabel. Hasil penelitian menunjukkan faktor pendidikan dan kesehatan memberi pengaruh sebesar 77,19% terhadap perubahan produktivitas tenaga kerja. Guna mencapai produktivitas yang

---

\* Dosen Fakultas Ekonomi, Jurusan Manajemen Universitas Negeri Medan

tinggi Pemerintah daerah perlu melakukan upaya-upaya yang serius dalam memperbaiki pendidikan dan kesehatan.

**Kata kunci:** Pendidikan; Kesehatan; Produktivitas tenaga kerja.

## 1. LATAR BELAKANG

Usaha memperbaiki kehidupan masyarakat agar lebih sejahtera sangat diharapkan sebagai fokus dasar pembangunan ekonomi suatu daerah. Pengentasan kemiskinan, menekan laju pengangguran, dan penyediaan lapangan pekerjaan yang memadai merupakan tugas mendesak yang hendak dikerjakan ke arah itu. Menurut Herbinson (Todaro, 2000) peningkatan dan pemanfaatan peran manusia dalam kegiatan pembangunan yang mutlak sangat diperlukan, mengingat bahwa sumber daya manusia adalah sebagai motor penggerak pembangunan ekonomi dan sekaligus menjadi pemanfaat dalam kegiatan pembangunan yang dilakukan. Pembangunan manusia dalam hal perubahan kualitas menurut Mahbud (Luhulima, 1998) dapat dilakukan melalui program pemerataan dan kesetaraan (*equity*), program keberlanjutan (*sustainability*), produktivitas, dan pemberdayaan. Ditambahkan oleh Herbinson, pembangunan semestinya diarahkan pada proses perbaikan ekonomi masyarakat. Hal ini akan tercermin melalui laju pertumbuhan produktivitas tenaga kerja (*man power productivity*) dan laju kenaikan PDRB suatu daerah. Keberhasilan pengembangan sumber daya manusia sebagai sumber daya pembangunan akan tercapai apabila kualitas kehidupan semakin meningkat. Kualitas sumber daya manusia erat hubungannya dengan perolehan hasil ekonomi yang seimbang dengan pengeluaran yang dikorbankan tenaga kerja dalam pekerjaannya (dengan kata lain laju produktivitas tenaga kerja).

Upaya perubahan ekonomi sebagai dampak dari kegiatan pembangunan yang dilakukan menurut Tadjudin (1995) dimungkinkan terjadi disebabkan karena adanya perbaikan di bidang pendidikan (menyangkut peningkatan pengetahuan dan *skill*) tenaga kerja dan juga adanya perbaikan di bidang kesehatan.

Pendidikan adalah salah satu bentuk pengembangan *human resources* yang bermanfaat mengembangkan potensi yang ada pada masing-masing tenaga kerja sebagai perorangan dalam hubungannya dengan hidup bermasyarakat. Pendidikan sangat penting dalam menentukan masa depan masyarakat yang lebih baik dan sebagai modal dasar pembangunan masyarakat. Pendidikan merupakan salah satu bentuk investasi utama dalam meningkatkan kualitas *human resources*. Dengan pendidikan yang optimal akan tersedia tenaga-tenaga kerja yang terdidik dan terampil, yang dapat mengantarkan ke arah perbaikan dalam pembangunan ekonomi.

Dalam kaitannya dengan produktivitas tenaga kerja, pendidikan diasumsikan sebagai bentuk investasi yang dapat membantu meningkatkan kapasitas produksi yang menyebabkan peningkatan kualitas kerja. Kata lain, ilmu pengetahuan yang dimiliki tenaga kerja dapat memberikan kontribusi langsung pada pelaksanaan tugas. Di samping

itu, pendidikan juga dapat menjadi landasan pengembangan diri bagi tenaga kerja yang mampu memanfaatkan sumber daya yang ada. Semakin tinggi pendidikan tenaga kerja maka cenderung produktifitas semakin meningkat dan akhirnya potensial dapat meningkatkan *output* bagi suatu daerah. Berkaitan dengan itu, Hidayat (Tilaar, 1990) menyatakan bahwa suatu daerah tidak akan sanggup membangun daerahnya jika tidak mampu mengembangkan pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki masyarakatnya serta tidak dapat memanfaatkan potensi sumber daya yang ada secara optimal. Di samping itu, menurut Simanjuntak (1998) hubungan pendidikan dengan produktivitas tenaga kerja dapat tercermin dalam tingkat penghasilan. Pendidikan yang lebih tinggi mengakibatkan produktivitas tenaga kerja yang lebih tinggi dan memungkinkan penghasilan yang lebih tinggi.

Selain faktor pendidikan, produktivitas tenaga kerja ditentukan oleh faktor kesehatan dan gizi penduduk. Tentunya tenaga kerja yang sehat secara fisik akan lebih produktif dibandingkan dengan yang mengalami gangguan kesehatan. Dengan tenaga kerja yang memiliki kualitas, kesehatan pembangunan dapat berjalan dengan lancar dan pada akhirnya akan menambah pendapatan perkapita suatu daerah.

Menurut organisasi kesehatan dunia/WHO (Komaruddin, 1993) kesehatan adalah keadaan baik sepenuhnya secara fisik, mental dan sosial, dan bukan hanya sekedar tidak adanya penyakit dan kelemahan, bukan pula semata-mata soal medis, melainkan adalah tujuan sosial.

Rendahnya produktivitas tenaga kerja karena keadaan kesehatan yang jelek kemungkinan disebabkan oleh kondisi ekonomi tenaga kerja yang berada dalam garis kemiskinan. Oleh Ragnar dan Nurkse (Komaruddin, 1993) disebutkan bahwa terdapat dilema yang menghubungkan kesehatan dengan produktivitas tenaga kerja, yaitu kesehatan buruk menyebabkan produktivitas rendah, produktivitas rendah mengakibatkan pendapatan rendah, konsumsi kurang, dan mengakibatkan kesehatan rendah. Semakin banyak tenaga kerja di suatu daerah yang menderita penyakit berarti akan menghancurkan vitalitas, produktivitas, dan efisiensi bahkan melemahkan inisiatif dan aktivitas sosial tenaga kerja.

## 2. PENELITIAN SEBELUMNYA

Ahmad (Jhonson, 2000 : 37) mengemukakan bahwa kegiatan ekonomi selama kurun waktu 1980–1991 menunjukan secara total (semua sektor) curahan pertumbuhan ekonomi terbagi secara relatif merata antara tujuan penyerapan tenaga kerja atau elastisitas yang relatif tinggi. Implikasinya adalah sektor ini dapat menyerap tenaga kerja yang cukup memadai, tetapi tidak mengacu pada peningkatan produktivitas. Sedangkan sektor pertambangan dan penggalian serta sektor industri menunjukkan elastisitas kesempatan kerja yang paling rendah dan laju pertumbuhan ekonomi yang paling tinggi. Curahan laju pertumbuhan ekonomi sebagian besar tertuju untuk peningkatan produktivitas, sehingga sektor ini tidak menjadi andalan untuk penyerapan

tenaga kerja, tetapi sangat berperan untuk meningkatkan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi.

Sihombing (2002:25) mengemukakan bahwa pertumbuhan penduduk selalu dianggap sebagai hambatan pembangunan ekonomi. Pertambahan penduduk telah mengakibatkan menurunnya pendapatan perkapita, menurunnya standar kehidupan, dan menurunnya tingkat pembentukan modal, yang akhirnya berpengaruh terhadap menurunnya produktivitas tenaga kerja. Rendahnya produktivitas disebabkan oleh pendidikan penduduk serta latihan yang belum sesuai dengan kebutuhan kerja. Keadaan ini disebabkan belum mampunya pemerintah berinvestasi dalam dunia pendidikan.

Umiyati (1998:68) mengemukakan bahwa kesempatan kerja pada sub sektor industri kecil adalah inelastis atau nilai koefisien elastisitasnya lebih kecil dari satu. Implikasinya adalah bahwa laju pertumbuhan nilai produksi lebih tinggi daripada laju pertumbuhan kesempatan kerja, sehingga produktivitas tenaga kerja pada sektor ini mengalami perubahan.

Jhonson (2000:85) mengemukakan bahwa kesempatan kerja, tingkat pendidikan, dan kesehatan mempunyai pengaruh positif terhadap peningkatan produktivitas tenaga kerja. Artinya semakin luas kesempatan kerja diikuti dengan tingkat pendidikan yang memadai serta kesehatan yang baik akan dapat meningkatkan produktivitas tenaga kerja. Faktor pendidikan dan kesehatan merupakan dua faktor penting, yang mampu menghantar perubahan pada produktivitas tenaga kerja, di samping berbagai faktor lainnya seperti faktor upah, kesempatan kerja, iklim kerja, motivasi kerja serta disiplin kerja.

Harahap (2003:49) mengemukakan bahwa kemiskinan masyarakat dianggap sebagai hambatan pembangunan ekonomi. Rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat mengakibatkan pertumbuhan ekonomi rendah. Faktor pendidikan dan kesehatan kerja secara eksternal merupakan faktor-faktor pendukung bagi pembangunan dan merupakan penunjang pada pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi faktor kemiskinan, yang berperan pada rendahnya pendidikan dan kesehatan tidak dapat dinikmati oleh masyarakat, sehingga produktivitas tenaga kerja (masyarakat) menjadi rendah. Kemiskinan secara internal diakibatkan oleh rendahnya kepemilikan lahan dan ketidaksediaan masyarakat untuk beralih pekerjaan dari sektor pertanian tradisional ke sektor lainnya. Faktor lainnya adalah kurangnya perhatian pemerintah dalam memotivasi dan membantu masyarakat agar tetap bersemangat dan mau bekerja keras dalam melaksanakan pekerjaan mereka.

Pambudhi (2004:79) mengemukakan bahwa kebutuhan dunia usaha terhadap tenaga kerja dapat dilihat dari kualitas yang tercermin dari keterampilan dan pendidikan yang dimiliki tenaga kerja. Selanjutnya dikemukakan bahwa kebutuhan dunia usaha dapat dilihat dari kemampuan tenaga kerja dalam menghasilkan suatu *output* tertentu pada satu satuan waktu tertentu. Produktivitas tenaga kerja merupakan hal penting bagi dunia usaha. Produktivitas tenaga kerja pada dunia usaha berskala besar yang memanfaatkan tenaga kerja yang banyak, dinilai rendah (kurang baik). Tenaga kerja



di berbagai daerah masih kurang kompetitif atau kurang siap untuk memasuki lapangan pekerjaan yang memerlukan keterampilan dan keahlian teknis.

Firdausy (1998:58) mengemukakan bahwa pembangunan ekonomi dan pengembangan sumber daya manusia yang berwawasan lingkungan merupakan salah satu modal dasar dalam mencapai pembangunan yang berkelanjutan. Untuk mencapai hal tersebut, berbagai kondisi ekonomi yang mendukung ke arah tercapainya hal tersebut harus segera mungkin dilakukan. Dalam hal ini, pencapaian kemandirian dalam pengelolaan sumber daya ekonomi sosial yang dimiliki harus segera dilakukan, sedangkan penggunaan sumber-sumber ekonomi dari luar yang tidak efisien harus dihindarkan. Faktor kualitas sumber daya manusia juga harus terus menerus di kembangkan. Berbagai program dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia ini tidak hanya ditumpukan pada penyelenggaraan pendidikan formal semata tetapi juga pendidikan non formal lainnya. Kemampuan sumber daya manusia yang tinggi ini mungkin akan memudahkan kita dalam mencapai pengembangan teknologi dan kelestarian lingkungan. Demikian pula dalam mengatasi kemiskinan, sehingga produktivitas tenaga kerja dapat terpenuhi secara lebih optimal.

### 3. PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA

Menurut Gilarso (1991), istilah produktivitas menunjukkan kemampuan suatu faktor produksi untuk menghasilkan sesuatu. Produktivitas dapat diukur dengan jalan membandingkan antara *input* (jumlah faktor produksi yang dicurahkan) dan *output* (hasil yang diperoleh berupa barang/jasa). Adapun formula produktivitas adalah: berupa *output* per satuan *input*. *Input* faktor produksi diperinci per faktor produksi. Dengan demikian produktivitas tenaga kerja daerah adalah jumlah produk dibagi jumlah tenaga kerja yang bekerja pada satuan waktu tertentu. Selanjutnya menurut Sukotjo (Jhonson, 2000), tingkat produktivitas tenaga kerja berkaitan dengan faktor usia di samping tingkat pendidikan dan keadaan kesehatan. Usia produktif dinyatakan pada batas umur antara 15–64 Tahun, sedangkan di bawah umur 15 tahun dan di atas 64 tahun dianggap kurang produktif. Menurut Ahmad (Jhonson, 2000) bahwa untuk mengetahui keadaan produktivitas tenaga kerja di suatu daerah dapat dilihat melalui keadaan nilai produksi daerah yang tercermin dalam nilai PDRB. Besarnya produktivitas tenaga kerja diperoleh dari hasil bagi nilai PDRB (harga konstan) dengan jumlah tenaga kerja yang bekerja sesuai dengan lapangan usaha yang ada di daerah yang bersangkutan. Di bawah ini digambarkan tingkat produktivitas tenaga kerja di Kabupaten Dairi.

**Tabel 1. Tingkat Produktivitas Tenaga Kerja di Kabupaten Dairi**

Tahun	PDRB (Harga 93)	Tenaga Kerja yang Bekerja	Produktivitas Tenaga Kerja	Pertumbuhan (%)
1993	295.035,76	115,893	2545	-
1994	325.749,84	127,341	2558	0.50
1995	354.079,37	140,046	2528	-1.18
1996	392.501,67	151,412	2592	2.46
1997	418.454,28	153,688	2722	4.77
1998	428.710,05	154,641	2772	1.80
1999	444.138,19	167,868	2645	-4.80
2000	462.627,51	140,584	3290	19.60
2001	487.945,98	174,318	2800	-17.5
2002	514.852,48	161,765	3182	12.00
2003	576.385,28	162,254	3552	10.41

Sumber: BPS Sumut Dalam Angka, 1993-2003, dan Hasil Olahan

Dari tabel di atas, pertumbuhan produktivitas tenaga kerja tertinggi terjadi pada tahun 1999-2000 yaitu sebesar 19,60 persen, sedangkan terendah terjadi pada tahun 2000-2001 yaitu sebesar -17,5 persen. Pertumbuhan tinggi disebabkan terjadinya penurunan jumlah tenaga kerja yang bekerja sementara Pendapatan Daerah Regional Bruto (PDRB) mengalami peningkatan yang cukup tinggi. Sebaliknya, terjadi penurunan nilai PDRB dan peningkatan jumlah tenaga kerja di tahun 2001-2002 sehingga menyebabkan pertumbuhan produktivitas tenaga kerja menjadi negatif. Jumlah tenaga kerja yang bertambah kebanyakan terjadi di sektor pertanian yang padat tenaga kerja, sedangkan hasil yang didapatkan tidak sebanding dengan jumlah tenaga kerja yang memasuki sektor tersebut. Ini menandakan bahwa sektor pertanian merupakan sektor yang sangat sulit untuk menghitung atau mendeteksi kebenaran dari sumbangan tenaga kerjanya karena banyaknya pengangguran yang tersembunyi di daerah pedesaan.

#### 4. FAKTOR YANG BERPENGARUH

##### a. Pendidikan

Menurut Harjana (2001), pendidikan merupakan usaha yang sengaja diadakan dan dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan secara terus menerus dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan tingkatannya untuk menyampaikan, menumbuhkan, dan mendapatkan pengetahuan, sikap, nilai, serta kecakapan (*skill*) kepada manusia sebagai tenaga kerja (*man power*). Pendidikan secara sadar diadakan untuk menyiapkan pekerja agar memiliki kesiapan ketika diserahi pekerjaan yang berbeda dan pekerjaan yang sebelumnya ditanganinya. Menurut Todaro (2004) secara umum pendidikan selalu dilalui dengan proses yang formal. Melalui kegiatan ini aspek kualitas hidup manusia

dapat diperbaiki. Untuk itu optimalisasi program di bidang ini mutlak diperlukan guna menciptakan tenaga kerja yang berpengetahuan dan terampil yang pada gilirannya memberikan kontribusi langsung pada pelaksanaan tugas dalam memanfaatkan sumber daya yang ada. Ditambahkan oleh Tadjuddin (1995), tinggi-rendahnya pendidikan tenaga kerja akan mempengaruhi tingkat produktivitas tenaga kerja itu sendiri. Diakuinya pendidikan tenaga kerja yang tinggi akan memiliki kemampuan untuk memanfaatkan dan mengelola sumber daya yang ada dalam suatu daerah. Hal ini berguna bagi proses produksi dan akhirnya berdampak pada peningkatan penghasilan ekonomi tenaga kerja. Kemampuan untuk meningkatkan nilai tambah produksi ini akan mengakibatkan perubahan pada nilai pertumbuhan ekonomi. Memperkuat keyakinan atas konsep di atas, Hidayat (Tilaar, 1990) menandakan pembangunan ekonomi suatu daerah hanya dapat berhasil apabila daerah yang bersangkutan mampu memanfaatkan dan mengembangkan pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki masyarakat, dan sebaliknya yang terjadi adalah keterpurukan dan ketertinggalan suatu daerah apabila pengetahuan dan keterampilan masyarakat tidak termanfaatkan dengan baik.

Permintaan kualitas manusia dari waktu ke waktu mengalami perubahan. Keadaan ini sangat bergantung pada situasi perkembangan informasi dan teknologi. Agar dapat mengikuti tuntutan perubahan zaman diperlukan sistem dan proses pendidikan yang berorientasi pada peningkatan daya saing global dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kemampuan intelektual dan etnis, moral, serta agama, lalu diarahkan untuk pemberdayaan masyarakat.

Sebagai gambaran untuk mengetahui tingkat pendidikan tenaga kerja yang bekerja di Kabupaten Dairi, dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel 2. Tingkat Pendidikan Tenaga Kerja yang Bekerja di Kabupaten Dairi**

Tahun	T. Kerja Bekerja	SD	SLTP	SMTA	SMK	D1, D2	D3	S1
1993	115.893	38.847	27.524	6.837	5.412	1.100	834	115
1994	127.341	45.537	27.429	7.767	5.348	1.082	534	814
1995	140.046	50.178	31.622	9.075	6.428	1.120	812	714
1996	151.412	50.601	32.341	20.016	8.539	1.847	196	772
1997	153.688	51.331	35.025	13.847	8.621	1.214	507	660
1998	154.641	55.562	34.809	15.727	5.458	618	819	1.051
1999	167.868	56.756	40.305	19.288	7.033	1.191	1.191	2.530
2000	140.584	45.001	36.355	19.625	8.322	520	674	2.530
2001	174.318	63.957	42.010	19.785	8.994	1.028	1.220	1.464
2002	161.765	46.070	49.506	21.386	5.269	2.080	616	349

Sumber: BPS, Sumatera Utara Dalam Angka, 1993-2002

**Tabel 3. Rata-rata Lama Pendidikan dan Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Dairi**

Tahun	TK.Pendidikan (Tahun)	Pertumbuhan (%)
1993	8,1	-
1994	8,0	-1,25
1995	8,1	1,23
1996	8,5	4,70
1997	8,3	-2,40
1998	8,2	-1,21
1999	8,4	2,38
2000	8,7	3,44
2001	8,4	-3,57
2002	8,5	1,17
2003	8,4	-1,19

Sumber: BPS SUMUT Dalam Angka, Hasil Olahan, 1993–2003

Dari tabel di atas diketahui masih banyak tenaga kerja yang tingkat pendidikannya SD dan SLTP, yang fluktuatif menggambarkan tenaga kerja yang berpendidikan tinggi. Mereka ini bekerja sementara menunggu terbukanya kesempatan kerja pada daerah lain dan jika kesempatan sudah ada mereka akan pindah ke kota atau daerah lain yang memungkinkan mereka memiliki kesempatan berkembang dan kondisi ekonomi lebih tinggi. Suatu keadaan yang ironis, di satu pihak pemerintah daerah ini ingin meningkatkan pendidikan masyarakatnya, akan tetapi di pihak lain pemerintah tidak mampu membuka lapangan pekerjaan yang sesuai dengan pendidikan masyarakat. Akibatnya, pendidikan memberikan kontribusi yang berbanding terbalik apabila suatu daerah tidak menyesuakannya dengan potensi riil daerah itu sendiri. Untuk wilayah Kabupaten Dairi yang masyarakatnya dominan bekerja di sektor pertanian, sumbangsih pendidikan formal cenderung negatif terhadap peningkatan pendapatan ekonomi masyarakat dan diperlukan kebijakan baru dari pemerintah untuk mengembangkan sektor baru, sehingga dapat memanfaatkan pengetahuan dan keterampilan masyarakat.

#### **b. Kesehatan**

Masyarakat (tenaga kerja) yang sehat secara fisik tentunya akan lebih produktif bila dibandingkan dengan tenaga kerja yang tidak sehat. Kesehatan dan gizi merupakan modal bagi keberhasilan pembangunan suatu daerah. Dengan demikian, upaya peningkatan kualitas tenaga kerja melalui kesehatan perlu diperhatikan karena dapat menjamin tenaga kerja lebih produktif dalam bekerja. Menurut WHO (Komaruddin, 1993), kesehatan adalah merupakan keadaan baik sepenuhnya secara fisik, mental, sosial. Ditambahkannya, kesehatan bukanlah sekedar tidak ada penyakit atau kelemahan dan bukan pula sekedar soal medis semata, melainkan menyangkut keadaan sosial di masyarakat.

Ragnar dan Nurkse (Komaruddin,1993) menganalogikan dilema yang menghubungkan kesehatan dan produktivitas, sebagai berikut: “ kesehatan buruk- produktivitas rendah; produktivitas rendah- pendapatan rendah, konsumsi kurang- kesehatan rendah, dan kembali pada produktivitas yang rendah”. Semakin banyak masyarakat yang dihindangi suatu penyakit berarti akan menghancurkan vitalitas, produktivitas, efisiensi, dan bahkan melemahkan inisiatif serta aktivitas sosial tenaga kerja. Selanjutnya, Komaruddin mengatakan bahwa pendapatan per kapita yang rendah dapat mencerminkan suatu daya produksi ekonomi dari masyarakat di daerah yang bersangkutan, dalam hal ini kesehatan adalah suatu indeks lain dari gambaran efisiensi ekonomis dan sosial. Sebagai gambaran dapat dilihat tabel tingkat kesehatan tenaga kerja di Kabupaten Dairi.

**Tabel 4.** Tingkat Kesehatan Tenaga Kerja dan Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Dairi

Tahun	Indeks Harapan Hidup (%)	Indeks Tingkat Pendapatan (%)	Indeks Pembangunan Manusia (%)
1993	6,4	2,7	57,3
1994	6,4	2,7	57,3
1995	6,4	2,7	57,3
1996	6,4	3,1	59,0
1997	6,5	3,1	59,3
1998	6,5	3,1	59,0
1999	6,7	3,4	61,3
2000	6,7	3,4	61,6
2001	6,7	3,4	61,3
2002	6,9	5,1	67,6
2003	6,9	5,1	67,6

Sumber: BPS Sumut Dalam Angka dan Hasil Olahan

Berdasarkan data IPM dapat ditentukan kebutuhan daerah berdasarkan segi harapan hidup dan pendapatan. Dengan demikian, pemerintah dapat melakukan perhitungan dan penetapan anggaran dalam sektor kesehatan, yang keseluruhannya untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat sehingga dapat melaksanakan pekerjaannya dalam kondisi fisik dan mental yang baik.

## 5. TEMUAN

Untuk mengetahui pengaruh tingkat pendidikan (rata-rata jumlah per tahun dalam bangku sekolah) dan tingkat kesehatan (Indeks Pembangunan Manusia/IPM) terhadap tingkat produktivitas tenaga kerja (PDRB dibagi jumlah tenaga kerja yang bekerja)

digunakan metode kuadrat terkecil biasa atau analisis estimasi metode *ordinary least square* (OLS) Carl Friedric Gauss (ahli matematik jerman), dengan rumusan sebagai berikut:  $Pr = F (Pend., Kes.) ; Pr = b_0 + b_1 + b_2.Kes. + \hat{a}$ , dimana  $Pr$  = produktivitas tenaga kerja, diukur dengan rupiah,  $Pend.$  = tingkat pendidikan (keadaan pendidikan tenaga kerja yang bekerja menurut pendidikan tertinggi yang ditamatkan (SD-PT),  $Kes.$  = tingkat kesehatan masyarakat Dairi berdasarkan IPM,  $b_0$  = konstanta,  $b_1$  = parameter pendidikan, dan  $\hat{a}$  = *error term* dan dilanjutkan uji T atas variabel yang diteliti. Dari hasil perhitungan diketahui bahwa variabel tingkat kesehatan memberi pengaruh yang nyata terhadap produktivitas tenaga kerja pada taraf nyata 5%, sedangkan variabel tingkat pendidikan memberikan pengaruh tidak nyata terhadap produktivitas tenaga kerja pada taraf nyata 5%. Apabila taraf nyata ini dinaikkan hingga 45,5% maka variabel tingkat pendidikan akan berpengaruh secara nyata. Tidak signifikannya pengaruh faktor pendidikan disebabkan mayoritas penduduk di daerah ini bekerja pada sektor pertanian sub-sistem yang tidak terlalu membutuhkan pendidikan formal, melainkan pendidikan berbasis potensi daerah. Oleh karena itu indikator pendidikan dilihat dari tingkat pendidikan formal tenaga kerja tidak dapat dijadikan sebagai dasar acuan dalam melakukan analisis pengaruh terhadap peningkatan produktivitas tenaga kerja. Di samping itu, penyebab lain yang memungkinkan terjadinya keadaan ini adalah keterbatasan lapangan kerja di daerah ini dalam menyerap tenaga kerja terdidik. Untuk itu, perlu dipikirkan program pembangunan di sektor lain (selain sektor pertanian) yang dapat menyerap tenaga kerja terdidik, agar tenaga kerja terdidik tidak melakukan urbanisasi ke daerah lain. Fenomena ini bertolak belakang dengan teori yang ada, dimana peningkatan pendidikan merupakan salah satu investasi sumber daya manusia dan diyakini dapat memberikan pengaruh nyata bagi peningkatan produktivitas tenaga kerja secara langsung dan pendapatan masyarakat secara tidak langsung. Akan tetapi, keadaan yang terjadi di Kabupaten Dairi menjadi berbeda apabila ada kondisi-kondisi lain yang tidak disentuh dengan baik dan membuat pengaruh variabel pendidikan terhadap produktivitas menjadi semu. Sementara bila dibandingkan dengan variabel tingkat kesehatan, pengaruhnya signifikan terhadap tenaga kerja walaupun diturunkan hingga 1%. Apabila tingkat kesehatan yang didekati dengan nilai IPM dinaikkan 1% maka tingkat produktivitas tenaga kerja akan meningkat sebesar Rp71.625,-. Hal ini memberikan rekomendasi kepada pemerintah daerah untuk lebih memperhatikan peningkatan IPM sehingga produktivitas tenaga kerja juga akan meningkat. Dengan demikian, perhitungan anggaran pemerintah di sektor kesehatan semestinya lebih ditujukan untuk peningkatan sumber daya manusia secara menyeluruh dan komprehensif.

Mengingat bahwa masyarakat Kabupaten Dairi secara dominan bekerja di sektor pertanian sub-sistem maka seirama dengan hasil penelitian ini sangat mementingkan peran manusia yang memiliki kesehatan fisik, sosial, dan mental. Oleh karenanya, penyediaan sarana prasarana kesehatan secara lebih luas dan terjangkau di wilayah permukiman masyarakat sangat diperlukan, guna menjamin masyarakat sehat sehingga aktivitas masyarakat setiap waktu di sektor pertanian berjalan dengan lancar. Sebaiknya,

pemerintah daerah perlu memikirkan program pembangunan berbasis masyarakat sehat, dan selanjutnya dukungan program lainnya dipentingkan.

Bila dilihat dari nilai koefisien determinasi ( $R^2$ ) yang diperoleh dari hasil estimasi 0,7719 (77,19%), berarti variabel pendidikan dan kesehatan mampu menjelaskan perilaku tingkat produktivitas tenaga kerja sebesar 77,19%, sedangkan sisanya 22,81% dijelaskan oleh variabel lainnya yang tidak dimasukkan dalam penelitian ini. Selengkapnya hasil estimasi faktor pendidikan dan kesehatan serta pengaruhnya terhadap produktivitas tenaga kerja digambarkan dalam tabel berikut.

**Tabel 5.** Hasil Estimasi Faktor Pendidikan dan Kesehatan dan Pengaruhnya terhadap Produktivitas Tenaga Kerja di Kabupaten Dairi

Variabel	Koefisien Estimasi	t-hitung	t-tabel	P-value	Alpha
Pendidikan	275,22	0,7849	1,701	0,455	0,05
Kesehatan	71,625	3,625	1,701	0,007	0,05
Konstanta	-3810,2	-1,591	1,701	0,150	0,05

DW= 2,8948

$R^2= 0,7719$

F hitung= 863,534

F tabel= 4,20.

## 6. PENUTUP

Berdasarkan hasil temuan dan analisis yang dilakukan terhadap temuan tersebut maka dapat diambil beberapa kesimpulan berikut ini:

- 1) Tingkat produktivitas tenaga kerja di Kabupaten Dairi khususnya sektor pertanian dipengaruhi secara nyata oleh tingkat kesehatan masyarakat pada taraf nyata 5%, sedangkan tingkat pendidikan tidak berpengaruh secara nyata pada tingkat produktivitas.
- 2) Hasil temuan diperoleh koefisien determinasi ( $R^2$ ) sebesar 77,19%, yang artinya variabel tingkat pendidikan dan tingkat kesehatan mempengaruhi tingkat produktivitas tenaga kerja sebesar 77,19% dan sisanya sebesar 22,81% dipengaruhi oleh variabel lain yang tidak dimasukkan ke dalam estimasi.
- 3) Dari hasil estimasi, diketahui nilai F sebesar 863,354 dan apabila dibandingkan dengan nilai F tabel untuk taraf nyata 5% adalah sebesar 4,20, maka disimpulkan nilai F hitung lebih besar dari nilai F tabel. Ini berarti hipotesis yang menyatakan semua koefisien parameter sama dengan nol atau kedua variabel bebas/*independent* yaitu tingkat pendidikan dan kesehatan secara simultan (bersamaan) mempunyai pengaruh nyata terhadap variabel terikatnya, yaitu produktivitas tenaga kerja di Kabupaten Dairi ditolak. Akan tetapi, analisis ekonometrika menyimpulkan bahwa hanya variabel kesehatan yang berpengaruh secara signifikan terhadap produktivitas tenaga kerja, sementara variabel tingkat pendidikan memberi pengaruh yang kurang signifikan.

Dari temuan-temuan penelitian dan kesimpulan, ada beberapa saran yang diajukan yaitu sebagai berikut:

- 1) Kesehatan merupakan faktor penting dalam meningkatkan produktivitas tenaga kerja, oleh karena itu pemerintah daerah diharapkan untuk memberi perhatian dalam hal menjalin kerjasama dengan pengusaha. Perhatian itu dimaksudkan untuk penanggulangan masalah kesehatan masyarakat dan mengupayakan peningkatan anggaran kesehatan yang dapat mendukung peningkatan kesehatan masyarakat. Daerah yang kebutuhan ekonomi masyarakatnya berasal dari sektor pertanian, sangat memerlukan tenaga kerja yang benar-benar terjamin kesehatannya, mampu, dan kuat serta bersemangat dalam bekerja.
- 2) Walaupun pendidikan memberi pengaruh kecil terhadap produktivitas tenaga kerja di sektor pertanian, akan tetapi pendidikan diharapkan mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dari pemerintah Kabupaten Dairi yang berorientasi terhadap kondisi riil setempat. Peningkatan pendidikan yang tidak disesuaikan dengan kebutuhan pasar kerja akan mengakibatkan semakin banyak tenaga kerja terdidik melakukan urbanisasi ke daerah lain dan bekerja sesuai pendidikan. Akibatnya, daerah dari waktu ke waktu mengalami pengurangan tenaga kerja terdidik dan hal ini berdampak negatif bagi pembangunan daerah. Mengingat sektor pertanian tradisional tidak terlalu membutuhkan tenaga kerja terdidik dari jenjang formal maka perlu dipikirkan langkah untuk membentuk atau menggalakkan lembaga yang *concern* memberi pendidikan dan pelatihan serta penyuluhan, meningkatkan pengetahuan dan keterampilan tenaga kerja seperti Lembaga Latihan Pertanian, Pusat Bina Usaha Tani, ataupun Dinas Pertanian Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik (BPS). 1993–2003. *Kabupaten Dairi Dalam Angka*. Dairi
- Umiyati, Etik. 1998. *Analisis Elastisitas Kesempatan Kerja dan Produktivitas Tenaga Kerja Pada Sub Sektor Industri Kecil di Propinsi Jambi*. Banda Aceh: Thesis.
- Firdausy, M. Carunia. 1998. *Pembangunan Ekonomi dan Pengembangan Sumber daya Manusia yang berwawasan lingkungan*. Jakarta: LIPI.
- Gilarso. 1991. *Pengantar Ilmu Ekonomi Makro*. Yogyakarta: Kanisius.
- Harahap, Y. Muhammad. 2003. *Identifikasi Kemiskinan dan Strategi Perencanaan Pembangunan Kabupaten Dairi*. Medan: PPs Unimed.
- Harjana, M. Agus. 2001. *Training Sumberdaya Manusia yang efektif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Jhonson. 2000. *Analisis Elastisitas Kesempatan Kerja dan Produktivitas Tenaga Kerja di Propinsi Sumatera Utara*. Banda Aceh: Thesis.
- Komaruddin. 1993. *Pengantar Kebijakan Ekonomi*. Jakarta: Bumi Aksara.



- Luhulima. 1998. *Politik Pembangunan Manusia dan Lingkungan*. Jakarta: LIPI.
- Pambudhi, Agung. 2003. *Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia*. Jakarta: Komite Pemantau Pelaksana Otonomi Daerah (KPPOD).
- Sihombing, A. Buyung. 2002. *Studi Kependudukan dalam Pembangunan*. Medan: Jurnal Ekonomi PPS Unimed.
- Tadjuddin, N. Efendi. 1995. *Sumber Daya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Tilaar R. 1990. *Pendidikan Dalam Pembangunan Nasional Menyongsong Abad 21*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Todaro, Mikael. 2000. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga, Edisi VII*. Jakarta: Erlangga.

# FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENGANGGURAN TERSELUBUNG DI PERDESAAN JAWA TENGAH Analisis Data Sakernas 2007

Dewi Harfina S.\*

## *Abstract*

*Utilizing the 2007 National Employment Survey (Sakernas), this article aims to explore disguise unemployment in rural areas of Central Java. Several factors related to this issue namely sex, age, education level, household status, marital status and type of occupation were analyzed. Disguise unemployment is an important phenomenon, because it is not only seen from the amount of working hours but also the rate of income, thus disguise unemployment also related to productivity. Based on the 2007 Sakernas, disguised unemployment in rural Central Java are higher than those in rural areas of other Provinces in Java. Generally, this study shows that education level and type of occupation are strongly influence the status of disguise unemployment. The higher education level is the lower chance of an individual to be disguise unemployment. Meanwhile, based on the type of occupation, agricultural workers have a more chance becoming disguise unemployment than the worker in manufacture and service sector. In addition, agriculture also has less productivity rate than other sectors. Thereby, increasing the agricultural productivity in rural Central Java will reduce indirectly the amount of disguise unemployment in this area, which then may improve the welfare of Central Java populations.*

**Keywords:** *Unemployment; productivity; rural areas*

---

Dengan menggunakan Survei Ketenagakerjaan Nasional (Sakernas) bulan Februari tahun 2007, artikel ini bertujuan untuk mengkaji pengangguran terselubung di perdesaan Jawa Tengah dengan menganalisis beberapa faktor yang berpengaruh. Faktor tersebut antara lain jenis kelamin, umur, tingkat pendidikan, status dalam rumah tangga, status perkawinan, dan jenis lapangan pekerjaan. Permasalahan pengangguran terselubung menjadi penting diperhatikan karena fenomena pengangguran tidak hanya terbatas dari jumlah jam kerja melainkan juga melihat tingkat pendapatan, sehingga pengangguran terselubung juga berkaitan dengan produktivitas. Berdasarkan Sakernas tahun 2007, pengangguran terselubung di perdesaan Jawa Tengah relatif tinggi dibandingkan dengan wilayah perdesaan lainnya di provinsi Pulau Jawa. Temuan umum hasil kajian menunjukkan bahwa tingkat pendidikan dan lapangan pekerjaan sangat mempengaruhi status penganggur terselubung. Meningkatnya satu jenjang pendidikan akan menurunkan peluang seseorang menjadi penganggur terselubung. Sementara itu, lapangan

---

\* Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI).

pekerjaan di sektor pertanian memiliki peluang yang cukup besar menjadi penganggur terselubung dibandingkan dengan pekerja sektor manufaktur dan jasa. Hal itu berkaitan dengan tingkat produktivitas di sektor pertanian yang lebih rendah. Dengan demikian, peningkatan produktivitas pertanian di perdesaan Jawa Tengah secara tidak langsung akan menurunkan tingkat pengangguran terselubung dan berimplikasi bagi peningkatan kesejahteraan penduduk perdesaan Jawa Tengah.

**Kata kunci:** Pengangguran terselubung, Produktivitas, Wilayah perdesaan.

## PENDAHULUAN

Masalah pengangguran baik di negara maju maupun negara berkembang menjadi bagian penting dalam perencanaan pembangunan, terutama berkaitan dengan masalah pembangunan ekonomi. Peningkatan pengangguran diantaranya merupakan akibat dari menurunnya pertumbuhan ekonomi. Penurunan pertumbuhan ekonomi suatu negara akan menurunkan penyerapan tenaga kerja yang kemudian diikuti dengan meningkatnya pengangguran. Oleh karena itu, peningkatan pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu upaya untuk mengatasi permasalahan pengangguran. Meskipun demikian, argumen lain mengemukakan bahwa angka pengangguran tidak selalu berkorelasi dengan pertumbuhan ekonomi karena dalam realitasnya pada saat kondisi pertumbuhan ekonomi relatif tinggi, tingkat pengangguran juga masih cukup besar. Menurut Harmadi (2007), proses pembangunan suatu bangsa tidak dapat dipandang secara terbatas pada pertumbuhan ekonomi, namun juga harus memuat proses pembangunan manusia. Demikian pula Ananta (1991) menyatakan bahwa angka pengangguran semata-mata merupakan cerminan dari perubahan demografis dan bukan perubahan perekonomian. Dengan kata lain, perubahan ekonomi saja tidak akan mempengaruhi angka pengangguran sehingga variabel non ekonomi menjadi perlu diperhatikan untuk memberikan andil munculnya permasalahan pengangguran.

Selama ini, pengangguran cenderung dilihat dari pengangguran terbuka dan kurang melihat pengangguran terselubung atau setengah pengangguran yang angkanya lebih besar dari pengangguran terbuka. Perkembangan angka pengangguran terbuka di Indonesia selama dua dekade (1971–2000) memperlihatkan penurunan. Akan tetapi, pada sepuluh dekade terakhir (2000–2009) memperlihatkan peningkatan dari 9,87% dengan puncak peningkatan pada tahun 2005 yaitu mencapai 11,24%. Setelah tahun 2005, terjadi penurunan angka pengangguran yang cukup signifikan menjadi 8,39% (BPS, 2000–2009). Menurunnya angka pengangguran tersebut, tidak menunjukkan membaiknya kondisi ketenagakerjaan. Relatif rendahnya angka pengangguran terbuka tersebut mengindikasikan bahwa penduduk Indonesia tidak bisa menganggur seperti di negara maju, dimana pengangguran mendapat tunjangan dari negara. Di Indonesia, orang terpaksa harus bekerja untuk menunjang kehidupan keluarganya. Menganggur sepenuhnya merupakan kegiatan ekonomi bernilai tinggi dan membutuhkan dukungan finansial. Oleh karena itu, hanya sebagian kecil saja angkatan kerja yang mampu

menganggur. Selain itu, besarnya kesempatan kerja di sektor informal di Indonesia menyebabkan orang sangat mudah mendapatkan pekerjaan walaupun dengan jam kerja dan pendapatan yang rendah. Kemungkinan lain, relatif kecilnya angka pengangguran di Indonesia adalah pengukuran dari pengangguran terbuka yang hanya menjangkau angkatan kerja yang benar-benar belum memperoleh kesempatan kerja sedikitnya satu jam per minggu sehingga bila bekerja minimal satu jam dalam seminggu tidak terhitung sebagai penganggur (terbuka).

Fenomena pengangguran terbuka umumnya terjadi di wilayah perkotaan karena semakin sempitnya kesempatan kerja di sektor industri. Berdasarkan data Sakernas tahun 2000, tingkat pengangguran di perkotaan mencapai 9,2% dan mengalami peningkatan pada tahun 2007 menjadi 12,39% (BPS, 2000–2007). Di sisi lain, pengangguran terbuka di perdesaan cenderung lebih rendah, akan tetapi memperlihatkan tingkat setengah pengangguran yang lebih besar dibandingkan di wilayah perkotaan. Berdasarkan data Sakernas 2009, angka setengah pengangguran di perdesaan (35,45%) lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat pengangguran di perkotaan (16,50%). Sektor pertanian di perdesaan merupakan sektor pekerjaan dominan dan masih menjadi sumber kesempatan kerja dan buruh petani yang potensial. Hal tersebut semakin memperkuat bahwa orang perdesaan tidak mungkin menganggur karena apabila ia menganggur maka ia tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya. Penduduk perdesaan yang bekerja di sektor pertanian pada umumnya memiliki tingkat produktivitas yang lebih rendah dibandingkan dengan penduduk perkotaan yang bekerja. Menurut Rusastra dan Suryadi (2004 : 98), petani masih memiliki tingkat produktivitas rendah sehingga perlu dilakukan perbaikan sistem satak dan pengupahan, mobilitas dan informasi tenaga kerja, serta pengembangan agroindustri dan kesempatan kerja di luar sektor pertanian.

Penduduk yang bekerja dengan produktivitas rendah atau sering dikenal dengan penganggur terselubung atau setengah penganggur memiliki jam kerja per minggu yang lebih rendah. Menurut Ananta (1991), pengertian tidak bekerja penuh dapat mempunyai dua arti, yaitu belum digunakan semua kemampuan pekerja tersebut atau adanya penghargaan dalam wujud nilai ekonomi yang terlalu kecil untuk pekerjaan yang dilakukan. Di Indonesia, banyak pekerja yang bekerja dengan jam kerja yang panjang akan tetapi penghasilan yang diterimanya sedikit. Sebaliknya, ada pula yang bekerja dalam waktu yang relatif pendek tetapi mendapatkan penghasilan yang tinggi. Oleh karena itu, pengangguran terselubung tidak diukur menurut jam kerja per minggu, tetapi diukur langsung dari penghasilan per jam atau per hari. Melihat fenomena diatas, timbul pertanyaan siapakah mereka yang menganggur secara terselubung, dan faktor apa saja yang mempengaruhi orang menganggur terselubung?

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini bertujuan untuk mengkaji gambaran mengenai pengangguran terselubung di perdesaan Jawa Tengah dan faktor-faktor yang mempengaruhi seseorang menjadi pengangguran terselubung yang dilihat berdasarkan variabel sosial ekonomi dan demografi, seperti umur, jenis kelamin, pendidikan, status dalam rumah tangga, status perkawinan, dan jenis pekerjaan.

Tulisan ini menggunakan data Survei Sosial Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 2007 bulan Februari yang dilakukan oleh BPS di pedesaan Provinsi Jawa Tengah. Provinsi Jawa Tengah termasuk provinsi dengan tingkat pengangguran terbuka yang relatif rendah dibandingkan dengan provinsi-provinsi lainnya, namun mempunyai tingkat pengangguran terselubung yang cukup besar.

Analisis yang digunakan dalam tulisan ini adalah analisis regresi logistik untuk mempelajari hubungan variabel bebas dengan variabel terikat. Status pengangguran yang merupakan variabel terikat dalam tulisan ini adalah penganggur terselubung dan bukan terselubung, sedangkan faktor demografi yang diperhatikan sebagai variabel bebas adalah umur, jenis kelamin, status perkawinan, status dalam rumah tangga, tingkat pendidikan, dan pekerjaan yang dilihat dari status pekerjaan, lapangan pekerjaan dan jenis pekerjaan. Status pekerjaan dibedakan berdasarkan status formal dan informal, lapangan pekerjaan dikelompokkan menjadi sektor pertanian, manufaktur dan jasa, sedangkan jenis pekerjaan dilihat menurut *skill* dan *unskill*. Pengujian regresi logistik dimaksudkan untuk mendapatkan nilai probabilitas masing-masing variabel bebas dengan pembatasan nilai-p sama dengan 0,05. Analisis regresi logistik menggunakan *odd ratio* untuk melihat perbedaan resiko antar kelompok individu (Agung, 2004).

## DEFINISI DAN PENGUKURAN PENGANGGURAN TERSELUBUNG

Secara umum, terjadinya pengangguran merupakan akibat dari ketidakseimbangannya antara penawaran dan permintaan tenaga kerja baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Pengangguran merupakan dampak dari terbatasnya kesempatan kerja dan kurang sesuainya kualifikasi tenaga kerja dengan permintaan.

Sesuai dengan konsep dan definisi Survei Angkatan Kerja Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pusat Statistik, penduduk dikelompokkan menjadi dua yaitu penduduk usia kerja dan bukan usia kerja. Penduduk usia kerja adalah penduduk yang berusia 15 tahun ke atas. Penduduk usia kerja dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Angkatan kerja meliputi penduduk berusia 15 tahun ke atas yang melakukan kegiatan bekerja, dan mereka yang tidak memiliki pekerjaan atau tidak bekerja tetapi sedang mencari pekerjaan. Mereka yang mempunyai pekerjaan sementara tidak bekerja atau mereka yang sedang menyiapkan suatu usaha dan mereka yang tidak bekerja, atau sedang tidak mencari pekerjaan dan tidak yakin mendapatkan pekerjaan dikategorikan sebagai angkatan kerja. Kelompok yang bukan angkatan kerja adalah mereka yang masih sekolah, mengurus rumah tangga dan lain-lain, termasuk pensiunan dan cacat tubuh.

Badan Pusat Statistik mendefinisikan pengangguran terbuka adalah angkatan kerja yang tidak bekerja tetapi sedang mencari pekerjaan atau dapat dikatakan pengangguran adalah orang yang *full timer* mencari pekerjaan atau orang yang sedang mempersiapkan usaha atau mereka yang sudah mempunyai pekerjaan namun belum mulai bekerja. Selain itu, pengangguran terbuka adalah mereka yang tidak mencari

pekerjaan karena merasa tidak mungkin mendapatkan pekerjaan. Ukuran yang digunakan adalah angka pengangguran terbuka, yaitu persentase angkatan kerja yang mencari pekerjaan terhadap angkatan kerja seluruhnya, konsep ini didasarkan pada pendekatan *Labor force*. Sebenarnya, pendekatan ini mempunyai kelemahan karena dari klasifikasi yang diajukan belum menggambarkan masalah ketenagakerjaan yang sebenarnya. Angka pengangguran terbuka kurang tepat untuk menganalisis masalah ketenagakerjaan di negara berkembang, angka ini lebih sesuai untuk negara maju (Ananta, 1991).

Untuk mengatasi masalah ketenagakerjaan di Indonesia digunakan pendekatan pemanfaatan angkatan kerja yang diajukan oleh Sullivan, and Hauser (1979). Pendekatan ini melihat aspek jumlah jam kerja, besar pendapatan maupun aspek pendidikan terakhir yang ditamatkan. Pendekatan ini membagi angkatan kerja menjadi beberapa kelompok, yaitu angkatan kerja yang telah dimanfaatkan secara ekonomi dan mereka yang kurang dimanfaatkan. Berdasarkan pendekatan jumlah jam kerja apabila seseorang bekerja kurang dari sejumlah jam kerja normal akan menghasilkan pekerja yang kurang dimanfaatkan. Sedangkan berdasarkan aspek pendidikan, akan diketahui apakah jenis pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan pendidikan yang ditamatkan.

Di negara berkembang seperti Indonesia, masih banyak tenaga kerja yang belum dimanfaatkan secara memadai (*underutilization*) yang dikenal sebagai pengangguran tak kentara atau setengah pengangguran. Untuk menghitung tingginya tingkat setengah pengangguran Sullivan and Hauser (1979) mengemukakan konsep "*Labor Utilization Framework*". Setengah pengangguran merupakan refleksi dari penduduk yang bekerja tetapi tidak dimanfaatkan secara penuh. Pemanfaatan tidak penuh tersebut dapat didasarkan atas pendapatan, jam kerja dan kesesuaian pendidikan dan jenis pekerjaan. Ketiga ukuran tersebut menggambarkan produktivitas angkatan kerja. Dengan kata lain setengah pengangguran adalah mereka yang bekerja dengan jam kerja yang kurang, mereka yang bekerja dengan jam kerja cukup tetapi pendapatan kurang dan mereka yang walaupun jam kerja dan pendapatannya cukup tetapi tingkat pendidikannya lebih tinggi dari tingkat pendidikan yang dibutuhkan dalam pekerjaannya.

Konsep setengah pengangguran menurut BPS, terbagi menjadi tiga kelompok. Ketiga kelompok tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Setengah pengangguran kentara adalah orang yang bekerja dengan jumlah jam kerja di bawah jam normal.
- 2) Setengah pengangguran tak kentara adalah orang yang bekerja memenuhi jam kerja normal, namun ia bekerja pada jabatan/posisi yang sebetulnya membutuhkan kualifikasi/kapasitas di bawah yang ia miliki.
- 3) Setengah pengangguran potensial adalah orang yang bekerja memenuhi jam kerja normal dengan kapasitas kerja normal, namun menghasilkan *output* yang rendah yang disebabkan oleh faktor-faktor organisasi, teknis dan ketidakcukupan lain pada tempat/perusahaan tempat ia bekerja.

Adanya keterbatasan data yang tersedia sehingga sulit untuk mengukur setengah pengangguran berdasarkan upah, produktivitas dan pendapatan. Oleh karena itu, tulisan ini menggunakan definisi pengangguran terselubung berdasarkan jam kerja serta pendapatan, yaitu yang bekerja kurang dari jam normal (35 jam per minggu) dengan penghasilan bersih per bulan kurang dari garis kemiskinan di perdesaan per kapita per bulan. Garis kemiskinan merupakan standar dasar yang digunakan untuk mengukur minimal pengeluaran yang dibutuhkan penduduk di perdesaan. Penggunaan garis kemiskinan digunakan untuk mengukur batas kemampuan per kapita per bulan yang diperoleh dari hasil perhitungan yang dilakukan oleh BPS. Berikut ini adalah perkembangan besar garis kemiskinan perdesaan di Pulau Jawa.

**Tabel 1. Perkembangan Garis Kemiskinan Perdesaan di Pulau Jawa (2002–2007)**

Garis Kemiskinan Perdesaan (RP/bulan/kapita)						
	2002 <sup>a</sup>	2003 <sup>a</sup>	2004 <sup>a</sup>	2005 <sup>a</sup>	2006 <sup>a</sup>	2007 <sup>b</sup>
Jawa Barat	96,455	99,969	122,475	113,964	157,664	144,204
Jawa Tengah	97,310	103,700	116,998	120,115	160,753	140,803
DI Yogyakarta	103,012	106,801	114,671	130,807	187,521	156,349
Jawa Timur	96,962	112,855	119,405	115,272	155,080	140,322
Banten	93,810	107,311	115,988	108,855	140,648	140,885
Indonesia	96,512	105,888	108,725	117,365	135,896	146,837

Keterangan:

a. BPS (2002b, 2003, 2004, 2006). Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2002–2006.

b. BPS (2008). Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial Ekonomi Indonesia Maret 2008

## KEADAAN ANGKATAN KERJA DI PROVINSI JAWA TENGAH

Menurut data Sakernas 2007, tingkat partisipasi angkatan kerja di perdesaan Jawa Tengah (73,28%) lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat partisipasi angkatan kerja di perkotaan (68,29%). Akan tetapi, tingkat pengangguran terbuka di perkotaan Jawa Tengah lebih tinggi dibandingkan di perdesaan. Sebaliknya tingkat pengangguran tak kentara (yang bekerja kurang dari 35 jam per minggu) di perdesaan jauh lebih tinggi dibandingkan dengan perkotaan. Hal yang sama juga terlihat dari tingkat pengangguran terselubung. Keadaan tersebut jelas memperlihatkan bahwa penduduk yang bertempat tinggal di perkotaan cenderung menjadi pengangguran karena keterbatasan lapangan kerja di perkotaan sehingga memaksa mereka untuk menganggur. Sebaliknya, di perdesaan mencerminkan kesempatan kerja relatif lebih besar untuk bekerja akan tetapi dengan jam kerja yang relatif rendah dan pendapatan yang rendah juga sehingga pengangguran di perdesaan lebih bersifat semu hanya akibat dari jam kerja dan pendapatan. Keadaan itu berbeda dengan keadaan pekerja di perkotaan yang cenderung mempunyai jam kerja tinggi dan pendapatan yang relatif besar namun memiliki peluang kerja yang sangat terbatas (lihat Tabel 2).

**Tabel 2.** Statistik Keadaan Angkatan Kerja Jawa Tengah, 2007

	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK)	Pengangguran Terbuka	Pengangguran tak kentara (<35 jam perminggu)	Pengangguran terselubung (<35 jam per minggu dan pendapatan kurang dari Rp. 140.843/bulan)
Perkotaan	68,30	9,67	21,91	16,07
Perdesaan	73,29	7,07	38,64	29,51
Jawa Tengah	71,22	8,10	32,00	24,18

Sumber: Diolah dari data Sakernas 2007

Berdasarkan data Sakernas 2007, di Jawa Tengah terdapat 14.593.766 jiwa penduduk yang berusia produktif dan bertempat tinggal di pedesaan, dengan 6,13% pengangguran terbuka (*open unemployment rate*), 39,41% pengangguran tak kentara (*underemployment rate*), dan 31,66% pengangguran terselubung (*disguised unemployment rate*). Dibandingkan dengan pedesaan lainnya, tingkat pengangguran terselubung pedesaan di Provinsi Jawa Tengah relatif lebih tinggi dibanding dengan provinsi lain di Pulau Jawa (Jawa Barat, DI Yogyakarta dan Banten), meskipun lebih rendah dibandingkan dengan tingkat pengangguran terselubung di pedesaan Jawa Timur (Tabel 3).

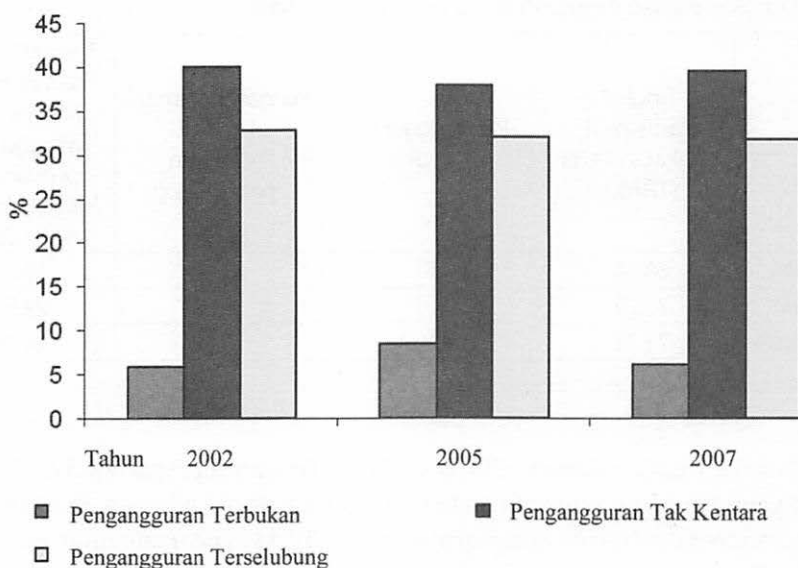
**Tabel 3.** Statistik Keadaan Angkatan Kerja Perdesaan di Pulau Jawa, 2007

Propinsi	Tingkat Pengangguran Terbuka	Tingkat Pengangguran Tak Kentara	Tingkat Pengangguran Terselubung
Jawa Barat	11,38	35,65	24,70
Jawa Tengah	6,14	39,42	31,66
DI Yogyakarta	3,01	28,24	25,96
Jawa Timur	4,92	42,54	34,66
Banten	15,70	33,87	24,16

Sumber : Diolah dari data Sakernas 2007

Dengan menggunakan definisi pengangguran terselubung seperti yang diuraikan pada bagian sebelumnya, maka tingkat pengangguran terselubung pedesaan Jawa Tengah dari tahun 2002 sampai dengan 2007 tidak memperlihatkan perubahan yang signifikan. Akan tetapi, jumlah atau angka absolut penganggur terselubung memperlihatkan peningkatan dari 3,16 juta jiwa pada tahun 2002 menjadi 3,31 juta jiwa pada tahun 2007. Dilihat dari tingkat pengangguran terbuka, jelas memperlihatkan tren yang menurun, akan tetapi terjadi hal yang sebaliknya dengan tingkat pengangguran tak kentara (*underemployment*) yang cenderung mengalami peningkatan antara tahun





**Gambar 2.** Perkembangan Tingkat Pengangguran Perdesaan Jawa Tengah (2002–2007)

Sumber : Diolah dari Data Sakenas 2007

2002 sampai dengan 2007 (Lihat Gambar 2). Secara umum rata-rata jam kerja per minggu penduduk usia kerja di Indonesia adalah 38 jam per minggu, lebih rendah dari rata-rata jam kerja per minggu di perdesaan Indonesia yaitu 47 jam per minggu (Sugiyarto, 2007). Keadaan tersebut dapat menggambarkan pengangguran terselubung umumnya terjadi di perdesaan dengan jumlah kerja yang rendah dan tingkat pendapatan (upah) yang rendah pula.

### PENGANGGURAN TERSELUBUNG DAN FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH

Faktor sosial demografi penduduk berpengaruh terhadap status pengangguran terselubung. Pengaruh faktor-faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

#### *Jenis Kelamin*

Dilihat dari jenis kelamin, proporsi pengangguran terselubung perempuan lebih besar dibandingkan dengan laki-laki. Besarnya proporsi perempuan yang menganggur sejalan dengan yang dikemukakan oleh Cendrawati (2000) bahwa secara absolut pengangguran perempuan lebih rendah daripada pengangguran laki-laki, namun dalam kenyataannya tingkat pengangguran perempuan lebih tinggi. Probabilitas tenaga kerja perempuan menjadi pengangguran terselubung mencapai 2,3 kali lebih besar daripada laki-laki. Tingginya angka pengangguran terselubung perempuan dibandingkan dengan

laki-laki, kemungkinan disebabkan kebanyakan laki-laki adalah sebagai kepala rumah tangga dan sebagai sumber pendapatan utama keluarga sehingga dalam kondisi tersebut, sulit bagi laki-laki tidak bekerja. Selain itu, kemungkinan keterbatasan jenis pekerjaan bagi perempuan, perlakuan diskriminasi dari pengusaha terhadap perempuan serta hambatan sosial budaya tertentu merupakan faktor penyebab tingginya proporsi pengangguran terselubung perempuan. Menurut Nasikoen (1990) dalam Cendrawati (2000) bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi peluang kerja perempuan, yaitu:

- (1) Prioritas laki-laki menduduki posisi *breadwinners*
- (2) Tingkat pendidikan perempuan yang lebih rendah yang merupakan akibat dari struktur ekonomi dan norma-norma masyarakat yang menghambat kesempatan pendidikan perempuan
- (3) Pembatasan kultural bagi perempuan untuk bekerja dengan laki-laki yang bukan muhrimnya mengakibatkan kurangnya permintaan tenaga kerja perempuan
- (4) Mempekerjakan perempuan adalah mahal karena harus menyediakan sejumlah jaminan sosial
- (5) Tingkat absensi pekerja perempuan lebih tinggi dibandingkan laki-laki.
- (6) Lokasi sektor modern yang jauh dari lingkungan tempat tinggalnya memerlukan jam dan waktu yang lebih panjang.

Selain itu, status di dalam rumah tangga dan status perkawinan sangat signifikan mempengaruhi seorang berisiko menjadi pengangguran terselubung. Seorang ibu rumah tangga memiliki risiko menjadi pengangguran terselubung yang cukup besar, 1,6 kali dibandingkan dengan kepala rumah tangga. Risiko menjadi pengangguran terselubung bagi yang belum menikah lebih besar satu kali daripada yang berstatus menikah. Faktor status perkawinan dan status di dalam rumah tangga menjadi sangat penting. Adanya peran perempuan yang lebih besar dalam rumah tangga mengakibatkan perempuan yang telah menikah harus memegang peran ganda, yaitu sebagai perempuan bekerja dan orang yang melaksanakan tugas dalam rumah tangga. Dengan pertimbangan tanggung jawab ganda tersebut ibu rumah tangga yang bekerja memiliki karakteristik tingkah laku yang berbeda dengan pekerja laki-laki sehingga dalam pemilihan jenis pekerjaan yang fleksibel disesuaikan dengan aktivitas dalam rumah tangga. Dalam keadaan tersebut, ketidakserasian antara peran perempuan yang harus memilih antara bekerja atau mengurus rumah tangga. Perempuan yang telah menikah cenderung memilih pekerjaan yang tidak menyita waktu agar dapat tetap mengurus rumah tangganya. Sebaliknya, laki-laki telah menikah termotivasi untuk bekerja karena tanggung jawabnya sebagai kepala rumah tangga sehingga alternatif untuk memilih pekerjaan menjadi terbatas. Dengan demikian, perempuan yang telah menikah dan memiliki kewajiban sebagai ibu rumah tangga memiliki peluang terpapar menjadi pengangguran terselubung yang jauh lebih besar dibandingkan dengan perempuan yang belum menikah.

## *Tingkat Pendidikan*

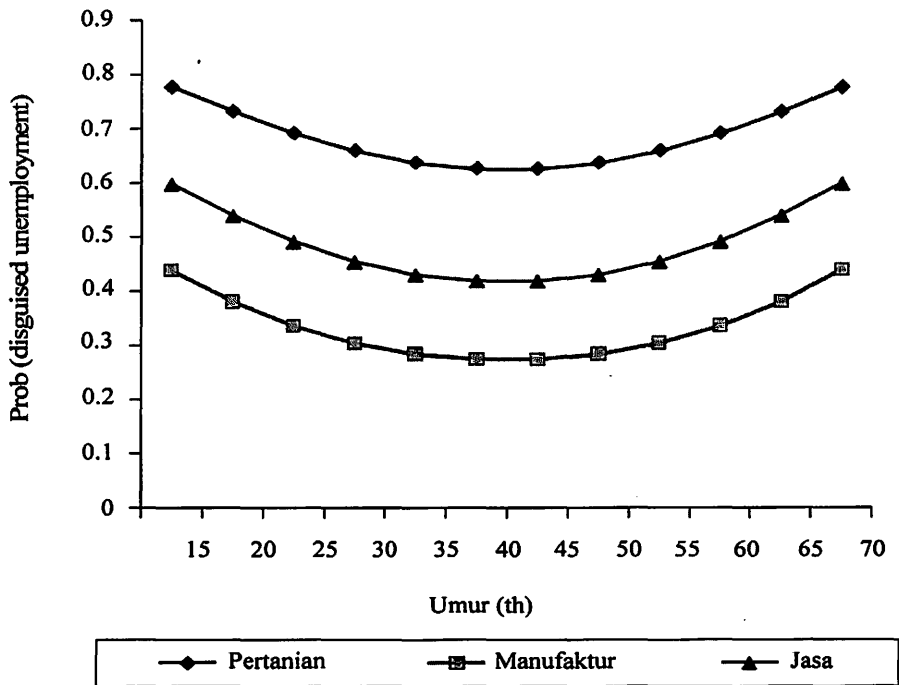
Pendidikan merupakan investasi bagi manusia yang akan dirasakan manfaatnya dimasa yang akan datang. Semakin tinggi jenjang pendidikan maka semakin besar peluang untuk memperoleh pekerjaan yang lebih baik. Dengan meningkatnya pendidikan, diharapkan mampu mendapatkan pekerjaan dengan upah yang relatif tinggi. Keadaan tersebut menyebabkan tenaga kerja dengan latar belakang pendidikan tinggi lebih memilih menganggur daripada bekerja dengan upah yang kecil dan pekerjaan yang tidak sesuai dengan disiplin ilmunya. Keadaan sebaliknya, tenaga kerja dengan tingkat pendidikan rendah cenderung memilih sektor tradisional dengan tingkat produktivitas yang tidak maksimal.

Berdasarkan data Sakernas tahun 2007, proporsi pengangguran terselubung perdesaan di Jawa Tengah mencapai 33,36% yang terdiri dari 38,9% dengan tingkat pendidikan tidak sekolah/tidak tamat SD, 32,1% tamat SD, dan 31,4% tamat SMP ke atas. Hasil analisis inferensial memperlihatkan bahwa peluang tenaga kerja yang berpendidikan tamat SD menjadi penganggur terselubung semakin rendah dibandingkan dengan yang tidak sekolah atau tidak tamat SD, dengan besar peluang 0,95 kali. Dengan meningkatnya pendidikan dari tingkat dasar ke tingkat pendidikan menengah menyebabkan semakin meningkatnya probabilitas menjadi pengangguran terselubung dengan besar peningkatan mencapai satu kali dari tenaga kerja yang berpendidikan rendah (tidak sekolah/tamat SD). Ngadi (2005) juga menemukan bahwa pada umumnya setengah pengangguran terjadi pada tingkat pendidikan rendah yang menggambarkan produktivitas yang rendah. Sejalan dengan penelitian Soetomo (1984), di negara berkembang pada umumnya kurva tingkat pengangguran berbentuk U terbalik, dimana tingkat pengangguran tenaga kerja untuk tingkat pendidikan SD relatif rendah, kemudian kembali meningkat pada tingkat pendidikan SLTA dan menurun kembali pada tingkat pendidikan diploma/perguruan tinggi. Tingginya pengangguran terselubung perdesaan di Jawa Tengah pada tingkat pendidikan lebih tinggi diduga karena tenaga kerja di perdesaan Jawa Tengah yang berpendidikan rendah sulit memperoleh kesempatan kerja di sektor formal sehingga mereka memilih bekerja ke sektor informal, termasuk sektor pertanian dan jasa. Disisi lain, meningkatnya tingkat pendidikan mengakibatkan seseorang lebih memilih jenis pekerjaan sehingga untuk itu orang yang berpendidikan tinggi memilih menjadi pengangguran terselubung untuk menghindari sebagai penganggur yang tidak bekerja.

## *Umur Tenaga Kerja*

Umur merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi seseorang menjadi penganggur terselubung. Proporsi penduduk berusia muda (15–19 tahun) yang bekerja kurang dari 35 jam per minggu memiliki tingkat pengangguran terselubung yang lebih besar (36,68%) dibandingkan dengan penduduk yang berusia 20 sampai dengan 39 tahun. Gambar 3 memperlihatkan bahwa pola umur membentuk U yang artinya bahwa

peluang seseorang untuk menjadi pengangguran terselubung tinggi pada usia muda (15–19 tahun) dan menurun dengan bertambahnya usia. Ketika umur mencapai 40–49 tahun peluang seseorang menjadi pengangguran terselubung kembali meningkat. Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian Soeprobo (2002) yang menyatakan bahwa usia muda merupakan puncak tinggi pengangguran dan bertambahnya umur dan tanggung jawab dalam kehidupan mengakibatkan orang memilih untuk tidak menganggur. Bila dikaitkan dengan produktivitas tenaga kerja maka jelas terlihat bahwa usia muda merupakan usia dengan produktivitas rendah, dengan bertambahnya umur dan meningkatnya pemenuhan kebutuhan hidup maka tenaga kerja cenderung akan meningkatkan produktivitasnya untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang lebih baik. Akan tetapi, peningkatan umur tenaga kerja kembali menurunkan produktivitas tenaga kerja sehingga probabilitas terpapar menjadi pengangguran terselubung semakin meningkat.



**Gambar 3.** Pola Probabilitas Pengangguran Terselubung Terhadap Umur

Asumsi : Tenaga kerja perempuan, berstatus menikah dan bukan sebagai KRT, dengan tingkat pendidikan tidak sekolah/tidak tamat SD yang bekerja status informal dan tidak mempunyai keterampilan.

Sumber : Dihitung dari Tabel 5 (Lampiran)

## *Lapangan Pekerjaan*

Secara umum, pekerjaan diklasifikasikan menjadi lapangan pekerjaan, status, dan jenis pekerjaannya. Produktivitas seorang pekerja berkaitan dengan jenis dan lapangan pekerjaan. Berdasarkan analisis inferensial, sektor pertanian masih merupakan sektor yang memberikan peluang menjadi pengangguran terselubung yang paling besar dibandingkan dengan sektor lainnya (manufaktur dan jasa) dengan risiko 0,42 kali dibandingkan dengan sektor jasa, dan 0,22 kali dibandingkan dengan sektor manufaktur. Sektor pertanian merupakan sektor yang menyerap tenaga kerja yang cukup tinggi di perdesaan. Sumbangan sektor pertanian terhadap PDRB semakin memperlihatkan penurunan sehingga mengakibatkan semakin menurunnya produktivitas tenaga kerja sektor pertanian (Supriyati, 2004). Berdasarkan hasil inferensial memperlihatkan tenaga kerja perdesaan di Jawa Tengah memiliki probabilitas menjadi pengangguran terselubung terbesar pada sektor pertanian. Tingginya probabilitas tenaga kerja menjadi pengangguran terselubung di sektor pertanian sangat terkait dengan tingkat upah. Hasil penelitian Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Departemen Pertanian menyatakan bahwa tingkat upah di sektor pertanian sangat dinamis dan bervariasi antara jenis kegiatan, gender, sistem pengupahan dan wilayah (Supriyati, Saptana dan Sumedi 2004). Keadaan yang sama juga terjadi di kecamatan Ngadirjo Kabupaten Temanggung Jawa Tengah (daerah penelitian PPK LIPI pada tahun 2008). Upah tenaga kerja di pertanian di daerah ini sangat tergantung dengan aktivitas pertanian dan gender. Upah mencangkul lahan setengah kali lebih tinggi daripada mengaru, dan upah mengaru setengah kali lebih tinggi daripada mempupuk. Upah laki-laki lebih besar sepertiga kali daripada upah perempuan (Widodo, 2008). Menurut Erwidodo (1993), ada beberapa faktor yang mempengaruhi tingkat upah, yaitu ketersediaan tenaga kerja, kesempatan kerja, komoditas, luas areal, irigasi, aksesibilitas wilayah, dan ketersediaan kesempatan kerja di sektor non pertanian.

Dilihat dari status pekerjaan, pekerja di sektor informal memiliki peluang menjadi pengangguran terselubung lebih besar dibandingkan dengan pekerjaan pada sektor formal. Keterikatan aturan kerja di sektor formal dengan ikatan hubungan yang kuat antara buruh dan pemilik usaha mengakibatkan tidak mudah untuk keluar masuk pekerjaan karena keterbatasan kesempatan kerja di sektor formal. Apabila ditinjau dari tingkat upah, pendapatan dari sektor formal relatif lebih besar dibandingkan sektor informal yang bersifat fluktuatif dan tergantung dengan kondisi tertentu. Keadaan tersebut sesuai dengan hasil penelitian Pusat Studi Ekonomi Departemen Pertanian (1995–2004) yang menyatakan bahwa kegiatan pertanian masih memberikan kesempatan kerja yang cukup baik, khususnya di desa yang berbasis lahan sawah, meskipun dengan pendapatan dan produktivitas yang relatif fluktuatif (Rusastra, dkk, 2005). Dengan demikian, kegiatan di sektor informal baik di sektor pertanian dan non pertanian masih menjadi idola bagi penduduk di perdesaan karena kesempatan kerja yang besar sehingga meskipun dengan pendapatan yang relatif lebih rendah namun masih memberikan kehidupan penduduk di perdesaan.

Tingkat keahlian yang rendah (*unskill*) atau lebih dikenal dengan sebutan buruh kasar, pada umumnya merupakan tenaga kerja dengan tingkat produktivitas dan pendapatan yang rendah pula, akan tetapi memberikan penyerapan tenaga kerja yang cukup besar. Menurut Ehrenberg and Smith (1994), semakin tinggi keahlian seseorang yang dilihat dari lamanya pendidikan, semakin tinggi pula pendapatan yang akan diperoleh. Dengan demikian, seseorang yang memiliki keahlian (*skill* atau *professional*) memiliki risiko menjadi pengangguran terselubung yang lebih rendah dibandingkan dengan tenaga kerja yang tidak memiliki keahlian (*unskill*). Tenaga kerja yang memiliki keahlian memiliki risiko 0,78 kali lebih dari tenaga kerja tak memiliki keahlian. Keahlian atau keterampilan yang dimiliki oleh tenaga kerja sangat mempengaruhi tingkat upah yang diperoleh. Peningkatan upah diharapkan mampu menyejahterakan tenaga kerja dan kehidupannya. Secara makro, keadaan tersebut akan menurunkan tingkat pengangguran terbuka, setengah pengangguran bahkan terselubung.

## KESIMPULAN

Tingkat pengangguran terselubung di Jawa Tengah relatif lebih besar di perdesaan dibandingkan dengan perkotaan, sedangkan keadaan sebaliknya terjadi pada tingkat pengangguran terbuka. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa penduduk perdesaan tidak dapat sepenuhnya menganggur. Keterpaksaan dalam pemenuhan ketahanan ekonomi rumah tangga, memaksa penduduk perdesaan untuk tetap bekerja meskipun dengan tingkat upah yang lebih rendah. Terbatasnya kesempatan kerja yang layak dan produktif semakin memperlemah posisi tawar tenaga kerja di perdesaan.

Berdasarkan karakteristik demografi, pengangguran terselubung adalah perempuan yang bukan berstatus kepala rumah tangga atau belum menikah. Laki-laki dengan status sebagai kepala rumah tangga umumnya bekerja dengan jam kerja yang lebih penuh meskipun harus bekerja lebih dari dua jenis pekerjaan guna mencukupi dan memenuhi kebutuhan seluruh anggota rumah tangga. Tanggung jawab kepala rumah tangga akan kesejahteraan anggota rumah tangga memaksa mereka untuk tidak menganggur dan bekerja kurang dari 35 jam per minggu. Dilihat dari tingkat pendidikan, pada tingkat pendidikan dasar (tamat SD) probabilitas tenaga kerja menjadi pengangguran terselubung lebih rendah dibandingkan dengan pendidikan rendah (tidak sekolah/tidak tamat SD). Akan tetapi, dengan semakin meningkatnya tingkat pendidikan tenaga kerja (pendidikan menengah) akan kembali meningkatkan peluang pengangguran terselubung. Dilihat dari umur tenaga kerja, maka pada umur muda probabilitas menjadi pengangguran terselubung tinggi, dengan bertambahnya umur dan tanggung jawab sosial maka probabilitas tersebut semakin menurun. Akan tetapi, probabilitas menjadi pengangguran terselubung akan kembali meningkat setelah umur mencapai 40 tahun sampai dengan 45 tahun.

Wilayah perdesaan di Jawa Tengah mempunyai kesempatan kerja di sektor pertanian relatif besar, dibandingkan dengan sektor non pertanian, meskipun sektor pertanian memberikan tingkat pendapatan yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan sektor lainnya, namun sektor pertanian masih menjadi tulang punggung perekonomian sebagai sumber penghasilan dan kesejahteraan penduduk perdesaan. Dengan kondisi tersebut, tak mengherankan apabila pengangguran terselubung di perdesaan yang bekerja di sektor pertanian relatif lebih besar, dibandingkan dengan yang bekerja di sektor non pertanian. Tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian umumnya dengan tingkat keahlian yang rendah (*unskill*) sehingga resiko menjadi pengangguran terselubung menjadi lebih besar dibandingkan tenaga kerja lain yang bekerja di sektor non pertanian dengan tingkat keahlian tertentu (*skill* atau profesional) pada pekerjaan formal dengan jumlah jam kerja yang cenderung stabil dibandingkan dengan petani dan buruh tani.

Langkah strategis yang dapat dilakukan berkaitan dengan pengangguran terselubung di perdesaan dapat dilakukan melalui pengembangan usaha tani, komoditas komersial yang bersifat padat tenaga kerja, usaha-usaha konsolidasi lahan dan manajemen usaha tani, serta pengembangan dan pendalaman agroindustri berbasis bahan baku setempat (Saptana, Sumedi dan Supriyati, 2004). Hal itu sejalan dengan upaya peningkatan produktivitas pertanian yang secara tidak langsung akan menurunkan tingkat pengangguran terselubung di perdesaan. Pemahaman cara bertani yang baik dan ramah bagi lingkungan akan memberikan hasil produksi pertanian yang semakin meningkat pula. Selain itu, pengetahuan cara pengolahan pasca panen bagi penduduk perdesaan adalah petani tidak hanya terpaku pada penjualan hasil panen namun hasil olah lebih lanjut yang akan meningkatkan nilai ekonomi secara tidak langsung tingkat kesejahteraan ekonomi penduduk perdesaan. Dengan upaya-upaya tersebut diharapkan tingkat kesejahteraan penduduk di perdesaan Jawa Tengah akan semakin meningkat dan menurunkan tingkat pengangguran dan kemiskinan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agung, I. Gusti Ngurah. 2004. *Statistika : Pengantar Metode Analisis untuk Tabulasi Sempurna dan Tak Sempurna dengan SPSS*. Edisi kedua. PT. Rajagrafindo Persada. Jakarta.
- Ananta, Aris. 1991. *Beberapa Skenario Ketenagakerjaan Indonesia 1990 : Suatu Pendekatan Baru*. Jakarta : Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Badan Pusat Statistik. 2000. *Survei Angkatan Kerja Nasional Bulan Agustus 2002*. Jakarta: BPS.
- . 2002a. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2002*. Jakarta: BPS.
- . 2002b. *Survei Angkatan Kerja Nasional Bulan Agustus 2002*. Jakarta: BPS.

- . 2003. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2003*. Jakarta: BPS.
- . 2004. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2004*. Jakarta: BPS.
- . 2005. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2005*. Jakarta: BPS.
- . 2006. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2006*. Jakarta: BPS.
- . 2007. *Survei Angkatan Kerja Nasional Bulan Agustus 2007*. Jakarta: BPS.
- . 2008. *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial Ekonomi Indonesia Maret 2008*. Jakarta: BPS.
- . 2009. *Survei Angkatan Kerja Nasional Bulan Februari 2009*. Jakarta: BPS.
- Cendrawati, Nur Kartika. 2000. “Analisis Pengangguran di Indonesia Berdasarkan Data Sakerti 1993”. Tesis. Program Pascasarjana Kajian Kependudukan dan Ketenagakerjaan Universitas Indonesia. Depok.
- Ehrenberg, R.G and R.S. Smith. 1994. *Modern Labor Economics*. Fifth Edition. New York, NY: Harper Collins.
- Erwidodo. 1993. *Evaluasi perkembangan tingkat upah di sektor pertanian*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian. Bogor.
- Harmadi, S. H. B. (2007). “Pengangguran, Kemiskinan dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia”. *Warta Demografi*. 37. (3). Lembaga Demografi FE-UI. Depok.
- Nachorwi, D. N. & H. Usman. 2002. *Penggunaan Teknik Demografi : Pendekatan populer dan Praktis dilengkapi Teknik Analisis dan Pengolahan data dengan menggunakan Paket Program SPSS*. Cetakan pertama. PT. Rajagrafindo Persada. Jakarta.
- Ngadi. 2005. “Pengangguran terbuka dan setengah pengangguran di Indonesia periode 1996-2004: konsep, isu dan implikasi kebijakan”. *Warta Demografi*. 35 (4). Lembaga Demografi FEUI. Depok
- Rusastra, I. W dan M. Suryadi. 2004. “Ekonomi Tenaga Kerja Pertanian dan Implikasinya dalam Peningkatan Produksi dan Kesejahteraan Buruh Tani”. *Jurnal Litbang Pertanian* 3 (23 ). ([www.pustaka-deptan.go.id/publikasi/p3233043.pdf](http://www.pustaka-deptan.go.id/publikasi/p3233043.pdf)).
- Rusastra, I. W dkk. 2005. “Analisis Ekonomi Ketenagakerjaan Sektor Pertanian dan Perdesaan di Indonesia”. Laporan Eksekutif. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian. ([www.pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/ind/LHP\\_IWR\\_2005.pdf](http://www.pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/ind/LHP_IWR_2005.pdf)).
- Soeprbo, T. B. 2002. *Indonesia Youth Employment*, Prepared for ILO/Japan Tripartite Regional Meeting on Youth Employment in Asia and the Pacific Bangkok, 27 February–1 March 2002.
- Sugiyarto, G. 2007. *Measuring Underemployment : Establishing the Cut off Point*. ERD Working paper no. 92. Asian Development Bank. Philippines.



- Sukirno, Sadono. 2003. *Pengantar Teori Mikroekonomi*. Edisi Ketiga. PT. Rajagafindo Persada. Jakarta.
- Sullivan, T. A. and P. M. Hauser. 1979. *The Labor Utilization Framework : Assumptions, Data, and Policy Implications*. National Commission on Employment and Unemployment Statistics. Washington, DC. (<http://159.226.42.47/cmu2/cmu-114/31036963/31036963.pdf>).
- Supriyati, Saptana dan Sumedi. 2004. *Dinamika Ketenagakerjaan dan Penyerapan tenaga Kerja di perdesaan Jawa (kasus di Propinsi Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Socio-Economic of Agriculture and Agribusiness*. Vol 4 No. 2. Universitas Udayana. Bali. (<http://ejurnal.unud.ac.id>).
- Suryadarma, Daniel , A. Suryahadi & S. Sumarto. 2005. *The measurement and trend of unemployment in Indonesia : The issue of discouraged workers*. Paper. Hotel Borobudur: Jakarta.
- Sutomo, Hedi. 1984. *Pengangguran di Kota, suatu Analisis terhadap Pemuda dan Golongan Kerja dalam angkatan Kerja Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Wahyudi, Hidayat. 2004. "UKM dan Upaya Mengatasi Pengangguran". *Warta Demografi*. 34 (1). 2004: 31–37. Depok.
- Widodo, dkk. 2008. "Pengangguran Terselubung di Perdesaan Jawa Tengah. Studi Kasus Kabupaten Temanggung". Jakarta: Puslit Kependudukan LIPI.

## Lampiran Hasil Analisis Regresi Logistik

**Tabel 4.** Statistik Variabel-Variabel yang digunakan

Variabel	Mean	Std. Deviation
Pengangguran Terselubung (SPTK)	0.3336	0.47151
Umur (Age)	40.8886	14.72215
Jenis Kelamin (Sex)		
1. Laki-laki *	0.3921	0.48821
2. Perempuan		
Status Perkawinan (Married)		
1. Menikah *	0.2178	0.41277
2. Pernah/belum Menikah		
Status di RT (Head)		
1. KRT *	0.5386	0.49851
2. ART		
Tingkat Pendidikan (Educ)		
1. Tidak sekolah/tidak Tamat SD *	1.4087	0.67598
2. Tamat SD		
3. Tamat SMP dan SMA ke atas		
Status Pekerjaan (STS)		
1. Formal *	0.8329	0.37302
2. Informal		
Lapangan pekerjaan (Sect)		
1. Pertanian *	1.4963	0.61892
2. Manufaktur		
3. Jasa		
Jenis Pekerjaan (Occp)		
1. Skill	1.7762	0.41680
2. Unskill *		
Total (N)	9.939.119	

Keterangan : tanda (\*) Pembeding

**Tabel 5. Hasil Analisis Regresi Logistik**

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 <sup>a</sup>	AGE	-0.083	0.000	73405.277	1	0.000	0.920
	AGE2	0.001	0.000	92123.309	1	0.000	1.001
	SEX(1)	0.827	0.002	174284.836	1	0.000	2.285
	EDUC			3703.106	2	0.000	
	EDUC(1)	-0.051	0.002	674.970	1	0.000	0.950
	EDUC(2)	0.057	0.002	613.763	1	0.000	1.059
	MARRIED(1)	0.031	0.002	226.704	1	0.000	1.031
	HEAD(1)	0.478	0.002	45744.628	1	0.000	1.613
	STS(1)	-0.154	0.002	3964.301	1	0.000	0.857
	SECT			428872.390	2	0.000	
	SECT(1)	-1.493	0.002	427477.097	1	0.000	0.225
	SECT(2)	-0.850	0.003	61186.996	1	0.000	0.427
	OCCP(1)	-0.241	0.003	8747.598	1	0.000	0.786
	Constant	1.062	0.008	17121.114	1	0.000	2.893

a. Variable(s) entered on step 1: age, age2, SEX, educ2, MARRIED, HEAD, STS, SECT, OCCP.

# DINAMIKA KETENAGAKERJAAN DALAM PERSPEKTIF DEMOGRAFI DAN SOSIAL EKONOMI DI KABUPATEN LOMBOK BARAT

YB. Widodo\*

## *Abstract*

*The study on “The Labour Force Dynamic in the Perspective of Demographic and Social Economic Structural Change in West Lombok” is the early phase of the four years (2006-2009) study. The aim of this study is to analyze the employment growth and changes in demographic and social economic structure in West Lombok, using qualitative approach. The study uses the data gathered from samples of population villages on Sekotong District – West Lombok. This study shows, that to meet the pressing competition for capable manpower in the global economy, agroindustry must be developed in accordance with local potentials. This policy should create more jobs and increase the income and welfare of the local population. This problem needs to be addressed by adopting entirely new approaches to meet basic employment and income requirements for the larger segment of the district population. On the other hand, new methods can be devised to make market and institutional services more accessible to farmer’s welfare and labour market.*

**Keywords:** *Demography; employment; rural areas: West Lombok.*

---

Studi mengenai “Dinamika Ketenagakerjaan dalam Perspektif Perubahan Struktur Demografi dan Sosial Ekonomi di Kabupaten Lombok Barat” merupakan tahap awal dari serangkaian penelitian selama empat tahun (2006-2009). Tujuan studi ini adalah mengkaji pengembangan ketenagakerjaan di Lombok Barat dalam perspektif demografi dan sosial ekonomi dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian ini menggunakan data primer dengan mengambil sampel penduduk Desa Kecamatan Sekotong – Lombok Barat dan data sekunder diperoleh dari instansi setempat. Dari hasil studi tersebut, ditemukan bahwa permasalahan ketenagakerjaan di Lombok Barat sangat kompleks, yaitu terkait dengan kondisi rendahnya kualitas tenaga kerja dan diperburuk dengan fakta semakin ketatnya persaingan tenaga kerja sejalan dengan perkembangan ekonomi global. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa salah satu cara untuk mengantisipasi semakin memburuknya masalah ketenagakerjaan dalam perkembangan ekonomi global adalah dengan mengembangkan agroindustri sesuai dengan potensi daerah Kabupaten Lombok Barat sehingga diharapkan mampu menciptakan kesempatan kerja dan meningkatkan pendapatan serta kesejahteraan masyarakat.

**Kata kunci:** Demografi; Ketenagakerjaan; Perdesaan, Lombok Barat.

---

\* Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI)

## PENDAHULUAN

Globalisasi yang ditandai dengan liberalisasi di bidang ekonomi, khususnya perdagangan internasional, diharapkan dapat membentuk suatu perekonomian dunia yang semakin terintegrasi. Namun, menurut Stiglitz (2002), mekanisme pasar tidak mampu menyelesaikan masalah sosial-ekonomi karena adanya kegagalan pasar (*market failures*) dan kegagalan pemerintahan (*government failures*) dalam menuntaskan masalah sosial seperti kesenjangan, pengangguran, pencemaran lingkungan (polusi), masalah pendidikan, dan kesehatan yang semua menuju tingkat kesejahteraan (*welfare*). Pandangan Stiglitz tersebut, sudah terjawab pada kejadian awal abad 21 ini dengan tanda-tanda perubahan iklim secara global dan diiringi krisis ekonomi global akibat dari sistem liberalisasi yang menjunjung tinggi keserakahan. Akhirnya, semua negara menanggung akibatnya. Oleh sebab itu, ada dua kekuatan yaitu kekuatan eksternal (globalisasi) dan kekuatan internal (desentralisasi) yang saling berinteraksi dalam perubahan lingkungan strategis yang akan mengubah tatanan paradigma pembangunan nasional (sosial, ekonomi, budaya, dan politik) bagi negara berkembang khususnya bagi negara Indonesia dewasa ini. Interaksi tersebut mengundang pertanyaan kekuatan internal apa yang sedang tumbuh di Indonesia setelah reformasi bergulir. Sementara itu, mayoritas penduduk di Indonesia masih dalam tatanan termarginalkan oleh kondisi ekonomi global tersebut.

Dampak pembangunan berkaitan dengan pengembangan Sumber daya manusia (SDM) adalah perubahan struktur ekonomi yang semakin mengarah pada makin berkembangnya sektor industri pengolahan dan jasa, sejalan dengan semakin berkurangnya peran sektor primer (pertanian) dalam kegiatan ekonomi (Ananta, Aris, 1997). Salah satu tujuan utama yang ingin dicapai dalam proses pembangunan adalah terciptanya kesempatan kerja, baik dilihat dari peningkatan jumlah maupun kualitas yang memadai sehingga dapat menyerap tambahan angkatan kerja baru setiap tahunnya. Bertambahnya angkatan kerja tentu saja berpengaruh terhadap jumlah pencari kerja yang harus disertakan dalam kegiatan ekonomi (bekerja). Jumlah angkatan kerja yang besar merupakan potensi dalam percepatan pembangunan suatu wilayah. Namun demikian, jumlah yang besar juga berpotensi menjadi masalah atau beban pembangunan apabila kualitasnya tidak sesuai dengan tuntutan pasar kerja, serta pertumbuhannya tidak seimbang dengan kesempatan kerja yang tersedia.

Dilihat dari aspek ketenagakerjaan, Indonesia termasuk negara dengan surplus tenaga kerja. Hal ini berarti terdapat ketimpangan antara jumlah angkatan kerja yang membutuhkan lapangan pekerjaan dibandingkan dengan ketersediaan kesempatan kerja. Dampak dari ketimpangan ini adalah timbulnya masalah pengangguran yang serius, baik pengangguran terbuka maupun setengah pengangguran. Diperkirakan lebih dari separuh penduduk Indonesia termasuk penganggur atau setengah penganggur, sehingga menjadi salah satu isu pokok dalam pembangunan nasional. Berdasarkan berbagai data Sakernas dari BPS, tingkat pengangguran terbuka di Indonesia dalam kurun waktu lima tahun terakhir terus mengalami peningkatan, dan diperkirakan mencapai sekitar

10% pada tahun 2004 (Widiyanto, 2005). Tingkat pengangguran lebih mencolok di kalangan penduduk usia muda, relatif berpendidikan, perempuan, dan tinggal di daerah perkotaan. Selain permasalahan terbatasnya jumlah lapangan pekerjaan, permasalahan ketenagakerjaan lainnya berkaitan dengan kualitas pekerjaan seperti masih dominannya pekerjaan di sektor informal, diabaikannya masalah keselamatan kerja, diskriminasi di tempat kerja, serta perbedaan tingkat upah/penghasilan.

Isu ketenagakerjaan lainnya, dilihat dari tingkat pendidikan formal dan penguasaan keterampilan, secara empiris terlihat masih rendahnya kualitas tenaga kerja yang mendominasi ketenagakerjaan pada umumnya, terutama di tingkat perdesaan. Diperkirakan lebih dari separuh angkatan kerja (sekitar 55%) berpendidikan tamat Sekolah Dasar atau kurang, dan hanya sekitar 3% merupakan lulusan Perguruan Tinggi.

Berdasarkan laporan tahunan tentang *Human Development Index (HDI)* atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Indonesia ditempatkan pada posisi rendah dibandingkan negara-negara lain termasuk ASEAN (UNDP, 2005). Pada tahun 2003, posisi Indonesia, berada pada peringkat 110, hanya berada di atas negara-negara seperti Myanmar (131) dan Kamboja (130) di ASEAN. Pada tahun 2004, IPM Indonesia berada pada peringkat 111 dari 175 negara, satu tingkat di atas Vietnam. Nilai IPM antar provinsi sangat bervariasi, pada tahun 2002 Nusa Tenggara Barat (NTB) merupakan provinsi dengan nilai IPM terendah, sedangkan IPM tertinggi di Indonesia adalah DKI Jakarta (Tjiptoherijanto dan Nagib, 2008).

Dinamika yang berkaitan dengan pengembangan SDM adalah perubahan struktur ekonomi yang semakin mengarah pada makin berkembangnya sektor industri pengolahan dan jasa, sejalan dengan semakin berkurangnya peran sektor primer (pertanian) dalam kegiatan ekonomi. Aspek ketenagakerjaan merupakan salah satu aspek penting dalam proses pembangunan sumber daya manusia. Salah satu tujuan utama yang ingin dicapai dalam proses pembangunan adalah terciptanya kesempatan kerja, baik dilihat dari peningkatan jumlah maupun kualitas yang memadai sehingga dapat menyerap tambahan angkatan kerja baru setiap tahunnya. Bertambahnya angkatan kerja tentu saja berpengaruh terhadap jumlah pencari kerja yang harus disertakan dalam kegiatan ekonomi (bekerja). Jumlah angkatan kerja yang besar merupakan potensi dalam percepatan pembangunan suatu wilayah. Namun demikian, jumlah yang besar juga berpotensi menjadi masalah atau beban pembangunan apabila kualitasnya tidak sesuai dengan tuntutan pasar kerja, serta pertumbuhannya tidak seimbang dengan kesempatan kerja yang tersedia.

Tulisan ini merupakan salah satu hasil kajian DIPA tahun anggaran 2007 bidang Ketenagakerjaan PPK - LIPI yang bertujuan mengkaji pengembangan ketenagakerjaan di Kabupaten Lombok Barat dalam kaitannya dengan perubahan struktur demografi dan sosial-ekonomi. Secara khusus tulisan ini bertujuan untuk mengkaji isu dan permasalahan ketenagakerjaan berkaitan dengan kebijakan dan program pembangunan di daerah.

## DINAMIKA KETENAGAKERJAAN DALAM PERSPEKTIF DEMOGRAFI

Keberhasilan Indonesia dalam mengurangi tingkat kelahiran penduduk dalam tiga dekade terakhir telah berdampak terhadap perubahan struktur penduduk Indonesia (*demographic transition*). Indikasi perubahan dapat dilihat dari bentuk piramida penduduk Indonesia yang sebelumnya (1970-an sampai 1980-an) didominasi oleh penduduk usia muda, dan sejak pertengahan tahun 1990-an cenderung mengarah pada meningkatnya proporsi penduduk usia kerja dan penduduk tua. Hal ini berarti telah terjadi pergeseran komposisi penduduk Indonesia dilihat dari segi umur penduduk (Moertiningsih, 2005).

Dalam jangka panjang, transisi demografi ini akan berdampak terhadap perubahan sosial ekonomi diantaranya: peningkatan jumlah tenaga kerja yang produktif, akumulasi kekayaan yang lebih besar, dan tersedianya modal manusia yang makin besar. Hal ini akan tercapai apabila terdapat kondisi yang mendukungnya, yaitu: *pertama* tersedia kesempatan kerja yang produktif sehingga mampu meningkatkan total *output* dari tenaga kerja. *Kedua*, terdapat tabungan masyarakat yang diinvestasikan secara produktif. *Ketiga*, terdapat kebijakan investasi yang khusus diarahkan untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia. Peningkatan jumlah penduduk usia produktif juga berarti rasio beban tanggungan keluarga akan semakin berkurang sehingga memberi peluang untuk mendapatkan bonus demografi, yang pada gilirannya dapat memicu pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan penduduk. Bonus demografi juga memberi peluang terbukanya *window opportunity* pada tahun 2020-2030, dimana rasio ketergantungan mencapai titik terendah (Moertiningsih, 2005). Namun demikian, kondisi tersebut akan menjadi masalah besar jika lapangan kerja dan penguasaan terhadap aset produktif, terutama untuk dapat bekerja tidak cukup memadai, baik di daerah maupun di tingkat nasional.

Pertumbuhan Penduduk di Provinsi NTB cenderung menurun dan relatif rendah dalam 15 tahun terakhir. Sebagai perbandingan pada periode 1990–2000 angka pertumbuhan 1,34%, dan pada periode berikutnya (2000–2004) mengalami penurunan sebesar 1,31% (Bappeda NTB, 2005; PBS, 2006). Demikian pula pembangunan sosial ekonomi NTB berdasarkan nilai Indek Pembangunan Manusia (IPM) telah mengalami peningkatan yang cukup berarti dari 39 (tahun 1995) menjadi 62,4 (tahun 2005). Kondisi ini dipengaruhi oleh beberapa indikator penting seperti meningkatnya usia harapan hidup dari 55,0 (1995) menjadi 60,5 (2005), angka melek huruf dari 67,0 (1995) menjadi 79,0 (2005), angka pengeluaran per kapita dari Rp5.780.000,- (1996) menjadi Rp623.000,- (2005). Hal ini menunjukkan bahwa di NTB telah terjadi perbaikan indeks pembangunan manusia yang cukup mempunyai makna secara dinamis (Bappenas: Laporan MDG, 2007).

Pertumbuhan penduduk di Kabupaten Lombok Barat cenderung semakin rendah karena dipengaruhi oleh semakin rendahnya angka kelahiran dan angka kematian ibu dan anak, di samping faktor migrasi keluar yang cukup tinggi, terutama sejak tahun 1994 banyak yang bekerja ke luar negeri (TKI). Dilihat dari tingkat kemajuan

pencapaian indeks pembangunan manusia (IPM), Kabupaten Lombok Barat telah mengalami peningkatan dari 57 (2004) menjadi 57,8 (2005), namun tingkat kesejahteraannya termasuk menengah ke bawah. Dari segi pendidikan, dalam kurun waktu 15 tahun terakhir ini, terjadi perubahan yaitu menurunnya proporsi penduduk yang bekerja dengan pendidikan rendah, sementara proporsi pekerja berpendidikan SLTP ke atas meningkat.

Perubahan struktur ketenagakerjaan lainnya adalah menurunnya proporsi penduduk yang bekerja sendiri (*self employed*) di Lombok Barat yang diikuti dengan peningkatan proporsi yang bekerja sebagai buruh. Keadaan ini mengindikasikan bahwa pada kurun waktu tersebut, terkait dengan perkembangan ekonomi, penduduk berusaha sendiri menghadapinya. Pengangguran merupakan masalah utama di Kabupaten Lombok Barat, sementara sektor lain belum sepenuhnya dapat menampung pencari kerja yang semakin meningkat jumlahnya.

## **DINAMIKA KETENAGAKERJAAN DALAM PERSPEKTIF EKONOMI**

Berbagai gambaran di atas menunjukkan bahwa Provinsi Nusa Tenggara Barat khususnya Kabupaten Lombok Barat menghadapi tantangan yang berat dalam pembangunan daerah ke depan terutama terkait dengan aspek ketenagakerjaan. Tantangan ini semakin berat karena transisi ekonomi dan demografi yang berkaitan dengan pengembangan SDM adalah meningkatnya jumlah pencari kerja yang mayoritas penduduk usia muda tidak diimbangi dengan perubahan struktur ekonomi. Sektor Industri pengolahan dan jasa tidak berkembang sementara peran sektor primer (pertanian) dalam kegiatan ekonomi semakin berkurang. NTB khususnya Lombok Barat belum berhasil sepenuhnya mengatasi krisis ekonomi yang terjadi sejak tahun 1997 (Widodo, YB., 2007). Dampak krisis ini memperburuk kondisi daya saing SDM yang diindikasikan semakin menurun kualitasnya akibat meningkatnya jumlah penduduk yang relatif miskin dan tidak produktif (penganggur). Apabila keadaan ini terus berlanjut, dikhawatirkan bonus demografi semakin sulit diraih, bahkan sebaliknya berpotensi semakin menjadi beban pembangunan.

Perkembangan ekonomi daerah dapat dilihat dengan menggunakan berbagai indikator salah satunya adalah tren pertumbuhan ekonomi riil daerah pada periode tertentu. Indikator ini diperoleh berdasarkan besaran pendapatan regional daerah atau Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). PDRB riil merupakan nilai barang dan jasa yang dihasilkan suatu daerah pada periode tertentu dan biasanya ditinjau atas dasar pendekatan harga konstan. Pendekatan ini menggunakan tahun tertentu sebagai tahun dasar perhitungan sehingga menghilangkan pengaruh kenaikan harga (inflasi) dalam kurun waktu tertentu. Pendekatan ini menjelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi yang terjadi benar-benar mencerminkan adanya kenaikan atau penurunan pendapatan. Artinya, meningkatnya laju PDRB suatu daerah sekaligus menunjukkan terjadinya peningkatan laju pertumbuhan ekonomi. Begitupun sebaliknya, terjadinya penurunan

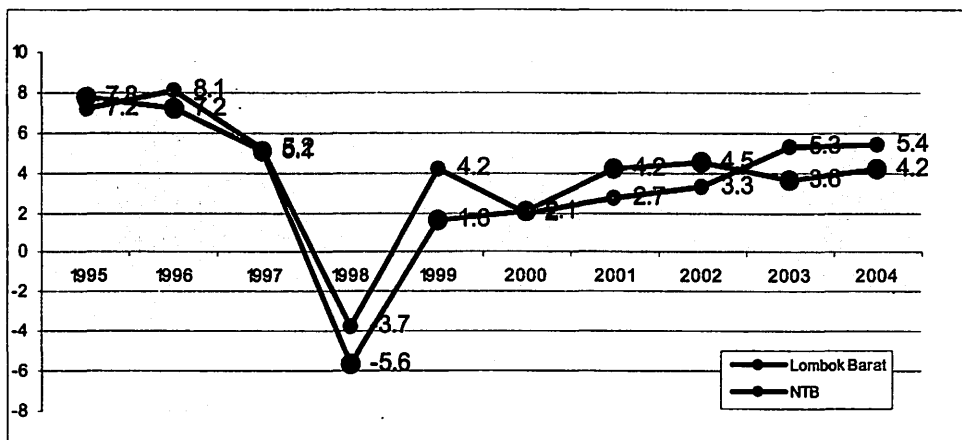


laju pertumbuhan ekonomi berarti terjadi penurunan nilai barang dan jasa yang dihasilkan oleh unit usaha ekonomi yang terlibat dalam perekonomian suatu daerah.

Beberapa faktor internal yang diketahui sangat mempengaruhi tren laju pertumbuhan ekonomi suatu negara (daerah) diantaranya adalah kondisi struktur perekonomian (dalam hal ini termasuk juga SDA dan kualitas SDM), perkembangan investasi baik PMA maupun PMDN, kegiatan ekspor impor, iklim usaha (regulasi, jaminan hukum dan keamanan), serta stabilitas sosial dan politik. Sementara itu, faktor-faktor seperti kondisi ekonomi dunia, stabilitas kondisi sosial politik regional, dan perdagangan bebas (globalisasi dan kesepakatan internasional) merupakan variabel yang diakui sangat kuat mempengaruhi kondisi tren pertumbuhan ekonomi suatu negara (daerah).

Grafik 1, menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Kabupaten Lombok Barat pada periode 1995–2005 mengalami fluktuasi yang cukup berarti. Puncak pertumbuhan ekonomi Provinsi NTB dan Kabupaten Lombok Barat terjadi pada periode 1995–1996. Pada tahun tersebut laju pertumbuhan ekonomi NTB mencapai 8,1%, sama dengan tingkat pertumbuhan ekonomi nasional. Sementara itu, tingkat pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lombok Barat pada tahun 1995 mencapai 7,2%.

Tingginya pertumbuhan ekonomi pada tahun 1995 diduga terkait dengan pengaruh peningkatan kegiatan investasi di sektor pariwisata dan peningkatan kunjungan kegiatan pariwisata di Propinsi Nusa Tenggara Barat, khususnya di Kabupaten Lombok Barat. Pada tataran nasional, pada tahun tersebut penanaman modal mendominasi sekitar 30% pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB). Meningkatnya investasi yang masuk ke Indonesia diduga juga berpengaruh positif terhadap performa perekonomian Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Lombok Barat.



**Grafik 1.** Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Lombok Barat dan Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 1995-2004 Berdasarkan Harga Konstan 1993<sup>1</sup>

Sumber: Nusa Tenggara Barat Dalam Angka Tahun 1995-1994, BPS.2006

Grafik 1 tersebut juga menunjukkan bahwa krisis perekonomian nasional yang terjadi pada tahun 1997–1988 berpengaruh signifikan terhadap perekonomian Provinsi NTB dan Lombok sehingga laju pertumbuhan ekonomi merosot tajam. Terbukti pada tahun 1998 laju pertumbuhan Provinsi NTB dan Kabupaten Lombok Barat mencapai titik terendah yaitu –5,6% dan –3,7%. Namun demikian, tingkat penurunannya tetap lebih rendah dibandingkan dengan kondisi laju pertumbuhan ekonomi nasional yang mencapai –13,7%.

Dua tahun setelah krisis ekonomi tahun 1997–1998, laju pertumbuhan ekonomi Provinsi NTB dan Kabupaten Lombok Barat menunjukkan perbaikan yang berarti. Pada tahun 2002, tingkat pertumbuhan ekonomi Provinsi NTB dan Kabupaten Lombok Barat kembali meningkat, masing-masing sebesar 4,5% dan 3,3%. Walaupun nilai tersebut masih jauh di bawah prestasi ekonomi yang pernah terjadi pada tahun 1995 setidaknya kondisi tersebut memperlihatkan indikasi adanya perbaikan ekonomi daerah ini untuk masa mendatang

Dilihat dari aspek ketenagakerjaan, di Kabupaten Lombok Barat telah terjadi surplus tenaga kerja, ini berarti terdapat ketimpangan antara jumlah angkatan kerja yang membutuhkan lapangan pekerjaan dibandingkan dengan ketersediaan kesempatan kerja (Widodo, Y.B. 2007). Dampak dari ketimpangan ini adalah timbulnya masalah pengangguran yang serius, baik pengangguran terbuka maupun setengah pengangguran. Berdasarkan data *National Human Development Report 2004*, tingkat pengangguran terbuka di NTB adalah sebesar 8,9%, sedangkan di Kabupaten Lombok Barat sebesar 10,4% (BPS, IPM 2004–2005). Keadaan ini hampir sama dengan kondisi di Indonesia yaitu sebesar 10,6%, dan pada tahun terakhir ada kecenderungan terus mengalami peningkatan. Tingkat pengangguran lebih mencolok di daerah perkotaan, seperti kota Mataram yaitu sebesar 13,4%.

Selain permasalahan terbatasnya jumlah lapangan pekerjaan, permasalahan ketenagakerjaan lainnya berkaitan dengan kualitas pekerjaan masih didominasi oleh sektor informal, masalah keselamatan kerja dan diskriminasi tempat kerja, serta masalah kecukupan upah/penghasilan. Permasalahan ketenagakerjaan tersebut berdampak pada meningkatnya jumlah penduduk miskin di berbagai wilayah, terutama setelah terjadi krisis ekonomi pada tahun 1997. Tingkat kemiskinan Provinsi Nusa Tenggara Barat pada tahun yang sama adalah sebesar 27,8% dan di Kabupaten Lombok Barat jauh lebih tinggi yaitu sebesar 33,1%. Sebaliknya, tingkat kemiskinan di Kota Mataram jauh lebih rendah yaitu sebesar 12,8%.

Selama kurun waktu 2000–2004 perekonomian Kabupaten Lombok Barat didominasi oleh sektor pertanian, perdagangan, hotel, restoran, dan sektor jasa (Tabel 1). Ketiga sektor tersebut merupakan sektor unggulan dalam proses pembangunan di Kabupaten Lombok Barat. Sektor pertanian, terutama pertanian tanaman pangan, merupakan *leading sector* daerah ini karena kontribusinya mencapai sekitar 30%

---

<sup>1</sup> Sejak tahun 2000 Laju Pertumbuhan dihitung berdasarkan tahun dasar tahun 2000.

terhadap total penciptaan PDRB Kabupaten Lombok Barat. Sektor lain yang juga memberi kontribusi cukup besar adalah sektor perdagangan, hotel, dan restoran (20%) serta sektor jasa sekitar 15% pengangkutan dan komunikasi (13%).

**Tabel 1.** Struktur Perekonomian Kabupaten Lombok Barat Pada Tahun 2002–2004

Sektor	2002	2003	2004
1. Pertanian	32,59	31,92	31,47
2. Pertambangan dan Penggalian	3,71	3,75	3,76
3. Industri Pengolahan	3,65	3,73	3,80
4. Listrik, Gas dan Air	0,59	0,60	0,60
5. Bangunan	9,64	9,83	9,90
6. Perdagangan, Hotel & Restoran			
7. Pengangkutan dan Komunikasi	20,75	21,12	21,43
8. Keuangan dan Persewaan	12,23	12,49	12,73
9. Jasa-jasa	2,40	2,43	2,46
	14,44	14,13	13,83
- (%)	100,0	100,0	100,0
- Rp Juta	627.583,43	653.619,76	685.247,99

Sumber: BPS Kabupaten Lombok Barat 2005 BPS Kabupaten Lombok Barat 2005

Struktur ekonomi daerah menunjukkan sektor-sektor apa saja yang menjadi penyumbang PDRB daerah. Semakin besar kontribusi suatu sektor dalam perekonomian daerah dipastikan sektor tersebut memiliki posisi yang sangat penting dalam perekonomian daerah. Oleh karena itu tidak salah jika penetapan suatu sektor yang menjadi unggulan dalam perekonomian daerah juga memasukkan kontribusi sektoral sebagai salah satu bahan pertimbangan (Nawawi, dalam Widodo, dkk., 2006).

## MODAL DASAR EKONOMI LOMBOK BARAT

Sarana dan prasarana pembangunan merupakan salah satu faktor penting dan mutlak perlu disediakan dalam pelaksanaan pengembangan suatu wilayah. Ketersediaan sarana dan prasarana dapat mendukung kelancaran kegiatan pembangunan. Sarana dan prasarana yang sangat penting keberadaannya antara lain sarana ekonomi (perbankan, koperasi, dan lembaga non perbankan), transportasi, komunikasi, dan perdagangan. Semakin banyak tersedia sarana dan prasarana tersebut, akan mempercepat jalannya proses pembangunan. Berikut ini ulasan sebagian sarana dan prasarana yang tersedia di Kabupaten Lombok Barat dan dianggap sangat mendukung proses pembangunan ekonomi di daerah ini.

## **Lembaga Perbankan**

Gambaran tentang lembaga perbankan di Lombok Barat tidak terlepas dari peranan kota Mataram sebagai ibukota Provinsi NTB yang lokasinya termasuk Kabupaten Lombok Barat. Lembaga perbankan memiliki peranan yang sangat penting dalam kegiatan perekonomian daerah. Peran lembaga keuangan dapat memperlancar kegiatan ekonomi sekaligus sebagai media mediasi antara kebutuhan berusaha dan pengembangan usaha. Seiring dengan kemajuan yang dicapai oleh daerah, tantangan untuk meningkatkan peranan sistem keuangan, dalam hal ini lembaga perbankan dan lembaga keuangan lainnya, juga semakin besar. Lembaga keuangan seperti perbankan dituntut untuk dapat lebih meningkatkan fungsinya sebagai intermediasi dalam aktifitas keuangan masyarakat daerah. Berdasarkan jumlah penyebarannya, hingga tahun 2005 sebagian besar kegiatan pelayanan perbankan di Provinsi NTB terpusat di Kota Mataram. Hal tersebut dapat dipahami karena Kota Mataram merupakan ibu kota Provinsi NTB. Dari 188 unit lembaga perbankan yang ada di Provinsi tersebut, sekitar 38 unit bank berada di Kota Mataram dan 26 unit di Kabupaten Lombok Barat. Lebih dari separuh lembaga keuangan mikro (sekitar 60%) berada di Kota Mataram (Tabel 2).

**Tabel 2.** Status Pemilikan Lembaga Keuangan Daerah dan Perbankan di Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2005

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Perbankan (Unit)			Lembaga Keuangan Mikro
		Milik Daerah	Milik Pemerintah	Milik Swasta*)	
1	Lombok Barat	9	9	8	-
2	Lombok Tengah	11	12	4	-
3	Lombok Timur	12	13	5	-
4	Sumbawa	14	15	5	-
5	Dompu	6	6	-	14
6	Bima	10	9	2	1
7	Kota Mataram	6	12	20	23
8	Kota Bima	-	-	-	-
9	Sumbawa Barat	-	-	-	-
	Jumlah	68	76	44	38

Sumber: Bank Indonesia Cabang Mataram, 2005.

Keterangan: dan \*) Termasuk 4 Buah Bank Syariah

## **Koperasi**

Koperasi merupakan bagian dari lembaga keuangan yang menyentuh masyarakat banyak dan memiliki potensi penting untuk menunjang tumbuh kembangnya

perekonomian suatu daerah. Selama ini, koperasi dapat tetap tumbuh karena lembaga tersebut pada intinya dibentuk berdasarkan asas kekeluargaan dan berorientasi bagi kesejahteraan anggotanya. Beberapa daerah di Indonesia terutama di daerah perdesaan, peran koperasi sangat penting terutama dalam mendukung penyediaan sarana dan prasarana produksi serta kelancaran penyediaan arus barang dan jasa. Dalam operasional koperasi biasanya menjalin kerjasama dengan pihak perbankan sehingga masing-masing pihak memiliki peran tersendiri dalam menunjang pengembangan ekonomi suatu daerah.

Jumlah koperasi di NTB hingga tahun 2005 sekitar 2.472 buah, dengan jumlah anggota mencapai 525.333 orang. Dari jumlah tersebut, sebagian besar (45%) koperasi di Provinsi NTB terpusat di Kabupaten Lombok Barat dengan tingkat penyebaran terbesar berada di kota Mataram, dan selebihnya di wilayah kecamatan Kabupaten Lombok Barat (Tabel 3). Sebagian besar koperasi yang masih aktif adalah koperasi primer dengan usaha utama unit simpan pinjam dan penyediaan sarana produksi pertanian. Diharapkan di masa mendatang dukungan pemerintah daerah setempat dan lembaga keuangan perbankan terhadap eksistensi koperasi di daerah ini terus meningkat sehingga dapat membantu berbagai kegiatan usaha masyarakat terutama kebutuhan pendanaan/modal.

**Tabel 3.** Perkembangan Koperasi di Kabupaten Lombok Barat, Tahun 2003–2005

Daerah	2003	2004	2005
Jumlah Koperasi	354	371	371
Jumlah Anggota	90.541	91.158	91.158
Modal Sendiri (Rp.000)	16.361.800	16.361.800	18.812.791
Modal Luar (Rp.000)	30.322.224	36.024.718	36.025.000

Sumber: Kabupaten Lombok Barat Dalam Angka, 2005

Untuk sektor pertanian, sub sektor yang memberikan andil cukup besar terhadap perekonomian Kabupaten Lombok Barat adalah sektor pertanian tanaman pangan (padi) dan tanaman perkebunan (biji mete, mete osse dan tepung carragenan). Hasil pertanian seperti biji mete dan mete osse merupakan salah satu komoditas unggulan ekspor Provinsi Nusa Tenggara Barat. Pada sektor perdagangan, kegiatan usaha yang memberikan kontribusi besar dalam kegiatan ekonomi daerah ini adalah perdagangan hasil kerajinan seperti kerajinan tenun, gerabah, anyaman, pengolahan pangan, perhiasan (mutiara), dan cinderamata.

## MODAL DASAR MANUSIA LOMBOK BARAT

*Human Capital* atau modal manusia, pada dasarnya merupakan konsep barat tentang sumber daya manusia yang dipopulerkan oleh dua ekonom Amerika Serikat yang bernama Garry Becker dan Theodore Schutz (Tirtosudarmo, 2007). Konsep tersebut berawal dari sebuah hipotesa bahwa, keberhasilan pertumbuhan ekonomi yang diperlihatkan dengan meningkatnya pendapatan pekerjaan merupakan dampak dari kemajuan pendidikan dan tingkat kesehatan penduduk. Oleh karena itu muncul pendapat yang kuat bahwa untuk memajukan perekonomian suatu bangsa atau penduduk sebagai anggota masyarakat diperlukan investasi di bidang pendidikan dan kesehatan yang nota bene merupakan investasi sumber daya manusia (SDM).

Teori tersebut telah diperbarui oleh McConnell and Brue (Tirtosudarmo, 2007) yang menyebutkan bahwa investasi modal insani (*human capital investment*) meliputi pengeluaran untuk pendidikan formal, pelatihan dalam kerja, pemeliharaan kesehatan bahkan migrasi dan proses pencarian kerja. Oleh sebab itu, jika seseorang mengeluarkan biaya untuk pendidikan dan kesehatan maka akan memperoleh pengetahuan dan keterampilan yang akan memperbesar pendapatan pada waktu mendatang. Investasi modal insani juga dapat mengatasi berbagai karakteristik angkatan kerja yang menghalangi pencapaian produktivitas lebih tinggi, seperti buruknya kondisi kesehatan, buta huruf, tidak mudah menerima dan memahami pengetahuan baru, takut menghadapi perubahan, kurang respon terhadap insentif, dan tidak mudah berpindah tempat (migrasi).

Mengacu pada teori di atas maka ketersediaan sarana pendidikan, kesehatan dan lembaga ekonomi merupakan faktor penting bagi kebutuhan dasar untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat, serta untuk pengembangan wilayah. Tidak semua sarana dapat tersaji dalam laporan ini, akan tetapi hanya terbatas pada kriteria sarana penting dan utama, seperti pendidikan, kesehatan dan lembaga ekonomi, seperti perbankan dan koperasi, yang menjadi sarana peningkatan ketersediaan kebutuhan dasar.

Sarana pendidikan di Kabupaten Lombok Barat meliputi sarana pendidikan dari SD hingga Perguruan tinggi. Adapun jumlah sarana pendidikan yang tersedia 450 sekolah SD, 47 SLTP, dan 24 sekolah tingkat SLTA. Berdasarkan rasio jumlah murid dan jumlah sarana yang tersedia di kabupaten Lombok Barat relatif sudah memadai (Tabel 4). Semua rasio jumlah murid terhadap jumlah guru sudah cukup baik, hampir semuanya telah di bawah 25. Rasio murid terhadap jumlah sekolah untuk SMU dan SLTP sudah cukup baik. Sebaliknya, khusus untuk SMK ternyata rata-rata rasio murid terhadap sekolah masih tinggi, yakni masih diatas 500 sehingga masih sangat memerlukan tambahan jumlah sekolah di tingkat SMK tersebut. Untuk mendukung program kepariwisataan di kabupaten ini telah dibangun sebuah sekolah swasta yaitu, Sekolah Menengah Ilmu Pariwisata (SMIP). Hasil lulusan sekolah tersebut telah dimanfaatkan oleh sektor-sektor pariwisata, seperti perhotelan dan perdagangan.

**Tabel 4. Jumlah Sekolah, Kelas, Guru, Murid dan Rasio Murid/Sekolah, Murid/Guru, Kabupaten Lombok Barat, Tahun 2005**

Sekolah	Jumlah Sekolah	Jumlah Guru	Jumlah Murid	Murid/Sekolah	Murid/Guru
Sekolah Dasar	450	4.395	94.252	209	21
SLTP	47	1 339	22.866	486	17
SMU	24	749	9.886	412	13
SMK	2	277	2.225	1112	8

Sumber : Diolah dari data Kab. Lombok Barat Dalam Angka, 2005.

Bagaimanapun idealnya kebijakan pendidikan di atas, masih banyak orang tua yang tidak mampu membiayai sekolah anak-anak mereka. Meskipun ada kebijakan pembebasan uang SPP, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa dana yang dianggarkan Pemerintah untuk pendidikan sangat terbatas sehingga tidak cukup dana untuk pembangunan dan perbaikan gedung sekolah, gaji guru, buku pelajaran/buku bacaan, dan alat tulis. Akibatnya, target penambahan jumlah sekolah dasar tidak pernah tercapai. Masalah pendidikan lainnya yang tidak kalah rumit adalah tidak tertampungnya lulusan sekolah dasar dalam jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

Kondisi pendidikan di Lombok Barat merupakan salah satu contoh keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan di Indonesia yang sangat menghambat pengembangan sumber daya manusia. Investasi pemerintah dalam penyediaan sarana dan pelayanan pendidikan masih rendah. Sebagai perbandingan, dalam PDB investasi publik di bidang pendidikan kurang dari 20%. Ini jauh lebih rendah dari rata-rata investasi yang dikeluarkan negara berkembang lain (Handayani, 2007: 171). Pembelanjaan publik yang rendah ini harus diimbangi dengan pembelanjaan swasta yang lebih tinggi. Namun demikian, yang terjadi adalah penentuan status sekolah negeri unggulan yang dikelola secara mandiri menyamai sekolah swasta membuat biaya siswa untuk bersekolah di sekolah unggulan sangat tinggi, dan jelas tak terjangkau oleh anak-anak dari kalangan penduduk berpenghasilan menengah dan rendah. Akibatnya, terjadi ketimpangan yang semakin lebar antara penduduk kaya dan penduduk miskin dalam pemenuhan hak pendidikan anak.

Masalah pokok kesehatan di Lombok Barat hampir sama, yaitu masih rendahnya angka harapan hidup yang baru mencapai 58,4 (2005) dibanding Provinsi NTB yaitu sebesar 60,5 (2005). Adapun angka harapan hidup tingkat Nasional sudah lebih tinggi yaitu mencapai 68,1. Dengan demikian, investasi di bidang kesehatan di Kabupaten Lombok Barat merupakan faktor penting dalam pengembangan sumber daya manusia (SDM). Sehingga diperlukan pemenuhan sarana kesehatan yang memadai. Sarana kesehatan yang tersedia di Kabupaten Lombok Barat antara lain sebuah Rumah Sakit Umum (RSU), 19 Puskesmas dan 75 Puskesmas Pembantu, dan 6 buah apotek. Di daerah ini juga telah tersedia 46 orang dokter umum dan 273 paramedis (Tabel 5).

**Tabel 5. Sarana Kesehatan dan Tenaga Medis, Kabupaten Lombok Barat, Tahun 2005**

Jenis	Jumlah
Rumah Sakit Umum (RSU)	1
Rumah Sakit Jiwa	-
BKIA (Balai Kesehatan Ibu dan Anak)	-
Puskesmas	19
Puskesmas Pembantu	75
Apotik	6
Balai Pengobatan Swasta	7
BKIA Swasta	-
Dokter Spesialis	2
Dokter Umum	46
Dokter Gigi	21
Paramedis	273

Sumber: BPS Kabupaten Lombok Barat, 2005.

Berdasarkan jenis dan jumlah sarana kesehatan, nampaknya relatif cukup bervariasi dan banyak. Namun, sarana kesehatan di daerah ini masih perlu ditingkatkan, terutama untuk kelengkapan medis yang berkaitan dengan jenis penyakit yang sering terjadi. Hal ini perlu dilakukan, sebab tersedianya berbagai sarana kesehatan yang cukup memadai diharapkan dapat meminimalisir berbagai penyakit yang sering timbul di masyarakat. Dengan demikian untuk lebih meningkatkan kesehatan penduduk, perlu kiranya diusahakan tersedianya dokter-dokter spesialis, seperti dokter mata, dokter penyakit dalam serta dokter kandungan. Tersedianya dokter-dokter spesialis tersebut sangat membantu masyarakat di wilayah tersebut, sehingga diharapkan dapat meningkatkan animo masyarakat untuk menindaklanjuti upaya mengatasi berbagai penyakit yang sering terjadi.

#### **STUDI KASUS: DINAMIKA KETENAGAKERJAAN DI KECAMATAN SEKOTONG**

Sekotong merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Lombok Barat yang mayoritas penduduknya hidup di wilayah perdesaan. Sebagai daerah perdesaan, sektor pertanian memberikan kontribusi tertinggi pada struktur ekonomi di kecamatan tersebut, yaitu sekitar 60%, terutama dari sub sektor tanaman pangan. Sektor berikutnya adalah perdagangan, hotel dan restoran (13,9%) serta sektor jasa (8,1%). Hal ini menunjukkan bahwa pertanian masih mendominasi perekonomian kecamatan tersebut, sedangkan sektor yang dapat dikembangkan adalah sektor perdagangan, hotel, dan restoran (Tabel 6). Secara keseluruhan tingkat pertumbuhan ekonomi riil sebesar 4,8% (2002–2005).



**Tabel 6. Struktur Perekonomian Menurut Sektor Kecamatan Sekotong 2002–2005 (%)**

Sektor	2002	2004	2005
1. Pertanian	58,37	57,44	57,17
2. Pertambangan dan Penggalian	2,50	2,51	2,58
3. Industri Pengolahan	3,10	3,22	3,20
4. Listrik, Gas dan Air	0,03	0,03	0,03
5. Bangunan	6,40	6,67	6,83
6. Perdagangan, Hotel & Restoran	16,07	16,57	16,75
7. Pengangkutan dan Komunikasi	2,44	2,46	2,47
8. Keuangan dan Persewaan	2,52	3,75	3,74
9. Jasa-jasa	7,58	7,35	7,23
Total	100,0 (Rp98.111.844)	100,0 (Rp107.296.655)	100,0 (Rp122.531.528)

Sumber Lombok Barat dalam Angka tahun 2002-2004, BPS Kabupaten Lombok Barat 2005

Sebagian besar wilayah kecamatan tersebut merupakan kawasan pegunungan kapur dan kawasan pantai. Jarak kota kecamatan dengan ibukota kabupaten sekitar 40 km, sedangkan luas wilayah Kecamatan Sekotong sekitar 31.097 ha. Potensi sumber daya alam terdiri dari lahan yang bisa digunakan yaitu seluas 16.552 ha (53%) dan selebihnya berupa tanah hutan negara yang terletak di lereng pegunungan, serta tanah padas yang merupakan bahan tambang batu granit yang belum dikelola secara ekonomis. Potensi sumber daya alam berupa lahan yang dapat digunakan sebesar 83% berupa lahan kering terletak di lereng tebing atau pegunungan, selebihnya tanah sawah hanya 10%, sisanya tanah pekarangan dan tegalan 7%. Dengan demikian dengan kondisi lahan, menunjukkan betapa miskinnya kondisi daerah tersebut (Kecamatan Sekotong Dalam Angka, 2005).

Kondisi sumber daya alam menurut penggunaan tanah di Kecamatan Sekotong tidak berbeda jauh dengan kondisi ditingkat kabupaten, yang mayoritas luas tanahnya berupa ladang/huma 36,4%, kebun/tegalan 26,4% dan luas hutan negara 21,6% (Tabel 7), serta luas sawah 10%. Adapun komoditas utama di Kecamatan Sekotong adalah kelapa dan jambu mete. Kedua jenis komoditas tersebut dapat dikembangkan sesuai dengan perkembangan pasar regional yang berpusat di kota Mataram. Sedangkan jenis sumber daya alam laut lepas yang dapat dikembangkan adalah jenis ikan laut seperti ikan tuna, ikan laut segar, cumi, dan pengembangan tambak udang dan tambak bandeng. Dalam pengembangan selanjutnya, jenis ikan yang mempunyai potensi untuk dikembangkan adalah udang dan bandeng.

**Tabel 7. Luas Tanah Menurut Jenis Penggunaan Di Kecamatan Sekotong Tahun 2005**

Penggunaan Tanah	Luas	
	Ha	Persen
1. Pekarangan/Bangunan	188	0,6
2. Sawah	3129	10,0
3. Kebun/Tegalan	8262	26,4
4. Ladang/Huma	11.392	36,4
5. Padang Penggembalaan	282	0,9
6. Hutan Rakyat	486	1,5
7. Hutan Negara	6.760	21,6
8. Perkebunan	-	-
9. Lainnya (rawa)	102	1,8
10. Tambak	25	0,8
11. Kolam/Empang	-	-
Total	31.297	100

Sumber: Lombok Barat dalam Angka, BPS Lombok Barat 2005

Berdasarkan data Kecamatan Sekotong Dalam Angka tahun 2005, kerajinan pendukung kegiatan pariwisata merupakan kegiatan penting dalam penyerapan tenaga kerja. Industri kecil yang ada di Kecamatan Sekotong sangat berkaitan erat dengan bahan baku yang ada di daerah tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa di daerah tersebut terdapat jenis komoditas penting yang merupakan unggulan ekspor Kabupaten Lombok Barat. Seperti bahan baku kayu, bambu dan rotan merupakan hasil dari hutan. Batu Aji membutuhkan bahan tambang di sekitar pegunungan. Dengan demikian sangat mendukung kegiatan perekonomian yang terpusat di Lombok Barat terutama di Kota Mataram dan mempunyai dampak positif terhadap peningkatan kegiatan ekonomi di wilayah kabupaten yang lain sehingga akan dapat menciptakan kesempatan kerja dan peningkatan kesejahteraan penduduk di Kecamatan Sekotong. Usaha kerajinan yang menonjol di daerah ini adalah industri mebel kayu (183 unit) dan mebel bambu (105 unit) (Tabel 8).

**Tabel 8. Jenis dan Jumlah Industri Kecil di Kecamatan Sekotong, Tahun 2005**

No	Jenis Industri Kecil	Jumlah (unit)
1	Ukiran Kayu	5
2	Kerajinan Kerang	4
3	Mebel kayu	183
4	Mebel Bambu	105
5	Tikar Rotan	46
6	Gerabah	25
7	Batu Aji	14
8	Tenun Gedongan	10

Sumber: Kecamatan Sekotong Dalam Angka, 2005

Meningkatnya perekonomian di Kota Mataram juga sangat berpengaruh terhadap perekonomian wilayah Kecamatan Lombok Barat. Kondisi ini ada hubungannya dengan peranan perekonomian yang ada di Lombok Barat yang didominasi oleh sektor jasa. Sektor jasa cukup berarti dalam memberikan kontribusi terhadap perkembangan perekonomian di daerah ini, terutama jasa bidang pariwisata. Pemerintah Daerah Provinsi NTB telah mencanangkan bahwa NTB khususnya Pulau Lombok sebagai daerah tujuan wisata. Kegiatan pariwisata di samping mendatangkan devisa, mampu menciptakan lapangan pekerjaan. Hal ini dapat dilihat dari sarana perekonomian yang ada di Kecamatan Sekotong. Berdasarkan data Sekotong Dalam Angka tahun 2005, di daerah tersebut terdapat 5 pasar umum yang tersebar di wilayah perdesaan. Khusus sarana perhotelan dan akomodasi sebanyak 4 buah terdapat di Desa Pelangan. Desa tersebut menjadi salah satu desa penelitian, dan wilayah tersebut menjadi tempat berkembangnya obyek pariwisata. Di desa tersebut juga sedang dikembangkan agro industri mutiara air laut yang mendapat modal usaha dari investor Jepang.

### Kondisi Ekonomi Rumah Tangga

Bekerja merupakan kegiatan utama dalam rumah tangga untuk mencukupi kebutuhan hidup bagi keluarganya. Pada umumnya penduduk usia kerja, terutama yang masih berusia produktif akan berusaha mendapatkan pekerjaan untuk mencukupi kebutuhan pribadi atau keluarga. Proporsi penduduk yang bekerja dapat dilihat dari berapa banyak jumlah angkatan kerja dalam rumah tangga yang bekerja dan sedang mencari kerja. Oleh sebab itu, beban tanggungan penduduk akan semakin berat bila proporsi penduduk muda dan lansia proporsinya semakin meningkat. Sementara itu, besarnya penduduk usia produktif akan menguntungkan bila mereka cukup produktif dan ditopang pertumbuhan ekonomi daerah yang memungkinkan mereka mendapatkan pekerjaan.

Tabel 9. Kegiatan Utama Anggota Rumah Tangga di Kecamatan Sekotong, 2007

No	Kegiatan Utama	Persen
1	Bekerja	45,8
2	Menganggur	21,7
3	Sekolah	17,5
4	Mengurus RT	15,0
5	Lain-lain	-
Total (persen/N)		100 (948)
TPAK		67,5
Tingkat Pengangguran		32,2

Sumber: Data survei, PPK – LIPI 2007

Proporsi anggota rumah tangga yang bekerja di Kecamatan Sekotong relatif sangat rendah (kurang dari 50 %). Hal ini disebabkan karena proporsi angkatan kerja yang mencari pekerjaan (pengangguran) relatif tinggi yaitu sekitar 22%. Proporsi anggota rumah tangga yang mengurus rumah tangga di Sekotong jauh lebih rendah hanya sebesar 15,0% (Tabel 9).

Dengan demikian kondisi ini menunjukkan bahwa ada kecenderungan sulitnya mencari pekerjaan, terutama sejak krisis ekonomi hingga saat ini. Kegiatan mengurus rumah tangga merupakan salah satu alternatif yang bisa dilakukan karena tidak ada kesempatan yang lain. Keadaan ini menunjukkan bahwa secara riil angka partisipasi angkatan kerja di wilayah tersebut sangat rendah, masing-masing masih dibawah 70%. Artinya, perkembangan perekonomian di NTB dan khususnya Lombok Barat, pariwisata merupakan salah satu sektor unggulan di daerah tersebut, dan diharapkan mampu menciptakan kesempatan kerja, akan tetapi belum dapat secara penuh dapat menyerap angkatan kerja di kecamatan tersebut. Kemungkinan lain, adalah lapangan pekerjaan seperti sektor pertanian, sektor perdagangan atau penjualan. Kedua kegiatan tersebut merupakan salah satu alternatif lapangan usaha yang mudah dilakukan dan modal usaha yang dibutuhkan tidak terlalu besar serta mudah didapat melalui bank juga dari saudara atau kenalan. Di samping itu, kegiatan ekonomi lainnya seperti bekerja sebagai TKI ke luar negeri juga ikut meramalkan kinerja perekonomian daerah, akan tetapi belum juga menjawab kebutuhan daerah penelitian tersebut.

### **Pendapatan Rumah Tangga**

Gambaran mengenai pendapatan rumah tangga di Kecamatan Sekotong dapat dilihat pada Tabel 10 berikut ini.

**Tabel 10.** Distribusi Persentase Pendapatan Rumah Tangga Desa Sekotong Tengah dan pelanggan-kabupaten Lombok Barat (per bulan) (persen)

No	Pendapatan Rumah Tangga (Rp)	Sekotong Tengah (kota)	Pelangan (desa)	Sekotong Tengah dan Pelangan
1	< 600.000	73,5	10,6	22,0
2	600.000 – 1.200.000	15,3	17,5	37,4
3	1.200.000 – 1.800.000	4,6	28,6	16,6
4	1.800.000 – 2.400.000	3,3	22,0	11,7
5	2.400.000 – 3.000.000	2,0	15,3	8,7
6	3.000.000 +	1,3	6,0	3,6
	<b>Persen (N)</b>	<b>100,0 150</b>	<b>100,0 150</b>	<b>100,0 300</b>

Sumber : Data Survei Kecamatan Sekotong, PPK-LIPI, 2007

Distribusi pendapatan (per bulan atau kurang) penduduk di Sekotong mengelompok pada kisaran Rp1.200.000,-; yaitu sebesar 59,4% rumah tangga, sedangkan sebesar 40,6% rumah tangga menerima di atas Rp1.200.000,- atau lebih. Dengan demikian, rata-rata pendapatan rumah tangga Kecamatan Sekotong sebesar Rp912.924,-. Apabila dilihat secara mendalam maka di Sekotong terjadi perbedaan yang sangat mencolok, dengan pendapatan minimum adalah Rp16.150,- dan pendapatan maksimum adalah Rp19.300.000,-. Angka tersebut menunjukkan telah terjadi tingkat ketimpangan yang sangat tinggi. Gambaran kondisi pendapatan rumah tangga tersebut tidak menunjukkan kaitan dengan jumlah anggota pada masing-masing rumah tangga atau semakin tinggi pendapatan, tidak berarti jumlah anggota rumah tangga semakin besar. Karenanya di daerah penelitian tersebut mayoritas rumah tangga rata-rata mempunyai anggota rumah tangga 2 orang, atau dengan kata lain sebagian besar adalah merupakan keluarga kecil.

Kecamatan Sekotong sebagai daerah penelitian memang merupakan wilayah miskin secara absolut, karena kondisi alam dan sumber daya alam yang sangat terbatas. Adapun sektor yang dapat dikembangkan adalah sektor perdagangan, hotel dan restoran, merupakan indikasi penting bagi tumbuhnya bidang jasa pariwisata, walaupun pada sektor tersebut belum secara langsung dapat bermanfaat bagi penyerapan tenaga kerja di kedua desa tersebut. Hal ini disebabkan faktor pendidikan relatif masih sangat rendah sehingga generasi muda atau anak-anak masih sangat tertinggal. Kesempatan kerja yang tumbuh di desa tersebut justru diisi oleh tenaga kerja dari luar desa, misalnya dari penduduk kota Mataram atau penduduk daerah lain (hasil wawancara dengan kelompok pemuda). Sektor jasa yang berkembang di kecamatan Sekotong juga masih diisi oleh tenaga kerja dari lain daerah, terutama para migran.

Kemiskinan struktural terjadi karena mayoritas adalah petani penggarap (baik tanah sawah, sapi, ternak lainnya) sehingga menciptakan ketidakberdayaan ekonomi mereka dan sangat tergantung pada tuan tanah, serta pemberi modal usaha. Kemungkinan yang bisa dilakukan untuk mengangkat kehidupan ekonomi mereka adalah meningkatkan kemandirian ekonomi dengan jalan membentuk suatu kelompok usaha bersama yang tumbuh dari mereka, seperti membuat bahan kerajinan (industri rumah tangga) untuk kebutuhan pariwisata. Sudah ada pula yang membuat atap dari bahan alang-alang hutan, semacam rumbai, untuk dikirim ke Bali atau luar negeri, namun tidak ada dorongan bantuan dari pemerintah. Perhatian justru datang dari kelompok lembaga swadaya masyarakat yang mendapat bantuan dari pihak asing.

## **PENUTUP**

Dinamika kependudukan ini, ditandai dengan rendahnya pertumbuhan penduduk tahun 1990–2004 di Lombok Barat per tahun adalah 1,4%, jauh lebih rendah dari NTB yang secara keseluruhan yaitu sebesar 1,7%. Faktor utama yang mempengaruhi rendahnya pertumbuhan penduduk di Lombok Barat adalah adanya kecenderungan

makin rendahnya angka kelahiran dan angka kematian ibu dan anak. Disamping itu, dipengaruhi pula oleh tingginya migrasi keluar NTB, khususnya penduduk di Lombok Barat, hingga saat ini. Mayoritas migran keluar dilakukan sejak tahun 1994 dengan bekerja sebagai TKI ke luar negeri, terutama ke Malaysia, Arab Saudi, Brunei Darusalam serta Abudhabi dan Kuwait. Demikian pula apabila dilihat dari tingkat pencapaian indeks pembangunan manusia (IPM), di Kabupaten Lombok Barat dalam kurun waktu tahun 2000–2004 telah mengalami peningkatan, yaitu dari 56,04 menjadi 65,64.

Hal ini apabila disesuaikan dengan angka standar nasional, masih termasuk dalam kategori kesejahteraan menengah ke bawah, namun ada kecenderungan perkembangannya cukup signifikan. Berdasarkan struktur umur penduduk Kabupaten Lombok Barat menunjukkan bahwa kelompok umur 0–14 tahun proporsinya sudah mulai menurun, sedangkan pada usia produktif (15–34 tahun) serta pada kelompok lanjut usia cenderung meningkat. Turunnya proporsi penduduk 0–14 tahun ini karena semakin menurunnya fertilitas di Kabupaten Lombok Barat. Faktor inilah yang menyebabkan angka beban ketergantungan penduduk semakin rendah.

Puncak pertumbuhan ekonomi Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Lombok Barat selama periode 1990–2004 terjadi pada periode tahun 1995–1996 mencapai 8,1%. Nilai ini sama halnya dengan tingkat pertumbuhan ekonomi nasional pada tahun yang sama. Sementara untuk Kabupaten Lombok Barat pada tahun 1995 tingkat pertumbuhan ekonominya mencapai 7,2%. Tingginya pertumbuhan ekonomi pada tahun 1995 diduga terkait dengan pengaruh peningkatan kegiatan investasi di sektor pariwisata dan peningkatan kunjungan kegiatan pariwisata di Provinsi Nusa Tenggara Barat dan khususnya di Kabupaten Lombok Barat. Pada sektor pertanian sub sektor yang memberikan andil cukup besar terhadap perekonomian Kabupaten Lombok Barat adalah sektor pertanian tanaman pangan (padi) dan tanaman perkebunan (biji mete dan tepung caragenan). Pada sektor perdagangan kegiatan usaha yang memberikan kontribusi besar dalam kegiatan ekonomi daerah ini adalah perdagangan hasil kerajinan. Oleh karena itu, upaya mengembangkan kegiatan pariwisata di daerah ini diyakini akan dapat meningkatkan kegiatan ekonomi di sektor-sektor tersebut, dan pada akhirnya dapat menciptakan kesempatan kerja dan peningkatan kesejahteraan penduduk.

Dilihat dari segi pendidikan, dalam kurun waktu 15 tahun nampak terjadi perubahan dimana penduduk yang bekerja berpendidikan rendah menurun diikuti kenaikan proporsi penduduk berpendidikan SLTP keatas, terutama SLTA mencapai 15%. Keadaan ini menunjukkan semakin membaiknya kualitas tenaga kerja yang bekerja. Besarnya angka ketergantungan penduduk dilihat dari usia penduduk yang bekerja sebagian besar pada usia produktif sedangkan penduduk usia muda (0–15), dan penduduk lansia (65+) jumlahnya sangat kecil (10%). Keadaan ini menunjukkan bahwa selama kurun waktu 15 tahun terakhir semakin membaik, dimana proporsi penduduk muda dan lansia yang bekerja semakin kecil (6%), yang mengindikasikan semakin baiknya tingkat kesejahteraan penduduk, oleh karena penduduk usia muda dan lansia tidak harus bekerja.

Penduduk bekerja di NTB dan Lombok Barat sebagian besar berusaha sendiri (hampir 45%) baik bekerja sendiri atau dibantu orang lain. Sebagian lagi bekerja sebagai buruh (25%) atau pekerja keluarga tidak dibayar (24%). Pada kurun waktu 15 tahun nampak terjadi perubahan dimana mereka yang bekerja sendiri terlihat menurun diikuti peningkatan mereka yang bekerja sebagai buruh. Keadaan ini mengindikasikan sulitnya mengembangkan usaha dengan berusaha sendiri, terkait dengan perkembangan perekonomian daerah pada kurun waktu tersebut. Pengangguran merupakan masalah utama di Kabupaten Lombok Barat, sementara sektor lain belum sepenuhnya dapat menampung pencari kerja. Pemerintah daerah melakukan terobosan pengiriman TKI dari Lombok Barat dan melakukan pendidikan pelatihan jenis keterampilan agar dapat menciptakan usaha mandiri. Akan tetapi, karena keterbatasan dana dan keterbatasan kemampuan para calon tenaga kerja, maka pengembangan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) diharapkan mendapat dukungan baik dari pihak pemerintah maupun masyarakat setempat. Pengembangan Usaha kecil masih sangat terbatas, padahal sektor ini merupakan sektor penting dalam menghadapi masalah pengangguran.

Tantangan ke depan yang sangat penting menjadi perhatian pemerintah daerah setempat terkait dengan upaya peningkatan kegiatan penanaman modal di daerah ini adalah bagaimana mengembalikan kepercayaan investor untuk menanamkan modal usahanya kembali ke daerah ini. Dengan dukungan pengembangan industri kecil dan pengolahan hasil pertanian yang terpadu, kegiatan usaha pendukung pariwisata akan semakin berkembang. Secara khusus dalam mengantisipasi masalah ketenagakerjaan di atas dan perkembangan ekonomi global, agroindustri dan agrobisnis perlu dikembangkan sesuai dengan potensi wilayah Kabupaten Lombok Barat. Pada tataran lebih luas hal tersebut akan menciptakan kesempatan kerja yang lebih besar dan meningkatkan pendapatan serta kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ananta, Aris. 1997. Peran Analisis Demografi dalam Perencanaan Pembangunan Ekonomi di Indonesia, dalam *Widjojo Nitisastru 70 tahun, Pembangunan Nasional: Teori, Kebijakan dan Pelaksanaan*, Moh. Arsjad Anwar (Ed), Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Badan Pusat Statistik. 2003. *Survey Angkatan Kerja Nasional (Sakernas)*. 2003. Jakarta: BPS
- . 2007. *Survey Angkatan kerja Nasional (Sakernas)*. 2007. Jakarta; BPS
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Lombok. 2005. *Kabupaten Lombok Dalam Angka*. Mataram: PBS Kabupaten Lombok
- . 2006. *Pendapatan Daerah Regional Bruto Kabupaten Lombok Barat*. Mataram: BPS Kabupaten Mataram.

- . 2005. *Kecamatan Sekotong Dalam Angka (2005)*. Mataram: BPS Kabupaten Lombok Barat.
- Ehrenberg, Ronald G. dan Robert S. Smith. 1997. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, Six Edition, Addison-Wesley.
- Handayani, Titik. 2007. "Dinamika Pendidikan dalam Konteks Globalisasi dan Desentralisasi." Dalam *Pengembangan Sumber Daya Manusia: di antara Peluang dan Tantangan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hidayat. 1982. "Strategi Ketenagakerjaan dan Sumber Daya Manusia". Dalam Priyono Tjiptoherijanto dkk (Ed) *Sumber Daya Manusia, Kesempatan Kerja dan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: UI Press
- International Labour Office. 2000. "Decent Work and Poverty Reduction in The Global Economy, International Labour Conference". (<http://www.ilo.org>)
- Moertiningsih, S., 2005. *Bonus Demografi, Menjelaskan Hubungan Antara Pertumbuhan Penduduk Dengan Pertumbuhan Ekonomi*, disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ekonomi Kependudukan pada Fakultas Ekonomi UI, Jakarta 30 April 2005.
- Pranadji, Tri. 2004. "Penduduk dan Perspektif Pembangunan Berkelanjutan di Era otonomi Daerah". *Jurnal Analisis CSIS* 33 (4).
- UNDP. 2005. Human Development Report 2004
- Sajogyo, Pudjiwati. 1983. *Peranan Wanita dalam Perkembangan Masyarakat Desa*, Jakarta: CV. Radjawali.
- Stiglitz, Joseph E. 2006. *Dekade Kesenakahan : Era 90-an dan Awal Mula Petaka Ekonomi Dunia* (Seri terjemahan). Jakarta: Cipta Lintas Wacana
- Tjiptoherianto, P. dan Laila Nagib. 2008. *Pengembangan Sumber Daya Manusia: di antara Peluang dan Tantangan*, Jakarta: LIPI Press
- Tirtosudarmo, Riwanto. 2007. "Dari Human Capital ke Human Development: Catatan Kritis Terhadap Perspektif Sumber Daya Manusia di Indonesia". Dalam *Pengembangan Sumber Daya Manusia: di antara Peluang dan Tantangan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Yuliati, Yayuk & Mangku Poernomo. 2003. *Sosiologi Pedesaan*, Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama.
- Widianto, Bambang. 2005. "Employment Creation Policy". *Conference Policy Options for an Employment Action Plan*. Jakarta, 26-27 April, Bappenas and UNSFIR.
- Widodo, YB. 2004. *The Multifunctional Role Of Agriculture And Rural Areas In Java - Indonesia: A new concept to be implemented*. Paper Presented at the ARSA International Conference on: Prospects of Asian Rural Society for the 21st Century, 26-29th March 2004, University of Mataram, Lombok -Indonesia.



- Widodo, YB. 2005. "Dinamika Pengembangan Pedesaan: Masalah Petani Gurem dan Buruh Tani di Pedesaan Jawa". *Jurnal Masyarakat Indonesia* (MI), 31 (2), 2005. Jakarta.
- Widodo, YB. dkk. 2006. "Kondisi Ketenagakerjaan Dalam Perspektif Demografi dan Sosial-Ekonomi di Kabupaten Lombok Barat", Laporan Penelitian Puslit Kependudukan – LIPI, Jakarta.
- Widodo, YB. 2007. "Urban Rural Disparities And The Regeneration Of Rural Livelihoods In Java -Indonesia". Paper Presented at the Asian Rural Sociological Association (ARSA) 3rd International Conference on: Globalization, Competitiveness and Human Insecurity in Rural Asia, 8-10th August 2007, Beijing – China.

# PENDUDUK DAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN DI JABODETABEK : TANTANGAN PENGEMBANGAN MEGAPOLITAN JAKARTA

Rusli Cahyadi dan Gusti Ayu Ketut Surtiari\*

## *Abstract*

*Megapolitan Jakarta is an urban planning concept which integrate to Jakarta and its surrounding cities (i.e. Bogor, Depok, Tangerang, and Bekasi). The concept also included the spread effect of development growth and welfare. The most important issue related to megapolitan development were the increasing number of population and of housing demand. The increasing number of Jakarta's population is already reached its maximum capacity whereas they were no space for housing anymore in Jakarta. Finally, most of people who work in Jakarta have to settle in surround city of Jakarta. But, the problem is economic characteristics of people and the housing supply were mismatched. People who lived in the Jakarta's surrounding area were dominated by people who live in middle-lower level of socio economic condition, on the other hand, housing supply was dominated by housing for middle-upper socio-economic level. This mismachth was considered as the biggest drawbacks for the development of Jakarta Megapolitan.*

**Keywords:** *Population; housing; megapolitant; Jabodetabek*

---

Megapolitan Jakarta adalah sebuah konsep tata ruang yang terpadu dan terintegrasi antara Jakarta dan kawasan sekitarnya, khususnya Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi. Melalui konsep tersebut, diharapkan adanya keseimbangan laju pembangunan dan pemerataan kesejahteraan bagi penduduk di kawasan sekitar Jakarta. Wacana tentang megapolitan mengemuka ketika permasalahan yang dihadapi kota Jakarta semakin kompleks. Masalah transportasi, permukiman, lingkungan, air, sampah, penyakit sosial serta permasalahan tata ruang merupakan persoalan-persoalan yang harus diselesaikan bersama-sama dengan kota-kota penyangga di sekitar Jakarta. Permasalahan yang paling penting terkait dengan pengembangan Megapolitan adalah penambahan jumlah penduduk dan perumahan mengingat penambahan jumlah penduduk kota Jakarta telah mencapai titik, dimana sebagian besar penduduk tidak mampu lagi berumah di wilayah Jakarta. Akibatnya, sebagian besar warga yang bekerja di Jakarta harus membuat rumah mereka di kota-kota penyangganya. Namun permasalahannya adalah karakteristik ekonomi penduduk dengan suplai perumahan yang tersedia ternyata tidak berkesesuaian. Jika penduduk kawasan Jabodetabek didominasi oleh mereka yang secara ekonomi berada pada kelompok menengah bawah maka suplai perumahan

---

\* Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI)

justru di dominasi oleh perumahan kelas menengah atas. Ketidaksiuaian antara kebutuhan dan suplai inilah yang penulis anggap sebagai tantangan pengembangan Megapolitan Jakarta.

**Kata Kunci:** Penduduk; perumahan; megapolitan; Jabodetabek.

## LATAR BELAKANG

Sistem pembangunan yang bersifat sentralistik pada jaman orde baru mengakibatkan terpusatnya pembangunan di Pulau Jawa dan terutama Jakarta. Terpusatnya perekonomian dan ketersediaan segala macam infrastruktur menyebabkan laju pertumbuhan penduduk Jakarta sangat tinggi. Untuk mengakomodasi pertumbuhan penduduk tersebut, luas wilayah Jakarta telah beberapa kali bertambah<sup>1</sup>. Hingga saat ini 92 persen dari total luas lahan di Jakarta telah menjadi kawasan terbangun (Sutiyoso, 2008:2)<sup>2</sup>. Dengan kondisi semacam itu secara teknis di Jakarta sudah tidak dimungkinkan lagi pembangunan perumahan. Sulitnya upaya pembangunan perumahan di Jakarta sebenarnya telah mulai terasa sejak tahun 1976 ketika wilayah Bogor, Tangerang, dan Bekasi (botabek) ditetapkan sebagai kawasan penyangga. Bahkan, tahun 1999 Kota Depok juga dijadikan sebagai salah satu kawasan yang termasuk dalam pengembangan kota metropolitan Jakarta. Kota-kota penyangga tersebut diharapkan berperan sebagai kawasan-kawasan permukiman, sementara kawasan industri dan kawasan pertanian sebagai penyedia kebutuhan dasar penduduk di pusat kota.

Kawasan penyangga di sekitar Jakarta pada akhirnya akan tumbuh menjadi kawasan kota yang terus berkembang. Perubahan ruang fisik terjadi secara signifikan yang ditandai oleh semakin menyempitnya lahan-lahan kosong<sup>3</sup> dan bertambahnya kawasan terbangun. Perkembangan fisik kota di sekitar Jakarta yang terus berkembang pada akhirnya akan bersinggungan dengan kota-kota lainnya. Persinggungan antar kota-kota inilah yang mengawali terbentuknya kawasan megapolitan<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Sejak pertama kali dikembangkan oleh Belanda, luas wilayah Jakarta telah bertambah kurang lebih sebanyak empat kali lipat, akan tetapi pertambahan penduduknya mencapai 20 kali lipat (Cahyadi, 2007).

<sup>2</sup> Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Jakarta, pada tahun 2010 perbandingan antara ruang terbangun dan terbuka adalah 87:13 (Wibowo, Evaluasi Kondisi Daya Dukung Lingkungan Hidup Kota Jakarta, Thesis S2 UI)

<sup>3</sup> Data menunjukkan, telah terjadi peningkatan penggunaan lahan di Jabodetabek pada tahun 1992 hingga 2001 sebesar 10 persen untuk permukiman. Pada kurun waktu yang sama, telah terjadi pula pengurangan luasan kawasan lindung hingga 16% (Direktur Jenderal Penataan Ruang disampaikan dalam Acara Lokakarya Nasional "Pengelolaan Kawasan Jabopunjur untuk Pemberdayaan Sumber Daya Air" LIPI, 30 Maret 2004).

<sup>4</sup> Megapolitan adalah adaptasi dari istilah megalopolis yang dikemukakan pertama kali oleh Lewis Mumford dalam bukunya *The Culture of Cities* (1938) yang mengacu pada tahapan awal dari gejala *overdevelopment* dan terjadinya kemerosotan sosial. Istilah ini kemudian dipergunakan oleh Jean Gottmann pada tahun 1961 dalam bukunya *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. Istilah megalopolis kerap dipergunakan secara bergantian dengan megapolis atau megaregion. Untuk diskusi yang lebih dalam tentang istilah ini periksa Baigent (2004) dan juga Suparlan (2006) untuk kasus Jakarta.

Menurut Gottman "*megalopolis is identified as a tightly-woven concentration of not less than 25 million people living and working at high density in a plynuclear structure, tied together by a large volume of transactional activities*" (Kormoss, 2003). Dalam definisi yang lebih longgar Yunus menyatakan bahwa kawasan megapolitan merupakan kawasan kota yang secara spasial sangat luas sebagai akibat tergabungnya kota-kota yang ada secara berdampingan atau bersebelahan (Yunus, 2006). Berdasarkan kedua konsep tersebut, Jakarta sudah berada dalam tahapan perkembangan dari kota metropolitan menjadi kota megapolitan. Seiring dengan proses tersebut, permasalahan yang dihadapi juga semakin kompleks. Masalah penambahan jumlah penduduk, pemukiman, transportasi, lingkungan, air, sampah, penyakit sosial dan tentunya tata ruang menjadi semakin besar baik skala maupun kompleksitasnya. Setiap tahun Jakarta selalu menghadapi persoalan yang sama secara berulang berkaitan dengan hal-hal tersebut, mulai dari kedatangan para migran hingga menjamurnya pemukiman kumuh. Salah satu persoalan utama Jakarta berkaitan dengan maksimumnya pemanfaatan lahan sehingga pembangunan fisik kota Jakarta semakin sulit untuk dilakukan (Sutiyoso, 2007:2).

Berkaitan dengan upaya untuk mengatasi berbagai persoalan fisik dan sosial tersebut, tahun 2007 mulai mengemuka wacana pembentukan Megapolitan Jakarta. Wacana tersebut mengemuka ketika Sutiyoso sebagai gubernur DKI Jakarta menawarkan konsep megapolitan untuk memadukan pembangunan kota Jakarta dan kota-kota di sekitarnya yang selama ini menjadi penyangga. Megapolitan Jakarta adalah sebuah konsep tata ruang yang terpadu dan terintegrasi antara Jakarta dan kawasan sekitarnya khususnya Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi yang luas hingga pada pembagian kesejahteraan<sup>5</sup> dari Jakarta ke kawasan sekitarnya (Sutiyoso, 2008; Montgomery, 1998; Mera, 1981). Dalam konsep megapolitan, kota-kota penyangga yaitu kota yang terletak di sekitar kota Jakarta diharapkan dapat menjadi kota-kota mandiri. Melalui pembentukan kota mandiri maka migrasi dari kota penyangga ke pusat kota Jakarta dapat dikurangi dan kota penyangga dapat menjadi tujuan alternatif migran dari daerah lain (untuk aspek migrasi dan perkembangan kota, Jones, 2002). Melalui konsep ini Sutiyoso berharap ada keterpaduan antara pembangunan di Jakarta dan kota-kota di sekitarnya yang melewati sekat-sekat administrasi sehingga kesenjangan antara Jakarta dan kota-kota sekitarnya semakin berkurang (McGee, 1991 dan Dharmapatni, 1995). Selama ini, kota-kota di sekitar Jakarta kerap dianggap sebagai wilayah yang dieksploitasi oleh Jakarta (Suparlan 2006). Jakarta, misalnya, menjadikan daerah sekitarnya sebagai wilayah pembuangan sampah kota.

Ketidakmerataan perkembangan kawasan Bodetabek pada aspek kesejahteraan dapat juga dilihat dari meningkatnya jumlah permukiman kumuh. Salah satu contoh dapat dilihat di Kota Tangerang dimana tahun 2002 tercatat terdapat sebanyak 74

---

<sup>5</sup> Sutiyoso (2008:xiii) menyatakan bahwa kota dan kabupaten yang mengitari Jakarta harus sama-sama ditata menjadi indah, cantik, megah, modern dan sejahtera.

kawasan permukiman kumuh yang tersebar di 13 kecamatan (Cahyadi, dkk, 2008). Kota Bekasi yang terbentuk tahun 1999, di dalam rencana strateginya tercatat memiliki 25 lokasi permukiman kumuh atau seluas 400 Ha. Perbaikan terhadap lokasi-lokasi permukiman kumuh terus dilakukan dengan berbagai program perbaikan lingkungan maupun pemberdayaan masyarakat. Namun, kemunculan permukiman kumuh tetap tidak dapat dihindari selama perkembangan kota tidak dapat mengakomodasi penduduk golongan menengah ke bawah khususnya penduduk berpenghasilan rendah. Mumtaz (2001) menegaskan bahwa permukiman kumuh sangat identik dengan kawasan permukiman yang tidak layak atau disebutkan dengan istilah permukiman informal. Diharapkan terdapat kebijakan yang mengupayakan adanya pembukaan akses terhadap perumahan bagi penduduk miskin di kota yang sedang berkembang.

Beberapa ahli perkotaan memiliki pandangan yang positif terhadap wacana megapolitan Jakarta. Tjahyono dan Bianpoen (2008 : 96) menyatakan bahwa pembangunan kota megapolitan merupakan opsi terbaik untuk menyelamatkan Jakarta. Kondisi Jakarta saat ini sudah sangat jenuh oleh masalah kepadatan penduduk beserta implikasi yang ditimbulkan. Masalah kemiskinan, kemacetan lalu lintas, banjir, sampah, dan penyediaan air bersih merupakan masalah bersama yang tidak lagi mengenal batas-batas administrasi. Peranan kota-kota di sekitarnya akan sangat membantu Kota Jakarta berada dalam keseimbangan daya dukung lingkungan, termasuk di dalamnya penyediaan kawasan sebagai permukiman penduduk. Menurut prediksi Perserikatan Bangsa-bangsa, perkembangan kawasan perkotaan di Asia Tenggara (termasuk Indonesia) yang berada pada level rata-rata Asia, masih memberikan waktu hingga 50 tahun ke depan untuk bisa mencapai perkembangan kota-kota di Eropa maupun Amerika (Jones, 2002). Ini artinya, Jakarta masih memiliki waktu untuk menyiapkan diri untuk membangun kota yang nyaman baik warganya maupun bagi wilayah sekitarnya.

Tulisan ini akan berfokus pada dua aspek terpenting dari konsep megapolitan yaitu penduduk dan penyediaan perumahan. Persoalan penduduk akan dilihat dari isu pertambahan jumlah penduduk baik di Jakarta maupun di wilayah penyangganya. Pertambahan jumlah penduduk kota Jakarta telah mencapai titik dimana pertambahan tersebut tidak mampu lagi dirumahkan di wilayah Jakarta. Akibatnya, wilayah-wilayah di sekitar Jakarta kemudian dijadikan sebagai lokasi baru pemukiman warga yang sebagian besar bekerja di Jakarta. Isu penyediaan perumahan akan dilihat dari isu pasokan dan permintaan. Penyediaan perumahan di wilayah Jabodetabek ditandai oleh kurangnya pasokan yang mengakibatkan terjadinya *backlog* perumahan. Tulisan ini kemudian akan mengkaji lebih detail persoalan penduduk (termasuk pertambahannya) dengan membaginya berdasarkan status ekonomi yang kemudian dikontraskan dengan ketersediaan pasokan perumahan berdasarkan kelasnya.

Jika ditelusuri lebih jauh dari kedua aspek tersebut, permasalahan utama dalam pengembangan megapolitan Jakarta adalah ketidaksesuaian antara karakteristik ekonomi penduduk dengan suplai perumahan. Jika penduduk kawasan Jabodetabek di dominasi oleh mereka yang secara ekonomi berada pada kelompok menengah bawah<sup>6</sup>, suplai perumahan justru didominasi oleh perumahan kelas menengah atas. *Mismatch*

antara kebutuhan dan suplai inilah yang kami anggap sebagai tantangan pengembangan Megapolitan Jakarta.

## PENDUDUK KAWASAN JABODETABEK

Provinsi Jakarta sebagai lokasi ibukota negara dan pusat pertumbuhan ekonomi telah mengalami penambahan penduduk yang sangat pesat. Pada tahun 1971, jumlah penduduk berdasarkan sensus penduduk adalah 4.546.492 jiwa dan menjadi hampir dua kali lipat dalam jangka waktu 20 tahun. Pada 1990 jumlah penduduk Jakarta berdasarkan hasil sensus penduduk berjumlah 8.227.749 jiwa. Tahun 2010 diperkirakan jumlah penduduk Jakarta mencapai 8.981.200 jiwa dan pada 2015 diperkirakan sudah melebihi 9 juta jiwa (Bappenas, 2005). Pertambahan ini terus terjadi walaupun kecepatannya yang semakin menurun. Dengan luas yang hanya 740,28 Km<sup>2</sup>, Jakarta tidak akan dapat terus menerus menampung pertumbuhan baik akibat pertumbuhan alami maupun akibat adanya migrasi masuk. Saat ini saja kota ini secara teknis telah mencapai titik jenuh yang ditunjukkan oleh 92% kawasan yang ada telah menjadi wilayah terbangun.

Meski laju pertumbuhan penduduk Jakarta mengalami penurunan, tetapi penambahan penduduk secara absolut terus terjadi. Hal ini dapat terlihat dari laju pertumbuhan penduduk di Kota Jakarta sejak rentang waktu 1980 hingga 2000. Pada tahun 1980–1990 laju pertumbuhan penduduk Kota Jakarta adalah 2,42% dan pada tahun 1990–2000 menurun hingga 0,11%. Fenomena penurunan laju pertumbuhan penduduk di Kota Jakarta diikuti dengan peningkatan laju pertumbuhan di kota-kota sekitarnya (lihat tabel 1 dan 2).

**Tabel 1.** Laju Pertumbuhan Penduduk di Jakarta dan Kota-Kota Sekitarnya

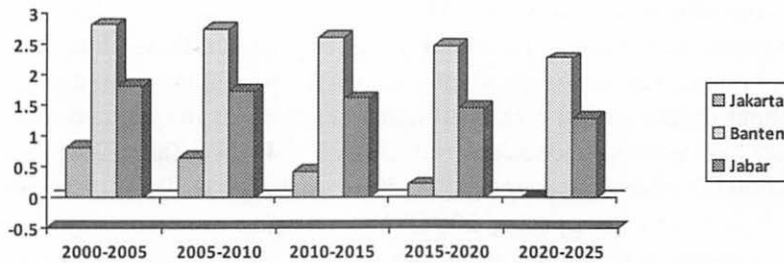
Periode Tahun	Jakarta	Kab. Bogor	Kota Bogor	Kab. Bekasi	Prov. Banten
1971-1980	4.01	4.52	2.6	3.57	3.07
1980-1990	2.42	4.13	0.94	6.29	3.96
1990-2000	0.11	-0.65*	11.05	-2.36**	3.1

Sumber : Profil Penduduk Jawa Barat, 2000; SP 1990 dan 2000 Provinsi Banten

Keterangan: \* dan \*\* : minusnya laju pertumbuhan penduduk untuk Kabupaten Bogor dan Kabupaten Bekasi yang disebabkan karena dimekarkannya Kabupaten Bogor menjadi Kota Bogor dan Kabupaten Bekasi menjadi Kota Bekasi

<sup>6</sup> Untuk keperluan tulisan ini status ekonomi penduduk dibagi dua yaitu menengah atas dan menengah bawah. Demikian pula dengan tipe perumahan dibagi ke dalam dua kategori yang sama.

Penurunan laju pertumbuhan penduduk Jakarta juga diproyeksikan oleh Bappenas (2005) akan terjadi secara signifikan seperti yang terlihat pada diagram 1 berikut. Pada tahun 2025 diperkirakan pertumbuhan penduduk Jakarta sudah mencapai minus. Laju pertumbuhan penduduk di sekitar Jakarta menunjukkan penurunan namun lambat.



Sumber : Bappenas, 2005

**Diagram 1.** Proyeksi Laju Pertumbuhan Penduduk Jakarta, Banten\*) dan Jawa Barat\*\*) (2000–2025)

Laju pertumbuhan yang semakin menurun di pusat kota dan meningkatnya angka laju pertumbuhan di kota-kota sekitarnya dapat dibaca sebagai bagian dari dua gejala yaitu 1) terjadinya aliran penduduk dari Jakarta ke kota-kota sekitarnya atau 2) kota-kota di sekitar Jakarta dijadikan sebagai tujuan baru para migran. Gejala tersebut berkaitan dengan pertumbuhan perumahan di kawasan penyangga Jakarta. Sulit dan mahalnya perumahan di wilayah Jakarta menyebabkan mereka yang berorientasi untuk bekerja di Jakarta akan memilih tinggal di wilayah penyangga Jakarta. Di sisi lain, kemajuan yang dialami oleh kota penyangga akibat terbangunnya infrastruktur yang semakin baik dan tersedianya berbagai peluang kerja baik di bidang industri dan jasa menjadikan kota penyangga muncul sebagai kota dengan daya tarik bagi migran potensial.

Pesatnya pertumbuhan kota di sekitar Jakarta terlihat dari munculnya kota-kota baru seperti Kota Bekasi tahun 2002 dimana sebelumnya merupakan kota administratif. Kota Bekasi kini berkembang pesat dengan pertumbuhan penduduk per tahun sekitar 4,79% pada tahun 2003 ([www.ciptakarya.pu.go.id/profil/jabar/bekasi.pdf](http://www.ciptakarya.pu.go.id/profil/jabar/bekasi.pdf)). Kedua kota tersebut memiliki pertumbuhan penduduk yang tinggi akibat migrasi masuk. Kota Depok yang berdiri pada tahun 1999 dengan jumlah penduduk masih kurang dari 1 juta jiwa, pada tahun 2005 telah mencapai 1.374.522 jiwa dengan pertumbuhan per tahunnya 4,23% ([www.depok.go.id](http://www.depok.go.id)). Demikian juga halnya dengan Kota Tangerang yang berdiri pada tahun 1993, pada rentang waktu 2000–2005 laju pertumbuhan penduduknya

\*) \*\*) Provinsi Banten menggambarkan Kota Tangerang dan Kabupaten Tangerang dan Provinsi Jawa Barat menggambarkan Kota Bogor, Kab. Bogor, Kota Bekasi, Kab. Bekasi.

mencapai angka 3,59 ([www.tangerangkota.go.id](http://www.tangerangkota.go.id)) yang didominasi oleh banyaknya migran masuk.

Tingginya laju pertumbuhan penduduk di kawasan penyangga di sekitar Kota Jakarta juga diperlihatkan dari perkembangan jumlah penduduk di Bodetabek. Jumlah penduduk dalam rentang waktu 10 tahun dari tahun 1990 hingga tahun 2000 di sekitar Jakarta terlihat meningkat secara signifikan dan diperlihatkan oleh pembentukan kota baru dengan jumlah penduduk yang besar pula. Pada lima tahun berikutnya, jumlah tersebut masih terus meningkat seiring dengan melambatnya perkembangan jumlah penduduk Kota Jakarta (lihat Tabel 2).

**Tabel 2.** Jumlah Penduduk di Jakarta dan Kawasan Sekitarnya

Provinsi/ Kota/Kabupaten	2000	2005	2010
Jakarta	8.347.083	8.860.381	8.981.200
Banten	8.098.100	9.309.000	10.661.100
Kab. Bogor	3.562.183	4.100.934	5.059.440
Kota Bogor	762.236	844.778	914.100
Kab. Bekasi	1.707.929	1.953.380	2.610.130
Kota Bekasi	1.703.128	1.994.850	2.494.900
Kota Depok	1.154.790	1.373.860	1.621.930

Sumber : BPS dan Bappenas (2005), [www.jabar.bps.go.id](http://www.jabar.bps.go.id)

Perkembangan pesat yang terjadi di kawasan penyangga Jakarta dalam konteks megapolitanisasi (Yunus, 2006) sudah tentu akan memberikan dampak sosial ekonomi. Jumlah penduduk yang terus bertambah dan tidak diimbangi dengan penyediaan sarana dan prasarana pendukung seperti kesempatan peningkatan penyerapan tenaga kerja, mengakibatkan kawasan penyangga juga akan mengalami persoalan kesejahteraan. Lebih lanjut Yunus (2006) menyatakan bahwa tingginya tingkat alih fungsi lahan milik penduduk lokal akan berimplikasi pada hilangnya kesempatan kerja di bidang pertanian, sedangkan kesempatan kerja di sektor jasa dan perdagangan pun tidak dapat menyerap seluruh angkatan kerja yang ada.

Kondisi sosial ekonomi pada akhirnya akan digunakan untuk mengetahui kemampuan penduduk untuk mendapat akses pemenuhan kebutuhan dasar minimumnya, seperti tempat tinggal yang layak (Dixon dan Macarov, 1998). Berbagai penyediaan fasilitas pendukung bagi penduduk di suatu wilayah secara ideal diharapkan sesuai dengan kemampuan penduduknya. Namun, pada tataran implementasi tidaklah semudah yang direncanakan. Terdapat banyak konflik kepentingan, khususnya kepentingan pemilik modal yang ingin keuntungan yang tinggi.

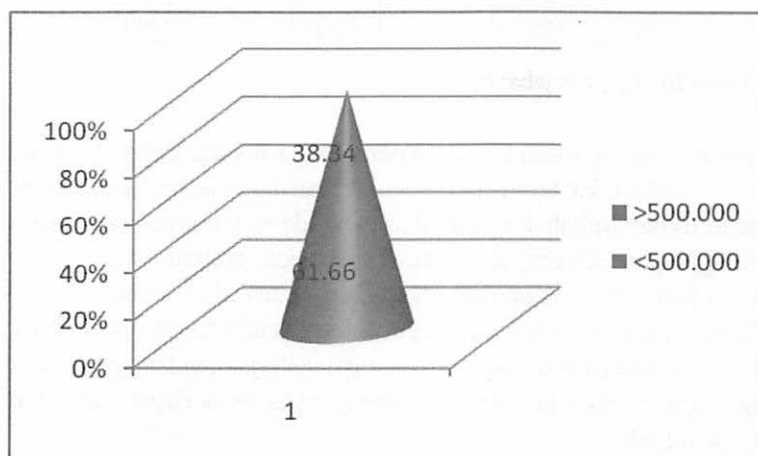
Salah satu ukuran untuk mengetahui kondisi sosial ekonomi penduduk adalah dengan menggunakan ukuran pengeluaran. BPS telah menetapkan batasan minimum pengeluaran bagi suatu keluarga untuk dapat dikatakan tidak miskin. Batasan kemiskinan untuk tiap daerah ditetapkan berbeda-beda sesuai dengan karakteristik



daerah. Jika diamati lebih dalam, batasan kemiskinan tersebut belum dapat menggambarkan kemampuan penduduk untuk memperoleh akses terhadap tempat tinggal yang layak. Tulisan ini mencoba memasukkan aspek harga rumah sederhana layak huni untuk menggambarkan kondisi sosial ekonomi penduduk secara lebih komprehensif.

Akses terhadap pemenuhan kebutuhan tempat tinggal tidak dapat dilepaskan dari akses terhadap kredit perumahan. Keterbatasan subsidi perumahan untuk tipe sederhana menyebabkan masih tingginya biaya yang harus dibayar oleh masyarakat untuk sebuah rumah yang layak. Bahkan pemerintah secara perlahan menghapuskan subsidi untuk pembangunan rumah sederhana hingga tahun 2003 (Pakpahan, 2003) yang mengakibatkan menurunnya minat pengembang untuk membangun rumah tipe sederhana. Akibatnya, harga rumah semakin naik karena menyesuaikan dengan tipe rumah yang dibangun.

Kondisi sosial ekonomi penduduk di Jabodetabek ditetapkan dengan batas pengeluaran per kapita sebesar Rp500.000<sup>8</sup>. Proporsi penduduk yang berpenghasilan kurang dari Rp500.000 sebanyak 61,66% dan selebihnya berpenghasilan di atas Rp500.000 per kapita per bulan, pada tahun 2006 (diagram 2).



Sumber : Data Kor Susenas 2006

**Diagram 2.** Proporsi penduduk berdasarkan pengeluaran per kapita per bulan di Jabodetabek

<sup>8</sup> Dasar penetapan batas Rp500.000 adalah batas terendah cicilan rumah sederhana untuk kawasan Bodetabek. Dengan rata-rata jumlah anggota rumah tangga untuk kawasan Jabodetabek sebesar 4 orang, maka total penghasilan rumah tangga per bulan adalah Rp2 juta. Dengan penghasilan dan cicilan rumah tersebut, maka penduduk Jabodetabek masih dapat hidup di atas standar hidup minimal yang ditetapkan oleh BPS (Rp250.000).

Pengeluaran tersebut menggambarkan kondisi kesejahteraan penduduk di Jabodetabek. Diagram di atas menjelaskan bahwa tingkat kesejahteraan penduduk di Jabodetabek masih didominasi oleh kurangnya kesejahteraan. Sebagian besar masyarakat belum memiliki kemampuan untuk dapat mengakses tempat tinggal yang layak huni. Jika dilihat secara detail rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di wilayah Jabodetabek, Kabupaten Bogor dan Kabupaten Bekasi memiliki kondisi kesejahteraan penduduk yang masih rendah, diikuti dengan Kabupaten Tangerang. Sedangkan untuk Kota Bogor dan Kota Tangerang pengeluaran rata-ratanya masih di bawah rata-rata kawasan Jabodetabek. Kondisi secara detail untuk masing-masing kota dan kabupaten dapat dilihat pada tabel 3 berikut.

**Tabel 3.** Rata-Rata Pengeluaran Per Kapita Berdasarkan Kabupaten dan Kota di Jabodetabek, 2006

Kota/Kabupaten	2006
Kota Jakarta Selatan	799,027
Kota Jakarta Timur	561,873
Kota Jakarta Pusat	713,614
Kota Jakarta Barat	766,031
Kota Jakarta Utara	577,162
Kab. Bogor	299,735
Kab. Bekasi	383,179
Kab. Tangerang	402,170
Kota Bogor	452,638
Kota Bekasi	512,032
Kota Depok	528,629
Kota Tangerang	438,012

Sumber : Susenas Kor 2006

## **PERUMAHAN DI JABODETABEK**

Pembangunan perumahan di Jakarta dan daerah penyangga berlangsung sangat pesat. Pusat Studi Properti Indonesia tahun 2002 (Pakpahan, 2002) menginformasikan bahwa pada rentang waktu 1993–2001, jumlah perumahan di Jabodetabek tercatat sebanyak 50.000 unit. Dari jumlah tersebut sebanyak 79% merupakan perumahan kecil hingga sedang dan 20% merupakan tipe perumahan mewah. Penjualan perumahan khususnya tipe rumah sederhana dalam jangka waktu hanya 1 tahun (2001–2002) tercatat meningkat sebesar 52%. Sedangkan penjualan untuk tipe perumahan mewah meningkat sebanyak 20% pada rentang waktu yang sama.

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah, swasta, dan inisiatif mandiri (swadaya) masyarakat untuk membangun rumah di kawasan Jabodetabek,

hingga kini terdapat kekurangan pasokan rumah mencapai lebih dari 700.000 rumah. Sihsetyaningrum (2005) menyatakan bahwa kebutuhan rumah di Jakarta dari tahun 2000–2010 sebanyak 1.825.101 unit, dan di wilayah Bodetabek pada rentang tahun yang sama sebanyak 2.643.601 unit rumah yang tersebar di Bogor, Tangerang dan Bekasi. Dari hasil penelitian Sihsetyaningrum (2005) terhadap analisis pengeluaran dan harga rumah ditemui bahwa kebutuhan rumah tipe kecil lebih dibutuhkan dibandingkan dengan tipe menengah ke atas. Hal ini disesuaikan dengan kondisi sosial ekonomi penduduk di kawasan penyangga tersebut.

Data Susenas tahun 2001 mencatat 5,68 juta rumah tangga di kawasan Jabodetabek. Sementara itu, jumlah total rumah yang tersedia hanya 3,74 juta tahun 2000. Meskipun kedua data tersebut tidak bisa dibandingkan secara langsung, namun data tersebut mengindikasikan adanya kekurangan perumahan (*backlog*). Data lain yang menunjukkan *backlog* tersaji pada Tabel 4 secara jelas menunjukkan jumlah *backlog* perumahan di kawasan Bodetabek. Jika kekurangan ini ditambah dengan *backlog* untuk Jakarta yang mencapai hampir 700.000 maka jumlah kekurangan perumahan di Jabodetabek kurang lebih mencapai 1 juta rumah.

**Tabel 4.** Jumlah *Backlog* Perumahan di Kawasan Penyangga Jakarta tahun 2000

Kab./Kota	Jumlah
Kab. Bogor	96.564
Kab. Bekasi	53.510
Kota Bogor	16.134
Kota Bekasi	14.402
Kota Depok	25.002
Total	205.612

Sumber : BPS, 2000

*Backlog* perumahan ini merupakan fenomena yang menarik terutama jika dikaitkan dengan dua fakta lain yaitu fenomena rumah kosong dan kelebihan pasokan perumahan (terutama perumahan mewah dan apartemen). Jumlah rumah kosong (lihat tabel 5) di berbagai wilayah penyangga Jakarta sangat besar, terutama wilayah Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Tangerang. Wilayah Bodetabek terdapat hampir 30 persen rumah yang tidak dihuni. Fakta serupa juga terjadi di Jakarta. Meski terdapat kekurangan pasokan perumahan yang sangat besar, tetapi terdapat hampir 15% rumah yang tidak dihuni. Tingkat hunian rumah-rumah untuk wilayah Jakarta, hanya sebesar 86,0%. Sementara di wilayah Bodetabek hanya 70,34% dari total rumah yang tersedia. Sejalan dengan data tersebut, Kuswartojo (2005: 45) menyatakan bahwa pada kasus pembangunan perumahan yang dilakukan oleh swasta di Jabodetabek, tingkat penghuniannya tidak lebih dari 25%, meski oleh pengembangnya diklaim telah terjual 100%. Kuswartojo lebih lanjut menyatakan tingkat kepemilikan rumah yang paling rendah

terdapat di Jakarta yang berarti bahwa pemilikan rumah untuk dihuni semakin rendah (2005: 88).

Fenomena rumah kosong ini akan menjadi kian menarik jika disandingkan lagi dengan kenyataan bahwa telah terjadi *over supply* perumahan (terutama apartemen dan rumah mewah) baik yang terdapat di Jakarta maupun di sekitarnya. Berlebihnya pasokan rumah dan apartemen mewah disebabkan oleh permintaan yang bersifat semu (*pseudo*) sehingga pasar yang tercipta juga bersifat semu. Winarso (1999 dikutip dalam Winarso dan Firman 2002: 491) menyatakan bahwa tingginya permintaan terhadap rumah tipe menengah atas tersebut bersifat *pseudo-market* yang diakibatkan oleh perilaku sebagian warga yang melakukan spekulasi dengan membeli rumah-rumah tersebut untuk keperluan investasi. Lebih lanjut, Winarso menyatakan bahwa tingkat penyerapan rumah tipe-tipe tersebut hanyalah 26.089 unit pertahun. Tingkat penyerapan sebesar itu berada jauh di bawah pasokan yang ada.

**Tabel 5.** Jumlah Rumah Menurut Kabupaten/Kota di Sekitar Jakarta, Kondisi Rumah dan Penghunian, Tahun 2000

Kab./Kota	Permanen				Tidak Permanen			
	Dihuni	Kosong	Jumlah	Persentase rumah kosong	Dihuni	Kosong	Jumlah	Persentase rumah kosong
Kab. Bogor	550,722	94,546	645,268	14.65	180,335	13,051	193,386	6.75
Kab. Bekasi	252,829	128,145	380,974	33.64	121,397	29,045	150,442	19.31
Kab. Tangerang	466,619	122,354	588,973	20.77	140,444	12,294	152,738	8.05
Kota Bogor	149,544	13,383	162,927	8.21	7,504	408	7,912	5.16
Kota Bekasi	373,324	31,927	405,251	7.88	31,971	2,318	34,289	6.76
Kota Depok	249,838	20,765	270,603	7.67	8,811	1,004	9,815	10.23
Kota Tangerang	466,619	122,354	588,973	20.77	140,444	12,294	152,738	8.05

Sumber : Statistik Perumahan, 2000

Kesenjangan antara data *backlog* perumahan dengan besarnya persentase rumah kosong dan kelebihan pasokan perumahan menengah atas inilah yang selanjutnya akan dibahas. Perumahan yang ada di wilayah Jabodetabek akan di bagi ke dalam dua kelompok besar yaitu perumahan menengah atas dan perumahan menengah bawah.

Karena keterbatasan data yang berkaitan dengan tipe perumahan yang tersedia, penulis mencoba menggunakan data tidak langsung untuk menunjukkan keberadaan dan suplai berbagai tipe perumahan. Tabel 6 menunjukkan jumlah rumah berdasarkan kualitas yaitu permanen, semi permanen, dan tidak permanen. Perumahan kualitas permanen dalam kategori kelompok pertama dan kualitas semi permanen dan tidak permanen ke dalam kategori kedua.

Rumah dengan kualitas semi permanen dan tidak permanen mencapai setengah dari jumlah rumah dengan kualitas permanen. Kualitas rumah dapat dijadikan sebagai salah satu tolok ukur untuk mengetahui kondisi sosial ekonomi penduduk. Dengan masih banyaknya kondisi rumah yang tidak permanen dan semi permanen memberikan gambaran masih besarnya proporsi penduduk yang memiliki akses yang rendah terhadap

rumah yang layak. Tabel 6 juga memberikan gambaran bahwa membangun perumahan yang dapat diakses oleh penduduk dengan kondisi sosial ekonomi rendah hingga menengah masih menjadi hal penting.

**Tabel 6. Rumah Menurut Kualitasnya di Jabodetabek Tahun 2008**

Kab/Kota	Kualitas Rumah		
	Permanen	Semi Permanen	Tidak Permanen
Kota Jakarta Selatan	202.320	93.515	30.132
Kota Jakarta Timur	248.797	104.140	30.836
Kota Jakarta Selatan	112.637	45.195	9.878
Kota Jakarta Barat	202.423	111.060	51.552
Kota Jakarta Utara	171.166	78.537	37.209
Kab. Bogor	530.631	280.756	144.307
Kab. Bekasi	307.571	146.330	112.568
Kota Bogor	113.766	34.080	14.856
Kota Bekasi	360.087	54.608	7.441
Kota Depok	252.578	51.217	354
Kab. Tangerang	763.206	159.606	87.695
Kota Tangerang	234.972	43.086	8.400
Total	3,500,154	1,102,176	535,228

Sumber: Podes, 2008

Tabel 7 adalah data hasil pembangunan perumahan oleh Perumnas, Pengembang dan Koperasi berupa jumlah total dan yang khusus untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Pada tabel 7 ini perumahan menengah bawah adalah perumahan yang dibangun (baik oleh perumnas, pengembang maupun koperasi) untuk kelompok MBR.

**Tabel 7. Hasil Program Pemerintah dalam Pengadaan Perumahan di Daerah Perkotaan pada Pelita II – Pelita VI**

Kurun Waktu	Hasil Perumnas		Hasil Pengembang		Hasil Koperasi		Hasil Keseluruhan	
	Total	Untuk MBR	Total	Untuk MBR	Total	Untuk MBR	Total	Untuk MBR
Pelita II	50672	20272	2682	956	-	-	53345	21228
Pelita III	80536	50361	216158	82761	-	-	296694	133122
Pelita IV	70795	44653	217643	84880	-	-	288438	129533
Pelita V	85280	51168	271056	108422	-	-	356336	159590
Pelita VI	170242	100433	363741	163862	58346	27413	592339	291708
Total	457525	266887	1071280	440881	58346	27413	1587161	735181
%	100 %	58 %	100 %	41 %	100 %	47 %	100 %	46 %

Sumber: Kuswartojo, dkk. 2005

Tabel 7 terkait dengan pembangunan rumah dalam rentang waktu yang cukup panjang menunjukkan bahwa berbagai upaya yang telah dilakukan oleh tiga pihak. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa sejak Pelita II hingga Pelita VI total rumah yang dibangun untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) hanya 46%. Bahkan Perumnas dan Koperasi yang dimaksudkan untuk menyediakan perumahan bagi masyarakat kelas menengah bawah hanya menghasilkan 58% dan 47% untuk MBR. Data yang ditunjukkan oleh kedua tabel tersebut adalah bahwa selama ini pembangunan perumahan yang telah dilakukan (serta suplai yang tersedia) sebagian besar untuk rumah tipe menengah ke atas.

## **RUMAH BAGI YANG TIDAK MEMBUTUHKAN**

Berdasarkan uraian yang telah dibuat di bagian 2 dan 3, bagian selanjutnya dari tulisan ini akan mendiskusikan ketidaksesuaian antara kebutuhan perumahan dan suplai yang tersedia. Berdasarkan kondisi ekonominya, penduduk Jabodetabek sebagian besar berada dalam kategori berpenghasilan kurang dari 500.000 per bulan (diatas 60%). Dengan penghasilan sebesar itu, mustahil rasanya bagi mereka untuk mengakses rumah yang disediakan melalui mekanisme pasar, maupun yang disediakan oleh pemerintah melalui berbagai skema (RSS maupun rumah susun). Dengan kisaran harga rumah (yang paling moderat) antara 35 juta hingga 80-an juta (lihat tabel 8), bisa dipastikan penghasilan mereka tidak akan cukup untuk mencicil harga rumah setiap bulannya. Kesulitan ini kian bertambah, jika mengingat bahwa suplai perumahan sederhana sangat kecil setiap tahunnya.

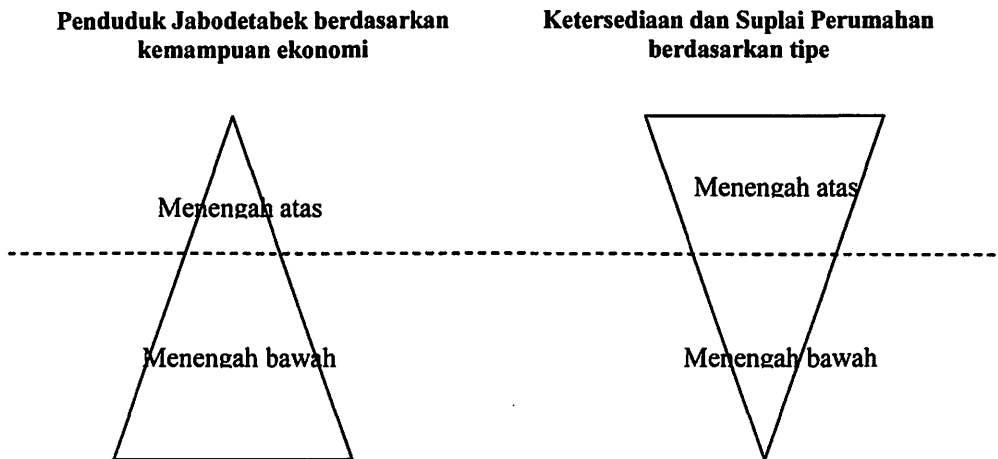
Pembangunan rumah susun milik (Rusunami) bersubsidi di 17 kawasan Jabodetabek pada awalnya dirancang untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal kelompok menengah ke bawah. Namun, dalam pelaksanaannya justru tidak dapat dijangkau oleh penduduk berpenghasilan rendah karena harga yang dipasarkan maksimal mencapai Rp144 juta dengan ukuran 21 m<sup>2</sup> dan 36 m<sup>2</sup>. Persyaratan untuk dapat memiliki Rusunami bersubsidi tersebut adalah penghasilan maksimal Rp. 4,5 juta dan merupakan rumah pertama yang dimiliki. Dengan penghasilan tersebut, kelompok penduduk berpenghasilan rendah dan bahkan pegawai negeri sipil golongan III masih akan mengalami kesulitan untuk mengakses kepemilikan Rusunami tersebut.

Sulitnya penduduk kelas menengah bawah untuk mendapatkan rumah juga terkait dengan tidak dilaksanakannya berbagai aturan yang terkait dengan kewajiban pengembang perumahan. Pengembang swasta mempunyai kewajiban untuk membangun rumah dengan rumusan 1:3:6. Untuk setiap rumah mewah yang dibangun oleh pengembang, harus dibangun pula 3 rumah kelas menengah dan 6 rumah sederhana dilokasi yang sama (Firman, 2002: 19).

**Tabel 8.** Daftar Harga Perumahan di Bodetabek

Wilayah	Harga Rata-Rata Minimum
Bogor	Rp. 35 Juta – Rp. 50 Juta
Tangerang	Rp. 42 Juta
Bekasi	Rp. 30 Juta – Rp. 36. Juta
Depok	Rp. 80 Juta

Sumber: REI, 2008



Di sisi lain, suplai perumahan untuk mereka yang masuk dalam kategori menengah atas sudah sangat berlebih. Dengan total jumlah penduduk berpenghasilan di atas 500.000 kurang dari 40 persen, upaya-upaya yang dilakukan untuk mereka sangat luar biasa. Dalam situs Bank Tabungan Negara (BTN) yang dikenal sebagai salah satu penyalur dana untuk pembangunan perumahan bagi kelompok penduduk menengah ke bawah mencatat bahwa pembangunan perumahan elit termasuk di dalamnya apartemen dan kondominium semakin meningkat. Sebaliknya pembangunan perumahan yang diperuntukkan bagi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah masih kurang (<http://www.btn.co.id/berita.asp?action=BL&intNewsID=799>).

Berlebihnya suplai perumahan bagi kelompok masyarakat menengah atas juga bisa terbaca dari Tabel 5. Persentase rumah kosong untuk kategori rumah permanen jauh lebih besar daripada kategori rumah non-permanen. Besarnya jumlah rumah kosong pada kategori tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Jellinek (2000: 277) yang menyatakan bahwa masyarakat kelas menengah atas Jakarta biasanya memiliki minimal 3 buah rumah. Winarso (1999 dikutip dalam Winarso & Firman 2002: 491) menyatakan bahwa tingginya permintaan terhadap rumah tipe menengah atas tersebut bersifat *pseudo-market* yang diakibatkan oleh perilaku sebagian warga yang melakukan spekulasi dengan membeli rumah-rumah tersebut untuk keperluan investasi.

Tingkat penyerapan rumah tipe-tipe ini menurut Winarso hanyalah 26.089 unit pertahun. Dengan tingkat penyerapan sebesar itu maka akan diperlukan waktu hingga 201 tahun untuk menghabiskan stok tanah untuk perumahan di Jabotabek. Persoalan lain yang berkaitan dengan penguasaan rumah oleh sekelompok kecil warga yang kaya berkaitan dengan investasi. Orang-orang semacam ini membeli rumah untuk kemudian dikosongkan saja atau dikontrakkan kepada orang lain. Lebih jauh Winarso dan Firman (2002: 503) menyatakan bahwa penguasaan lahan yang sangat luas oleh segelintir orang/pengusaha serta pembangunan perumahan yang hanya berorientasi pada sekelompok kecil masyarakat menengah atas inilah yang menyebabkan hancurnya pasar perumahan yang pada gilirannya menyebabkan rontoknya sejumlah bank dan berakhir pada krisis yang terjadi di negeri ini pada tahun 1998.

Meningkatnya pembangunan perumahan mewah juga bisa dilihat dari meningkatnya kredit pemilikan rumah untuk tipe rumah mewah yang mencapai angka 32,18% pada tahun 2007 yang pada tahun sebelumnya tercatat hanya 2,2% (Kompas, 14 Februari 2008). Kondisi kotradiktif terlihat pada pertumbuhan kredit untuk pembangunan perumahan dengan tipe sederhana yang hanya mencapai 6,19 pada tahun yang sama. Kondisi ini cukup ironis mengingat proporsi penduduk yang berpenghasilan rendah secara umum lebih tinggi dibandingkan dengan penduduk dengan penghasilan yang tinggi mampu memiliki rumah mewah.

## PENUTUP

Uraian sebelumnya mengindikasikan bahwa pengembangan megapolitan Jakarta akan mengalami ancaman. Ancaman terbesar datang dari tidak proporsionalnya penambahan jumlah penduduk jika dibandingkan dengan penambahan/ketersediaan suplai perumahan. Hal ini tercermin dari angka *backlog* perumahan di kawasan Jabodetabek yang dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan. *Backlog* ini sudah menjadi persoalan tersendiri bagi sebuah kota. Kurangnya pasokan perumahan akan bermuara pada semakin bertambahnya penduduk yang tidak memiliki rumah. Kemungkinan lain yang akan terjadi adalah semakin banyaknya jumlah rumah tangga yang hidup dalam satu rumah.

Kekurangan pasokan perumahan ternyata tidak dialami secara merata oleh penduduk Jabodetabek. Hanya masyarakat berpenghasilan menengah bawahlah yang mengalami persoalan ini, sementara kelompok menengah atas pasokannya justru berlebih. Kesulitan kelompok pertama bertambah sulit karena suplai yang sudah kecil itu juga digerogoti oleh kelompok terakhir. Program pemerintah untuk membangun 1000 menara pada tahun 2007 yang awalnya ditujukan untuk penduduk berpenghasilan rendah, kenyataannya dibeli oleh mereka yang berpenghasilan tinggi.

Gejala *backlog* yang membesar pada kelompok menengah bawah pada akhirnya akan berimplikasi pada semakin menumpuknya penduduk miskin di wilayah-wilayah



tertentu kota. Dengan semakin mahalnya harga tanah di Jakarta, maka penduduk menengah bawah akhirnya akan terdorong ke wilayah pinggiran kota. Gejala yang terlihat pada menjamurnya pembangunan perumahan di wilayah Bodetabek ini pada gilirannya akan diikuti oleh perpindahan konsentrasi pemukiman kumuh dari tengah kota ke pinggiran.

Jika kecenderungan ini terus terjadi maka ke depannya perkembangan kota akan mengarah pada gejala semakin kuatnya gejala segregasi sosial. Menguatnya gejala ini tercermin dari pembentukan pemukiman-pemukiman kelompok menengah atas yang terpisah dari lingkungan sekitarnya. Pembangunan Kota Baru, Kota Mandiri, *cluster* pemukiman serta berbagai variasi *gated community* inilah yang kemudian memisahkan penghuninya dari lingkungan sekitarnya. Kecenderungan mengelompoknya warga kelas menengah kota di kantong-kantong pemukiman (*gated community*), akan diikuti oleh perkembangan pemukiman kumuh perkotaan. Penduduk kota yang tidak mendapatkan akses terhadap perumahan pada akhirnya akan berusaha sendiri-sendiri memenuhi kebutuhan mereka. Karena wilayah pusat kota (Jakarta) tidak memungkinkan lagi untuk di okupasi (karena hampir semua lahan telah terbangun dan mahalnya harga tanah) maka penduduk ini akan menumpuk di wilayah pinggiran (Bodetabek).

Dengan menumpuknya warga kelas menengah bawah di wilayah pinggiran maka mereka akan berpindah ke wilayah-wilayah sekitarnya. Permasalahan utama yang telah dan akan dihadapi oleh wilayah penyangga Jakarta berkaitan dengan perpindahan konsentrasi penduduk dan kekurangan suplai perumahan adalah berpindahnya pemukiman kumuh dari Jakarta ke kota-kota sekitarnya. Inilah salah satu persoalan yang hendak diatasi melalui konsep megapolitan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Baigent, Elizabeth. 2004. "Patrick Geddes, Lewis Mumford and Jean Gottmann: Divisions over 'megalopolis'". *Jurnal Progress in Human Geography* 28 (6): 687–700.
- BPS. 2000. Profil Penduduk Jawa Barat
- BPS. 2000. Sensus Penduduk Provinsi Banten
- BPS. 2000. Statistik Perumahan
- BPS, Bappenas, UNFPA. 2005. Proyeksi Penduduk Indonesia 2000–2025
- BPS. 2008. Statistik Potensi Desa
- Cahyadi, Rusli. 2007. Politik Ekologi Bantaran Sungai. Tesis S2 Universitas Indonesia.
- Cahyadi, Rusli. dkk. 2008. Relasi Kemiskinan dan Degradasi Lingkungan : Bentuk dan Konteksnya dalam Lingkup Perkotaan. PPK-LIPI. Laporan Penelitian

- Dharmapatni, Ida Ayu Indira and Tommy Firman. 1995. "Problems and Challenges of Megaurban Regions in Indonesia: the Case of Jabotabek and the Bandung Metropolitan Area". Dalam T.G. McGee and Ira Robinson (eds), *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia, Policy Challenges and Responses*. Vancouver: UBC Press.
- Dixon, John dan Macarov, David, (eds), 1998, *Poverty : A Persistent Global Reality*, Routledge
- Firman, Tommy. 2002. "Urban Development in Indonesia, 1990–2001: From the Boom to the Early Reform Era Through the Crisis". *Habitat International*, 26 (2): 229–249
- Jellinek, Lea. 2000. "Kampung or Consumer Culture". Dalam Nicholas Low, Brendan Gleeson, Ingemar Elander, Rolf Lidskog (Eds.). *Consuming Cities: The Urban Environment in the Global Economy after the Rio Declaration*. London. Routledge.
- Jones, Gavin W. 2002. Southeast Asian Urbanization and The Growth of Mega-Urban Regions. Dalam *Journal of Population Research* Vol. 19, No. 2, 2002.
- Kuswartojo, Tjuk, dkk. 2005. *Perumahan dan Pemukiman di Indonesia. Upaya Membuat Perkembangan Kehidupan yang Berkelanjutan*. Penerbit ITB.
- Kormoss, I.B.F. 2003. "Towards a Megalopolitan World?" Dalam *Ekistics*: May–Aug 2003.
- McGee, Terence G. 1991. "The Emergence of Desakota Regions in Asia: Expanding a Hypothesis". Dalam N. Ginsburg, B. Koppel and T.G. McGee (eds), *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Mera, Koichi. 1981. "Population Distribution Policies: the Need for Caution". Dalam *United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, Population Distribution Policies in Development Planning. Population Studies* No. 75. New York.
- Montgomery, Mark R. 1988. "How Large is too Large? Implications of the City Size Literature for Population Policy and Research". *Economic Development and Cultural Change* 36(4): 691–720.
- Mumtaz, B. 2001. "Just as Slums Need Cities to Survive, so do Cities Need Slum to Thrive". Dalam *Habitat Debate*, 7(3).
- Pakpahan, Deddy H. 2003. *Potret Industri Properti Nasional 1997–2003, Media Headline Publishing, Jakarta*
- Sihsetyaningrum, Endang. 2005. *Analisis Pengeluaran dan Harga Rumah di Bodetabek*. Thesis S2 Universitas Indonesia.
- Suparlan, Parsudi. 2006. "Megalopolis: Sebuah Peluang vs Ancaman Bagi Peningkatan Kesejahteraan Rakyat. Makalah pada Seminar Sehari dengan tema "Why Megalopolis", 05 Mei 2006.
- Sutiyoso. 2007. *Megapolitan, Pemikiran Tentang Strategi Pengembangan Kawasan Terpadu dan Terintegrasi Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur*, Gramedia, Jakarta

- Tjahyono dan Bianpoen. 2008. "Jakarta Mesti "Diselamatkan", Konsep Megapolitan Opsi terbaik". dalam Ekspedisi Anyer Panaroeakan (Laporan Jurnalistik Kompas), Penerbit Buku Kompas
- Winarso, Haryo dan Tommy Firman. 2002. Residential Land Development in Jabotabek, Indonesia: Triggering Economic Crisis? *Habitat International*, 26 (4) 2002: 487–506
- Yunus, Hadi Sabari. 2006. Megapolitan : Konsep, Problematika dan Prospek, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Sumber Website

<http://www.ciptakarya.pu.go.id/profil/jabar/bekasi.pdf>

<http://www.depok.go.id>

<http://www.tangerangkota.go.id>

<http://www.btn.co.id/berita.asp?action=BL&intNewsID=799>

<http://www.cetak.kompas.com> ,14 Februari 2008

# TAMAN NASIONAL DALAM WACANA POLITIK KONSERVASI ALAM : STUDI KASUS PENGELOLAAN TAMAN NASIONAL GUNUNG-HALIMUN SALAK

Herry Yogaswara\*

## *Abstract*

*This paper describes discourse on National Park management through political-ecology framework, using Gunung Halimun-Salak National Park as a case study. The National Park is an arena of contestation among government, non governmental organization, people surrounding the park and also scientific institute. I argue that the historical and power relationship among stakeholder of the park is an important factor to be considered on the national park management. I identify three ideological way of thinking, namely conservationist, eco-populist and developmentalist. These three groups exist in the management of national park and raise conflicts of accommodation and negotiation among the stakeholders.*

**Keywords:** *Political ecology, Discourse analysis, Nature Conservation: Halimun salak Mountain National Parks*

---

Makalah ini mendiskusikan wacana dalam pengelolaan Taman Nasional melalui kerangka kerja politik-ekologi, dengan menampilkan pengelolaan Taman Nasional Gunung Halimun Salak di Provinsi Jawa Barat dan Banten sebagai studi kasus. Dalam konteks pendekatan wacana, pengelolaan taman nasional adalah suatu arena pertarungan di antara para pemangku kepentingan, seperti pemerintah, organisasi masyarakat sipil, masyarakat di sekitar kawasan taman nasional dan juga lembaga-lembaga ilmiah yang terkait dalam pengelolaan taman nasional. Argumentasi penulis, faktor kesejarahan dan relasi kekuasaan di antara para pemangku kepentingan pengelolaan taman nasional adalah dua faktor yang sangat perlu untuk diperhatikan. Penulis mengidentifikasi adanya tiga aliran pemikiran yang melatarbelakangi pengelolaan taman nasional, yaitu konservasionis, eko-populis dan *developmentalist*. Tiga aliran pemikiran ini menampakan dirinya dalam pengelolaan taman nasional, dan memunculkan proses-proses sosial yang berbentuk konflik, akomodasi dan negosiasi di antara kelompok-kelompok pemangku kepentingan.

**Kata Kunci:** Politik ekologi; analisis wacana; Konservasi alam, Taman Nasional Gunung Halimun Salak

---

\* Peneliti Bidang Ekologi Manusia, Puslit Kependudukan LIPI, E-mail: [yogaswaralipi@yahoo.com](mailto:yogaswaralipi@yahoo.com)

## PENDAHULUAN

Ideologi konservasi alam yang ada di Indonesia masa kini merupakan suatu proses yang mempunyai pertalian dengan ide-ide konservasi alam pada masa kolonial. Ide-ide konservasi pada masa kolonial ini mempunyai keterkaitan dengan sejarah gerakan konservasi yang terjadi di Amerika Utara dan Eropa pada umumnya. Jepson dan Whittaker (2002 : 148–149) menunjukkan hubungan antara gerakan internasional konservasi dan berbagai kejadian di Hindia Belanda pada masa 1800–1940. Dari hasil perbandingan tersebut, beberapa *events* yang terjadi di dunia internasional ternyata mempunyai kaitan yang erat dengan kejadian yang ada di Hindia Belanda (Indonesia pada masa kolonial). Misalnya ketika “hobi” mengenai *natural history*, — termasuk *mengumpulkan bagian-bagian tubuh hewan hasil buruan*—, melanda kalangan aristokrasi Eropa kemudian berwujud pada pendirian berbagai *natural history museums* sekitar tahun 1800-an, sedangkan pada tahun 1818 di Bogor berdiri *Botanical Garden* yang sekarang dikenal dengan Kebun Raya Bogor.

Demikian halnya dalam periode 1904–1910 ketika masyarakat Eropa mengampanyekan pembangunan *nature monuments* dibawah pimpinan Conwentz. Van Tienhoven mendirikan *Netherlands Society for the Preservation of Nature Reserve* dalam tahun 1904. Sedangkan di Hindia Belanda S.H. Koorders mendirikan *Nederlands Indische Vereeniging tot Natuur bescherming* (Asosiasi Hindia Belanda untuk Perlindungan Alam) untuk melakukan lobi pembangunan *nature monuments*. Koorders inilah yang mempunyai andil besar dalam pendirian kebun raya Bogor sekarang ini.

Kaitan internasional dan situasi di Hindia Belanda pada abad 19 dan awal abad ke -20 bukanlah hubungan yang kebetulan (*coincident*) belaka. Peranan para botanis seperti Reinwart, Treub, dan Koorders dalam kancah pergaulan konservasi internasional di Belanda dan Hindia Belanda pada zamannya sangat signifikan. Keterlibatan mereka dalam aktivitas internasional, kemudian dibawa ketika mereka bertugas di Hindia Belanda sambil tetap menjalin kontak dengan gerakan konservasi yang ada di Amerika Utara dan Eropa.

Selain terbentuknya *Botanical Garden* di Bogor dan Cibodas (untuk tanaman dataran tinggi) sebagai kawasan konservasi *ex-situ*, gerakan konservasi Hindia Belanda mulai menguat sejak awal 1900-an. Penetapan cagar alam Pancoran Mas di Depok menjadi tonggak kegiatan konservasi. Pendekatan konservasi yang dilakukan oleh Belanda adalah perlindungan jenis tumbuhan atau satwa liar tertentu sehingga tidak mengherankan jika banyak kawasan suaka alam yang berukuran kecil (Aliadi, 1996 : 4). Selain itu, pemerintah Hindia Belanda telah mengeluarkan berbagai undang-undang yang terkait dengan konservasi, seperti UU Perlindungan Binatang Liar tahun 1931, UU Cagar Alam dan Suaka Margasatwa (LN 17/1932) diubah LN No 773/1939, UU Perlindungan Alam tahun 1941, UU Perburuan Jawa dan Madura tahun 1940, Peraturan Pemerintah Perlindungan Binatang Liar tahun 1931, dan Peraturan Pemerintah Perburuan Jawa dan Madura tahun 1940 (Aliadi, 1996 : 6–7).

Konsep Taman Nasional yang akan digunakan dalam makalah ini berdasarkan UU No 5/1990 tentang Keanekaragaman hayati. Taman Nasional adalah ...”kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli dan dikelola dengan sistem zonasi serta dapat dimanfaatkan untuk tujuan pendidikan, penelitian, pengembangan budidaya, rekreasi dan pariwisata”. Dalam Pasal 30 disebutkan bahwa sasaran pengelolaan Taman Nasional adalah tercapainya 3 (tiga) fungsi yaitu Perlindungan terhadap ekosistem penyangga kehidupan, Pengawetan sumber plasma nutfah dan ekosistemnya serta Pelestarian pemanfaatan.<sup>1</sup>

## POLITIK EKOLOGI TENTANG WACANA KONSERVASI

Paul Robbins (2004 : 6–7) memberikan pandangan bahwa politik-ekologi merupakan suatu pandangan yang multi-tafsir. Hal ini dapat dilihat dari luasnya konsep-konsep dan definisi yang digunakan. Mulai dari konsep “*eco-lobby*”, “*ecology*”, “*political-economy*”, “*distribution of power*”, “*bio-environmental relationship*”, “*the political consequences of environmental change*”, hingga “*access and control over resources*”. Dari setiap definisi yang ada dapat diambil kata-kata kunci lainnya yang dianggap penting oleh masing-masing pembaca. Namun beberapa kata kunci yang dipaparkan di atas, selain memperlihatkan kompleksitas terminologi ekologi politik, juga ingin menunjukkan bahwa terminologi ekologi politik dalam derajat tertentu bukanlah suatu konsep yang baru.

Sedangkan Peluso (1992 : 51), melihat ekologi politik mengacu pada analisis ekonomi politik lingkungan yang terkait dengan beberapa diskusi perihal pengguna sumber daya alam dan kaitannya dengan proses yang lebih luas dari struktur lingkungan sosial dan fisik dimana tindakan itu berlangsung. Bagi Peluso, ekologi politik lebih menyerupai sebuah metode analisis daripada sebuah teori *per-se*. Ia bahkan memberikan persamaan antara ekologi politik dengan *progressive contextualization*, sebuah pendekatan yang sering diterapkan oleh ahli ekologi manusia untuk menganalisis dan memberikan jawaban mengenai kebijakan lingkungan yang relevan. Namun demikian, selain terjadinya titik singgung antara *progressive contextualization* dan ekologi politik, terdapat juga perbedaan yang mendasar. Kedua pendekatan ini melihat siapa pengguna langsung sumber daya (*direct resources users*) dan melihat pentingnya konteks yang mengatur seseorang untuk bertindak atau tidak bertindak terhadap pemanfaatan sumber daya tertentu.

---

<sup>1</sup> Selain Taman Nasional kawasan alami yang dilindungi di Indonesia dapat dibedakan atas dua golongan, yaitu kawasan suaka alam dan kawasan lindung. Kawasan suaka alam terdiri dari cagar alam, suaka margasatwa, hutan wisata, taman hutan raya dan taman nasional. Sedangkan kawasan lindung terdiri dari hutan lindung, kawasan resapan air dan kawasan perlindungan setempat. Sedangkan dalam UU Kehutanan No 41/1999 dikenal hutan konservasi yang terdiri dari kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam dan taman buru.

Sedangkan Zingerli (2005: 735) memberikan beberapa penjelasan singkat mengenai beberapa pendekatan dalam ekologi politik, seperti struktural dan pascastruktural. Dalam pendekatan post-struktural — *dengan mengutip pendapat sarjana lainnya* — dilihat sebagai pendekatan yang memberi fokus pada aspek sejarah dan pengaruh kebudayaan. Kemudian dalam tulisannya ia lebih menggunakan pendekatan sejarah dan *actor oriented*. Dengan demikian, suatu pendekatan ekologi politik dapat dianggap sebagai pendekatan yang melihat posisi dan peran aktor dalam menggunakan sumber dayanya, dan kemudian bagaimana institusi yang bersifat lokal, nasional dan internasional mempengaruhi.

Saya mengikuti pendapat yang melihat politik-ekologi sebagai sebuah alat analisis untuk melihat situasi lokal yang dikaitkan dengan dimensi nasional dan bahkan global, serta melihat pentingnya faktor kesejarahan. Oleh sebab itu, dalam analisis wacana terhadap keberadaan pengelolaan taman nasional, perlu untuk melihat para aktor yang bermain pada tingkat lokal, kemudian melihat relasinya dalam konteks nasional, serta bagaimana pengaruh global memasuki ranah lokal dan nasional. Dimensi sejarah menjadi faktor penting untuk melihat bagaimana sebuah institusi bekerja pada situasi kekinian.

Wittmer dan Birner (2005) menyediakan alat analisis wacana yang cukup memadai. Dengan mengambil studi kasus di Thailand dan Indonesia, mereka mencoba mengidentifikasi para pihak yang terlibat dalam kebijakan keanekaragaman hayati kedalam tiga kelompok, *conservationist*, *eco-populist* dan *developmentalist*. Label-label ini diberikan berdasarkan ideologi (atau “*value belief system*”) yang melatarbelakanginya.<sup>2</sup> Sedangkan pengertian wacana (*discourse*) yang digunakan dalam tulisan ini mencakup berbagai ide, konsep-konsep dan kategorisasi tentang *meaning*. Satu konsep lainnya yang digunakan adalah *story-lines* sebagai suatu “*a set of symbolic references that suggest a common understanding*”. Selain itu, suatu *story-lines* perlu dipahami sebagai suatu “*metaphora*”.

Konservasionis biasanya didukung oleh organisasi nonpemerintah (ornop) konservasi dan kalangan sarjana biologi dan ekologi. Argumentasi kuncinya adalah diperlukannya kawasan yang tidak terganggu oleh intervensi manusia. Tujuannya untuk menghindari kehilangan spesies dan memelihara keseimbangan ekologi, termasuk didalamnya fungsi-fungsi hidrologis kawasan hutan. Posisi para pendukungnya adalah mempertahankan kelestarian alam dan spesies yang terancam. Sedangkan para penentangannya memosisikan masyarakat lokal sebagai pihak yang merusak sumber daya alam dan kelompok ornop *eco-populist* dianggapnya mengabaikan kepentingan nilai-nilai ekologi. Relasinya dengan ilmu pengetahuan adalah hasil dari ilmu pengetahuan alam sebagai dasar yang tidak dapat dipertanyakan untuk suatu argumen.

---

<sup>2</sup> Bagi van Dijk (dalam Wittmer and Birner, 2005), ideologi adalah “*basis of the social representations shared by member of a group*”, which “*allow people as group members to organize a multitude of social beliefs about what is the case, good or bad, right or wrong, for them and to act accordingly*”. Ideologi cakupannya lebih luas dari sekedar nilai dan etika, melainkan mencakup keseluruhan nilai dan etika yang dianggap merepresentasikan suatu kelompok.

Sedangkan *eco-populist* didukung oleh berbagai ornop yang terlibat advokasi dan kalangan ahli antropologi budaya. Kunci argumennya adalah masyarakat lokal dan/atau *indigenous communities* adalah kelompok yang sejatinya pengurus lingkungan. Mereka telah membuktikan kemampuannya dalam menyelamatkan sumber daya hutan lebih baik daripada negara. Prioritas dari wacana ini adalah membiarkan masyarakat lokal untuk memelihara gaya hidup tradisional. Posisi para pendukung wacana ini adalah mempertahankan *indigenous rights*. Oleh sebab itu mereka melihat negara dan kelompok bisnis sebagai kelompok yang mencabut kehidupan komunitas lokal. Selain itu, konservasionis dilihat sebagai kelompok yang mengabaikan hak-hak asasi manusia. Relasinya dengan ilmu pengetahuan ada tiga hal, yaitu mengkritisi ilmu pengetahuan dari sisi posmodern, penggunaan kualitatif dalam ilmu sosial dan dalam ilmu pasti menentang sikap ortodok, kemudian memberikan apresiasi yang tinggi terhadap pengetahuan lokal

Sedangkan *developmentalist* didukung oleh kelompok-kelompok berideologi pembangunan, termasuk negara, ornop dan donor, kebanyakan dari mereka adalah ahli ekonomi. Argumen kunci dari kelompok ini adalah perkembangan penduduk dan kemiskinan sebagai penyebab utama deforestasi dan hilangnya keanekaragaman hayati. Pengurangan kemiskinan merupakan hal yang mendasar untuk menyelamatkan lingkungan. Posisi pendukung wacana ini adalah mendakwa kalangan miskin karena itu prioritasnya adalah pengurangan kemiskinan. Kelompok pendukung wacana ini menganggap bahwa kaum *eco-populis* meromantisasi dan menganggap instrumental komunitas lokal. Sedangkan konservasionis dianggap mengabaikan kebutuhan pengurangan kemiskinan. Kaitannya dengan ilmu pengetahuan, mereka percaya dengan disiplin ilmu yang bersifat teknik seperti agronomi dan ilmu rekayasa lainnya, dan studi-studi sosial ekonomi

## SEJARAH DAN RELASI KEKUASAAN DALAM PENGELOLAAN TAMAN NASIONAL

Tulisan ini mendapatkan inspirasi dari tulisan Wittmer dan Birner tentang wacana dalam konservasi, khususnya mengenai tiga kelompok yang dominan dalam isu konservasi. Namun demikian, dalam tulisan ini akan ditunjukkan bahwa pengelompokan aktor-aktor kedalam kelompok pendukung wacana tertentu tidak bersifat *rigid*, tetapi bersifat cair dan dilihat dalam konteks rejim tertentu. Argumentasi yang mendasari makalah ini adalah pentingnya melihat faktor sejarah dan relasi kekuasaan dalam melihat hubungan para aktor dalam pengelolaan taman nasional.

Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS) merupakan suatu *site* yang dapat menjadi contoh bagaimana kontestasi terjadi di antara pendukung dan penentang dari wacana-wacana tersebut. Pengelolaan TNGHS sendiri dapat menjadi contoh bagaimana ideologi kolonial tentang konservasi alam masih dijalankan, yaitu memisahkan masyarakat dari ruang taman nasional. Kemudian dalam derajat tertentu dapat melihat adanya kerumitan konflik antara masyarakat setempat dengan pihak manajemen



TNGHS, sekaligus konflik-konflik ideologi yang terjadi di antara organisasi non pemerintah (ornop). Berbagai eksperimen yang dilakukan oleh lembaga-lembaga berbasis *sciences*, seperti LIPI, JICA dan berbagai perguruan tinggi dapat menjadi contoh mengenai *the politics of science* yang sering dijadikan dasar dari pembuatan kebijakan pengelolaan TNGHS, termasuk “perluasan” yang terjadi pada tahun 2003. Berbagai pendekatan baru dalam konservasi alam, termasuk pengelolaan berbasis masyarakat yang ditawarkan oleh beberapa ornop lokal dan global juga terjadi TNGHS, seperti konsep *Kampung Konservasi* dari JICA, *Kawasan Dengan Tujuan Khusus* KDTK dari RMI dan Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (PHBM) LATIN. Kelompok lain, yaitu Yayasan Ekowisata Halimun menawarkan konsep ekowisata berbasis masyarakat. Selain itu, mengikuti arus desentralisasi sejak tahun 2001, pengelolaan TNGHS dihadapkan pada keinginan pemerintah daerah yang bertabrakan dengan kepentingan konservasi.

## TAMAN NASIONAL GUNUNG HALIMUN SALAK

Wilayah Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS) ditetapkan pertama kali sebagai Taman Nasional tahun 1992 dengan SK Menteri Kehutanan Nomor 282/Kpts-II/1992, dengan luas 40.000 ha (Putro, 2006: 1). Kemudian sesuai Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 175/Kpts-II/2003 tanggal 10 Juni 2003 tentang penunjukan kawasan TNGH dan perubahan fungsi kawasan hutan lindung, hutan produksi tetap dan hutan produksi terbatas pada Kelompok Hutan Gunung Halimun dan Kelompok Hutan Gunung Salak yang dikelola oleh Perum Perhutani maka Taman Nasional Gunung Halimun berubah menjadi Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS) dengan luas kawasan menjadi 113.357 hektar. Pengelolaan TNGHS diserahkan kepada Balai Taman Nasional Gunung Halimun (BTNGH) (JICA, 2006).

Secara administratif wilayah kerja Taman Nasional Gunung Halimun Salak meliputi tiga wilayah administratif pemerintahan tingkat kabupaten, yaitu Kabupaten Bogor, Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Lebak. Pada tingkat kecamatan dan desa, terdapat 26 kecamatan (9 kecamatan bagian dari Kabupaten Bogor, 8 kecamatan bagian dari Kabupaten Sukabumi dan 9 kecamatan merupakan bagian dari Kabupaten Lebak) dan 101 desa yang berbatasan langsung dengan wilayah TNGHS. Berdasarkan survei kampung yang dilakukan oleh GHSNP MP (*Gunung Halimun Salak National Park Management Project-JICA*) pada tahun 2005, tercatat 314 kampung yang berada di dalam kawasan TNGHS. Keberadaan kampung-kampung yang masyarakatnya berinteraksi langsung dengan kawasan TNGHS ini merupakan situasi yang berpotensi mendukung ataupun menghambat kegiatan pengelolaan TNGHS dalam jangka panjang (JICA, 2006).

Dengan demikian, di wilayah TNGHS terlibat tiga pemerintah daerah kabupaten (Bogor, Lebak dan Sukabumi) dan dua provinsi (Jawa Barat dan Banten). Terlebih setelah pemberlakuan otonomi daerah pada tahun 2001, hubungan pemerintah pusat

dan pemerintahan di daerah seringkali berada pada ketegangan-ketegangan tertentu, khususnya yang menyangkut pengelolaan sumber daya alam yang terletak pada wilayah perbatasan daerah-daerah tersebut.

Dalam konteks masyarakat yang mendiami kawasan TNGHS, secara antropologi dapat dibagi kedalam dua kategori. Kedua kategori lebih menekankan pada aspek-aspek kultural, khususnya aspek religi, organisasi sosial, dan sistem pertanian tradisional. Kedua kategori tersebut adalah masyarakat kasepuhan dan masyarakat non-kasepuhan. Pembagian dua tersebut hanyalah penyederhanaan saja, karena terdapat kategori-kategori lainnya yang bersifat dinamis.

Kelompok masyarakat kasepuhan adalah suatu kelompok masyarakat yang mempunyai adat dan tradisi yang berbeda dari kelompok etnis sunda lainnya. Perbedaannya dari segi religi, organisasi sosial, dan sistem pertanian lokal. Masyarakat kasepuhan masih mempraktikkan kepercayaan sunda lama yang sinkretis dengan agama Islam. Selain itu masyarakat kasepuhan masih mempercayai kekuasaan tradisional yang berpusat kepada pemimpin adat yang disebut dengan *sesepuh girang*. Kemudian, masyarakat kasepuhan masih mempraktikkan sistem pertanian tradisional, yang pada intinya menumpukan pada sistem ladang (*ngahuma*), sistem sawah dengan masa tanam sekali setahun (*nyawah teu meunang malik jarami*) dan pemanfaatan kawasan hutan sekunder.

Terdapat beberapa kelompok masyarakat kasepuhan, yaitu Ciptarasa/Ciptagelar, Sirnaresmi, Cipta Mulya, Citorek, Cisungsang, Cicarucub, Cisit, Bayah, Urug dan sebagainya. Jumlah kasepuhan ini cenderung bertambah dari waktu ke waktu. Hal ini terkait dengan adanya “perpecahan” dari kasepuhan-kasepuhan yang berdiri sejak awal. Ketika gerakan pengembalian hak-hak masyarakat adat ramai dipromosikan oleh berbagai ornop pada pertengahan dekade 1990-an, kelompok masyarakat kasepuhan pun mulai mengenal terminologi “masyarakat adat” dan “hak-hak ulayat” dan mulai melebur ke dalam gerakan ini, khususnya yang berkaitan dengan masalah pengelolaan sumber daya alam dan pengakuan sebagai “masyarakat adat”<sup>3</sup>

Selain kelompok masyarakat kasepuhan, penduduk di sekitar kawasan TNGHS juga telah menetap sejak zaman kolonial. Migrasi masuk ke daerah tersebut dipicu oleh adanya daya tarik sebagai pekerja perkebunan, tambang emas dan lahan-lahan untuk pertanian. Survey yang dilakukan oleh JICA tahun 2005, terhadap 314 kampung di wilayah TNGHS, mencatat jumlah penduduk 99.782 jiwa. Jumlah ini termasuk

---

<sup>3</sup> Kelompok masyarakat Baduy yang secara geografis bertetangga dengan masyarakat kasepuhan telah mendapatkan pengakuan melalui Perda Kabupaten Lebak No 32/2001, tentang Hak Ulayat Baduy. Perda ini telah memberikan inspirasi bagi kalangan Ornop untuk memberikan hak yang sama kepada masyarakat kasepuhan. Keinginan ini tampaknya disambut cukup baik oleh kalangan DPRD Kabupaten Lebak yang menginginkan Perda yang sama untuk seluruh masyarakat kasepuhan yang ada di wilayah TNGHS (Catatan penulis, 13 Desember 2006). Namun demikian, terdapat dua perbedaan yang mendasar antara Perda Baduy dengan kasepuhan. Dalam Perda Baduy inisiatif datang dari Gus Dur, Presiden RI pada masa itu, sehingga pihak eksekutif dan legislatif Lebak mendukung. Kedua, Baduy mempunyai wilayah yang “eksklusif”, hal ini berbeda dengan masyarakat kasepuhan, dimana dalam banyak kampung penduduknya tercampur antara warga kasepuhan dan non-kasepuhan.

penduduk yang diklasifikasikan sebagai masyarakat kasepuhan dan non-kasepuhan. Survei ini juga mencatat bahwa dari jumlah penduduk yang bekerja, sekitar 86% sebagai petani dengan tiga jenis tanaman, yaitu (1) tanaman semusim seperti padi, ketela pohon, sayur-mayur; (2) Tanaman jangka menengah seperti kopi, sengon; (3) tanaman jangka panjang seperti pete dan durian. Selain bertani, penduduk juga mempunyai pekerjaan sampingan sebagai pengrajin, pedagang, penjahit, buruh, pegawai negeri dan bekerja di sektor informal perkotaan. (Tim Survey Comdev GHSNP MP JICA, 2004; GHSNP MPJICA , 2006). Tingginya persentase penduduk yang bekerja sebagai petani memberikan indikasi pentingnya kepastian tenurial terhadap lahan yang dikuasai oleh petani. Hal inilah yang menjadi salah satu masalah penting dalam hubungan antara petani dengan pihak institusi kehutanan, termasuk Perum Perhutani dan manajemen TNGHS.

Sedangkan perusahaan-perusahaan, termasuk swasta, BUMN dan perusahaan asing yang mengelola sumber daya alam di TNGHS terdiri dari berbagai jenis usaha. Di dalam kawasan TNGHS, beroperasi perusahaan pertambangan PT Aneka Tambang dan PT Chevron Geothermal Salak. PT Aneka Tambang melakukan penambangan emas di Cikidang (Kecamatan Cibeber, Kabupaten Lebak) dan Gunung Pongkor (Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor). PT Chevron Geothermal Salak melakukan penambangan geothermal di kawasan Gunung Salak. Kawasan TNGHS dikelilingi pula oleh perusahaan perkebunan PT Nirmala Agung, PTPN VIII Cianten, PTPN VIII Cisolak Baru, PT Jayanegara, dan PT Pasir Madang (JICA, 2006)

Kawasan TNGHS mulai menarik perhatian berbagai lembaga penelitian (termasuk individu-individu peneliti), ornop, donor internasional dan berbagai jaringan sejak pertengahan tahun 1980-an. Perhatian mulai intensif sejak tahun 1992, yaitu dengan ditetapkannya wilayah tersebut menjadi Taman Nasional Gunung Halimun (TNGH). Tiga hal yang menjadikan kawasan TNGHS menarik perhatian lembaga-lembaga tersebut, yaitu (1) keberadaan masyarakat kasepuhan di sekitar kawasan TNGHS, (2) penetapan kawasan TNGH pada tahun 1992 dan perluasan menjadi TNGHS pada tahun 2003, dan (3) model-model pengelolaan yang diterapkan TNGHS.

Keberadaan masyarakat kasepuhan mulai menarik perhatian peneliti sejak tahun 1973 yaitu ketika sekelompok mahasiswa jurusan Antropologi melakukan kerja lapangan di wilayah Sirnaresmi, Kabupaten Sukabumi (Garna, 1973). Kemudian, studi-studi Antropologi untuk kepentingan akademis, seperti penulisan skripsi, thesis, dan disertasi mulai marak dilakukan, khususnya di wilayah selatan TNGHS. Beberapa penelitian itu adalah mengenai kepemimpinan tradisional (Adimiharja, 1983), interaksi manusia dengan hutan (Adimiharja, 1993, Harimukti, 2001, Gunawan, 2000), sistem pertanian tradisional (Yogaswara, 1991), kesehatan (Gunawan 1992) kemudian “kelompok UNPAD” ini mendirikan sebuah lembaga bernama *Indonesian Resources of Indigenous Knowledge (INRIK)* pada tahun 1991. Lembaga yang merupakan jaringan kerja internasional tentang *Indigenous Knowledge* yang dimotori oleh *Leiden Ethnosystems and Development (LEAD)*, Universitas Leiden, Belanda. INRIK sebagai bagian integral dari Universitas Padjadjaran melakukan berbagai penelitian

yang ada kaitannya dengan hutan, sistem pertanian, pengetahuan tradisional tentang kesehatan hingga melakukan pemetaan partisipatif mengenai hutan adat kasepuhan Ciptarasa.

Setelah tahun 1992, ketika wilayah pegunungan Halimun ditetapkan menjadi TNGH berdasarkan SK Menteri Kehutanan Nomor 282/Kpts-II/1992, jaringan-jaringan ornop maupun lembaga di luar Ornop mulai melakukan kegiatan di wilayah TNGH. Pada 21 Juli 1994, sebanyak 16 lembaga bertekad untuk mencetuskan pembentukan konsorsium Gedepahala (Gunung Gede, Pangrango, Halimun dan Salak). Konsorsium ini terdiri dari 2 ornop dan 14 lembaga pemerintah. Kedua ornop itu adalah *Biological Sciences Club* dan *Wetland International*. Lembaga lain yang terlibat di antaranya adalah lembaga pemerintah, seperti Puslitbang Biologi LIPI, ITB, Fakultas Kehutanan IPB, dan Puslitbang Kehutanan Departemen Kehutanan. Penamaan “Gedepahala” ini terkait dengan wilayah Taman Nasional dan kawasan lindung yang menjadi perhatian konsorsium, yaitu Taman Nasional Gunung Gede-Pangrango (TNGP), Taman Nasional Gunung Halimun, dan Hutan Lindung Gunung Salak. Pada saat itu TNGH masih di bawah kendali manajemen TNGP.

Konsorsium Gedepahala mempunyai dua tujuan. Pertama, meningkatkan pemanfaatan TNGP, TNGH, dan kawasan hutan lindung Gunung Salak sesuai fungsi dan peranannya. Kedua, meningkatkan kerjasama pakar dan lembaga untuk mewujudkan suatu model taman nasional Indonesia. Terdapat empat kegiatan konsorsium, yaitu (1) melakukan penelitian dan pengembangan pemanfaatan keragaman hayati dan ekosistemnya, (2) melakukan pengkajian model taman nasional di Indonesia, meliputi pengertian, kriteria dan sistem pengelolaannya, (3) mengarahkan dan mengevaluasi kegiatan lain yang berkaitan dengan pengelolaan TNGP, TNGH, dan kawasan hutan lindung Gunung Salak; dan (4) mengembangkan program-program untuk mendapatkan dana bagi kegiatannya.

Kemudian Yayasan Ekowisata Halimun (YEH) yang didirikan pada tahun 1999 mulai terlibat di TNGH melalui kegiatan ekowisata. Misi YEH adalah mengembangkan sistem pengelolaan eko-turisme berkelanjutan<sup>4</sup> yang dilakukan oleh komunitas lokal TNGH. Peranan YEH adalah membantu komunitas lokal dalam mengembangkan dan mengelola konsep ekoturisme dan memberdayakan kehidupan swadaya dikalangan komunitas untuk kehidupan sehari-hari. YEH juga mengambil peran sebagai “agen” dari kegiatan wisata di wilayah TNGH. Menurut Yayasan Ekowisata Halimun (1999) terminologi *community based eco-turism* adalah sesuatu yang relatif baru pada

---

<sup>4</sup> Konsep *Community Based Ecotourism* di Halimun sebetulnya telah ada sejak tahun 1995 dengan terbentuknya konsorsium oleh Ditjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA), *Wildlife Preservation Trust International (WPTI)*, *Biological Sciences Club (BScC)*, Pusat Penelitian untuk Keragaman Hayati dan Konservasi Universitas Indonesia, dan *McDonald's Indonesia Family Restaurants*. Konsorsium mendapatkan dana untuk kegiatan selama 3 tahun dari the *Biodiversity Conservation Network (BCN)* untuk menyediakan *guest house* di bagian utara, timur dan selatan TNGH. Ke tiga *guest house* ini selesai tahun 1998. Kemudian YEH berfungsi/bertugas memonitor proyek-proyek eko-turisme.

lapangan isu konservasi. Namun, pentingnya bekerja dengan komunitas lokal dalam menghadapi tantangan kerusakan ekosistem tidak boleh diabaikan. (Yayasan Ekowisata Halimun, 2006)

Rimbawan Muda Indonesia, *The Indonesian Institute for Forest and Environment* atau lebih dikenal dengan RMI adalah salah satu ornop yang secara intensif melakukan aktivitas di kawasan TNGHS. RMI didirikan di Bogor pada tanggal 18 September 1992 dengan mengangkat isu kebijakan pengelolaan sumber daya hutan dan pertanian, daerah aliran sungai, dan pendidikan lingkungan. Motivasi pendirian RMI adalah untuk mengusahakan dan mendukung pengelolaan sumberdaya alam khususnya hutan yang adil, setara, dan lestari. Kegiatan utama RMI adalah pemberdayaan masyarakat, pendidikan lingkungan, dan studi kebijakan. RMI mulai masuk dan beraktifitas di Halimun pada tahun 1997 dengan melibatkan masyarakat yang ada di desa Malasari, Kabupaten Bogor. Kemudian RMI berkeliling ke beberapa desa di kabupaten Bogor (desa Malasari dan Sukajaya), kabupaten Sukabumi (Sirnaresmi), dan kabupaten Lebak (Mekarsari, Citorek, Ciusul dan Citarik)

RMI adalah salah satu ornop yang mengusung konsep “Kampung dengan Tujuan Konservasi” atau KDTK di Kampung Nyuncung kabupaten Bogor. Lokasinya berada di dalam wilayah TNGHS sejak tahun 2003. Kekhawatiran kampung tersebut akan dipindahkan ke tempat lain, karena posisinya di dalam kawasan Taman Nasional. Masyarakat lokal dibantu oleh RMI mengajukan tawaran solusi yang disebut KDTK. Di dalam wilayah KDTK masyarakat lokal mengkategorikan hutan ke dalam tiga bentuk pengelolaan lahan, yaitu hutan larangan, hutan buah-buahan dan tanaman lainnya (*lahan dudukan*), dan lahan yang digunakan oleh penduduk untuk tempat tinggal, sawah dan tanaman pertanian lainnya. Selain itu, RMI juga aktif memfasilitasi pengakuan terhadap wilayah adat (*wewengkon*) di kasepuhan Cibedug dan Citorek. Beberapa lembaga lainnya ikut terlibat, seperti *Working Group Tenure* (WGT), ICRAF, dan Huma. Kegiatan RMI dalam hal ini adalah melakukan pemetaan wilayah, pembuatan sejarah, dan pendokumentasian tradisi budaya masyarakat Citorek dan Cibedug.

### Masyarakat Sipil dan Gerakan Perlawanan di TNGHS

Berbagai kelompok masyarakat sipil terlibat dalam membela hak-hak masyarakat di sekitar kawasan TNGHS, khususnya yang terkait dengan hak-hak masyarakat adat (*indigenous peoples rights*). Hak-hak masyarakat adat yang dibela adalah dari kelompok masyarakat adat kasepuhan, yang memang secara tradisional telah mendiami wilayah TNGHS sejak lama. Menurut Adimihardja (1993), keberadaan masyarakat tersebut terkait dengan berakhirnya Kerajaan Sunda Pajajaran sekitar tahun 1579. Bahkan kelompok kasepuhan Ciptagelar yang ada di desa Sirnaresmi mengklaim dirinya eksis sejak tahun 1368 (Yogaswara, 2001: 64) dan setiap tahunnya diperingati melalui upacara *seren taun* yang menandai akhir suatu masa tanam dan memulai masa tanam yang baru.

Namun, kelompok masyarakat sipil pun tidak hanya membela kepentingan kelompok-kelompok masyarakat adat saja. Kelompok-kelompok masyarakat lainnya yang tidak mempunyai afiliasi terhadap suatu kelompok adat, tetapi tinggal di wilayah TNGHS dan terancam oleh perluasan taman nasional, menjadi bagian dari advokasi. Seperti yang dilakukan oleh FKMJBB.

Dari berbagai kelompok masyarakat sipil yang terlibat dalam advokasi masyarakat di kawasan TNGHS, tampaknya RMI menjadi simpul dari berbagai gerakan. Dapat dikatakan hampir semua organisasi masyarakat sipil maupun kalangan akademisi dan lembaga penelitian yang mempunyai keberpihakan terhadap keberadaan masyarakat di kawasan TNGHS mempunyai kaitan dengan RMI. Demikian halnya dengan gerakan-gerakan pada tingkat jaringan akar rumput, tampaknya mempunyai kaitan dengan RMI dalam berbagai kapasitasnya. Misalnya aktivisnya pernah bekerja dengan RMI atau difasilitasi oleh RMI, seperti kaitannya dengan FKMJBB.

RMI dapat menjadi simpul dari gerakan masyarakat sipil dan kelompok lainnya di TNGHS, tidak terlepas dari rekam jejak organisasi ini yang sejak tahun 1997 telah berkiprah di wilayah desa Malasari, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor. RMI juga secara aktif melakukan kegiatan pemetaan untuk wilayah kasepuhan Citorek dan Cibedug, dan mereka jugalah yang memperkenalkan konsep *wewengkon* untuk wilayah adat kepada publik yang lebih luas. Kegiatan RMI dapat dijadikan simpul, karena terdapat berbagai organisasi maupun perorangan yang mempunyai kepedulian dengan masyarakat di kawasan TNGHS.

Sebagai sebuah simpul dari gerakan masyarakat sipil di kawasan TNGHS, identitas sebagai sebuah ornop yang mempunyai keberpihakan terhadap keberadaan hak-hak adat masyarakat di kawasan TNGHS sangat jelas. Melalui buletin triwulan "Kabar Sanggabuana"<sup>5</sup> berbagai tulisan berupa peristiwa, profil kampung, laporan perjalanan, kajian ilmiah hingga tulisan yang berasal dari komunitas pun menjadi cara untuk memperlihatkan bahwa masyarakat di kawasan TNGHS adalah masyarakat yang mempunyai sejarah yang jauh lebih panjang dari keberadaan manajemen TNGHS sendiri. Selain itu, ditampilkan pula cara masyarakat mengelola pengelolaan sumber daya alamnya sendiri. Suatu model pengelolaan yang berbeda dengan cara-cara yang dilakukan oleh negara. Namun, mempunyai nilai keberlanjutan ekonomi yang tinggi bagi masyarakat di kawasan TNGHS itu sendiri.

Walaupun mempunyai ideologi keberpihakan yang kuat terhadap masyarakat di kawasan TNGHS, dalam melakukan advokasinya RMI menggunakan strategi meraih *stakeholder* yang berbeda (*multi-stakeholder*) dan bertingkat (*multi layers*). RMI membangun kontak yang sangat baik dengan pihak DPRD kabupaten Lebak untuk mendapatkan Perda Pengakuan Hak-hak Adat untuk kasepuhan Cibedug dan Citorek.

---

<sup>5</sup> Buletin "Kabar Sanggabuana" diterbitkan atas kerja sama RMI dan SGP-TPF, yaitu suatu skema *small-grant* dari UNDP. Tujuannya adalah memfasilitasi masyarakat untuk mendapatkan pengakuan dalam mengelola hutan di wilayahnya dari pihak-pihak terkait (RMI, 2006)

RMI juga telah berhasil membangun jejaring yang kuat dengan berbagai lembaga penelitian yang mempunyai perhatian di TNGHS, seperti ICRAF dan LIPI.

### **KONFLIK PENGELOLAAN: KONSERVASIONIS VS ECO-POPULIS**

Keberadaan TNGHS<sup>6</sup> mempunyai lima fungsi, yaitu (1) sebagai wahana penelitian dan pendidikan lingkungan, (2) mendukung pengembangan budi daya tumbuhan dan penangkaran satwa, (3) sebagai wahana kegiatan rekreasi dan ekowisata, (4) merupakan habitat bagi plasma nuftah dan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, dan (5) pengaturan tata air dan iklim mikro serta sumber mata air bagi wilayah di sekitarnya, terutama Bogor, Sukabumi, Lebak dan DKI Jakarta. Sedangkan tujuan pengelolaannya (1) melestarikan kekayaan keanekaragaman hayati di dalam kawasan, pada tingkat genetik, jenis (spesies) dan ekosistem; (2) melestarikan ekosistem hutan untuk memelihara fungsi hidrologi; (3) melestarikan ekosistem hutan hujan tropika yang dikombinasikan dengan konservasi hutan Taman Nasional Gunung Gede Pangrango dan Taman Nasional Ujung Kulon yang merupakan ciri hutan hujan tropis di Pulau Jawa dari mulai dataran rendah sampai pegunungan; (4) menyediakan salah satu pusat penelitian biologi di Indonesia; (5) meningkatkan kesadaran, apresiasi dan partisipasi masyarakat dalam konservasi alam dan lingkungan; dan (6) mendukung pengembangan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan melalui pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam dan ekosistem taman nasional.

Kelima fungsi TNGHS ini tidak mengakomodasi kepentingan masyarakat lokal di dalam maupun di sekitar kawasan. Bahkan dalam brosur yang dibuat oleh Departemen Kehutanan dan JICA dikatakan adanya 3 ancaman utama bagi TNGHS yaitu (1) lebih dari 300 kampung berada di TNGHS, (2) pembalakan dan perambahan liar, dan (3) tambang emas liar.

Ancaman pertama diketahui dari adanya masyarakat yang telah mendiami kawasan tersebut selama bertahun-tahun. Keberadaan mereka tidak diakui oleh hukum yang berlaku. Pertambahan penduduk berimplikasi pada tingginya kebutuhan lahan dan sumber daya alam sehingga luas tutupan hutan semakin berkurang dengan cepat. Berkurangnya tutupan hutan berkorelasi dengan pertambahan penduduk yang cepat. Padahal di kawasan TNGHS masih terdapat bentuk-bentuk kegiatan lainnya yang membuka tutupan hutan, seperti perkebunan teh, tambang emas dan perambahan hutan oleh berbagai pihak.

Pengelolaan TNGHS ini mendapat dukungan yang kuat dari beberapa pihak, utamanya dari lembaga-lembaga pemerintah, baik sendiri-sendiri maupun yang terlibat

---

<sup>6</sup> Dengan adanya SK Menhut No 175/Kpts-II/2003 tentang Penunjukan Kawasan TNGH dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Lindung, Hutan Produksi Tetap dan Hutan Produksi Terbatas pada Kelompok Hutan Gunung Halimun dan Kleompok Hutan Gunung Salak maka Taman Nasional Gunung Halimun (TNGH) berubah nama menjadi Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS)

dalam konsorsium. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dalam hal ini Pusat Penelitian Biologi dan *Japan International Cooperation Agency (JICA)* merupakan pendukung utama pengelolaan TNGHS berdasarkan mandat dari pemerintah pusat masing-masing<sup>7</sup>. LIPI dan JICA menjadi “*think-tank*” pengelolaan TNGHS melalui berbagai penelitian, utamanya mengenai flora dan fauna, serta model pengelolaan Taman Nasional.

Selain itu, lembaga-lembaga yang tergabung dalam konsorsium Gedepahala yang kebanyakan adalah lembaga pemerintah dan perguruan tinggi juga sejauh ini menjadi pendukung utama pengelolaan TNGHS<sup>8</sup>. Demikian halnya ornop Yayasan Ekowisata Halimun (YEH), mengambil posisi untuk mendukung manajemen TNGHS karena perannya dalam mengembangkan ekowisata di Halimun mendapat dukungan dari pihak TNGHS.

Perbedaan pandangan dan cara bekerja para pihak dalam pengelolaan TNGHS sangat nyata ketika Departemen Kehutanan mengumumkan Surat Keputusan (SK) Menteri Kehutanan No 175/kpts-II/2003 tentang penunjukan “perluasan” Taman Nasional Gunung Halimun-Salak dari 40,000 ha menjadi 113,357 ha<sup>9</sup>. Ketika kebijakan tersebut diumumkan kepada publik pada tahun 2003, mendapat tantangan yang cukup keras dari kalangan pemerintah kabupaten, organisasi nonpemerintah, dan kelompok komunitas yang wilayahnya terkena perluasan TNGHS. Bupati Kabupaten Sukabumi menyatakan tidak pernah dilibatkan dalam pengambilan keputusan untuk memperluas kawasan TNGHS, pemerintah kabupaten Sukabumi hanya memperoleh surat tembusan yang berisi keputusan pemerintah pusat (Kompas 8 November 2003)<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Salah satu proyeknya adalah Proyek Konservasi Keanekaragaman Hayati (*Biodiversity Conservation Project*) yang dikoordinasikan antara Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA), LIPI dan JICA. Proyek ini dikembangkan oleh tiga negara yaitu Indonesia, Jepang dan Amerika Serikat yang didasarkan pada pembicaraan antara Presiden Amerika Serikat dengan Perdana Menteri Jepang tahun 1992. Proyek ini dimulai tahun 1995 yang mengandung tiga komponen yaitu : *Information Processing and Network, Research and survey, dan National Park Planning and Management.*

<sup>8</sup> Dalam *draft* Rencana Pengelolaan Taman Gunung Halimun disebutkan... *Mengingat adanya keterbatasan (wewenang, sumber daya manusia, biaya, teknologi, waktu dan lain-lain) maka TNGHS melakukan kerjasama, kemitraan dan koordinasi dengan instansi-instansi terkait. Pada saat ini telah terbentuk konsorsium taman Nasional Gunung Gede Pangrango dan Halimun (GEDE PAHALA), yang beranggotakan 14 institusi yang terdiri dari instansi pemerintah, lembaga penelitian, perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat. Kegiatan konsorsium ini meliputi penelitian, pendidikan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar TNGHS.* (JICA, 2006) Teks ini cukup menarik untuk didalami, mengingat yang disebutkan disitu hanya konsorsium Gedepahala, yang sejak awal mendukung manajemen TNGHS. Tetapi ornop-ornop lain yang bersikap kritis, seperti RMI, LATIN dan Forum Komunikasi Masyarakat Halimun Jawa Barat dan Banten (FKMHJBB) tidak masuk dalam konsorsium.

<sup>9</sup> Nama SK 175/2003 itu sendiri tidak mengandung kata “perluasan”, melainkan berjudul “Penunjukan Kawasan Taman Nasional Gunung Halimun dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Lindung, Hutan Produksi Tetap, Hutan Produksi Terbatas pada Kelompok Hutan Gunung Halimun dan Kelompok Hutan Gunung Salak Seluas ± 113.357 hektar di propinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten menjadi Taman Nasional Gunung Halimun-Salak (TNGHS)



Beberapa argumentasi dari kalangan Departemen Kehutanan terhadap “perluasan” taman nasional yang dihimpun dari beberapa sumber adalah sebagai berikut.

Pertama, pertimbangan perluasan TNGH menjadi TNGHS berdasarkan SK tersebut adalah (1) kelompok hutan Gunung Halimun dan Gunung Salak merupakan kesatuan hamparan hutan dataran rendah dan pegunungan yang mempunyai keanekaragaman hayati yang tinggi, (2) sumber mata air bagi kehidupan masyarakat disekitarnya yang perlu dilindungi dan dilestarikan (SK Menhut 175/Kpts-II/2003).

Kedua, menurut keterangan dari pengelola TNGH gagasan untuk merubah Gunung Salak menjadi Taman Nasional sudah lama dicetuskan dan diajukan oleh konsorsium Gedepahala sejak tahun 1995. Usulan juga datang dari perguruan tinggi dan LSM yang memberikan argumen-argumen untuk mendukung Gunung Salak dijadikan Taman Nasional. Hal ini terutama juga dipicu dengan adanya kejadian banjir tahun 2001 dan 2002 (WGT, 2006).

Ketiga, Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 175/Kpts-II/2003 ini murni perubahan fungsi kawasan hutan, dari hutan lindung dan hutan produksi menjadi hutan konservasi TNGHS, tidak ada kesan perubahan status. Status kawasan hutan TNGHS tetap sebagai hutan negara dengan tidak memasukkan tanah hak. Luas kawasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 175/Kpts-II/2003 yang dikeluarkan tanggal 10 Juni tahun 2003 adalah sebesar 113.357 hektar. Sebelum keluarnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 175/Kpts-II/2003, luas kawasan Taman Nasional Gunung Halimun adalah 40.000 hektar. Areal yang mengalami perluasan adalah kawasan hutan negara seluas 73.357 hektar yang dikelola oleh Perum Perhutani<sup>11</sup>. Perluasan kawasan hutan negara eks Perhutani di kabupaten Sukabumi seluas 16.785,22 ha, di kabupaten Bogor seluas 18.378,68 hektar dan di kabupaten Lebak seluas 27.049,04 hektar

Secara ringkas argumentasi ini bertumpu pada (1) teknis kehutanan, (2) teknis hidrologi dan (3) legitimasi dari konsorsium yang terdiri dari akademisi, birokrat dan ornop. Argumentasi-argumentasi merupakan pandangan klasik pengelolaan yang bersifat “kolonial”, yaitu tidak memperhitungkan adanya manusia di dalam kawasan-kawasan yang diperluas tersebut<sup>12</sup>. Pandangan ini juga tidak dapat dilepaskan dari pandangan negara-negara maju yang mempunyai taman nasional yang tidak dihuni oleh penduduk, atau mengeluarkan penduduk dari wilayah taman nasional dengan kompensasi yang mencukupi. Pengalaman dari negara maju tersebut seringkali

---

<sup>10</sup> Padahal dalam konsiderans SK Menteri itu disebutkan “Hasil pembahasan rencana perluasan Taman Nasional Gunung Gede Pangrango dan Taman Nasional Halimun-Salak yang dilakukan oleh Departemen Kehutanan bersama Perum Perhutani, Pemda Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten, Pemda Kabupaten Bogor, Cianjur, Sukabumi dan Lebak”.

<sup>11</sup> Dalam hal ini Perum Perhutani Unit III Jawa Barat dan Banten; khususnya KPH Banten, KPH Bogor dan KPH Sukabumi.

diduplikasikan dengan situasi di Indonesia melalui pelatihan-pelatihan manajemen taman nasional yang diikuti oleh birokrat maupun kalangan peneliti dan ornop, yang disponsori oleh negara-negara maju tersebut. Misalnya, pelatihan manajemen Taman Nasional di Yakushima Jepang.

Argumentasi pihak-pihak yang menentang “perluasan” TNGHS ini didasarkan pada pengalaman di lapangan. Misalnya dari Forum Komunikasi Masyarakat Halimun Jawa Barat dan Banten (FKMHJBB)<sup>13</sup> mengemukakan bahwa perluasan tersebut merupakan (1) kebijakan sepihak yang tidak memperhatikan kondisi lapangan, (2) sejak dulu sebenarnya daerah perluasan itu merupakan areal non-hutan yang terdiri dari lahan permukiman serta garapan masyarakat, (3) masyarakat menjadi resah karena ketidak-jelasan nasib permukiman dan lahan garapan mereka, (4) masyarakat desa telah menggarap secara turun-temurun, (5) tidak jelas tata batas, (6) larangan dari petugas Taman Nasional untuk menggarap dengan cara memasang papan larangan, dan (7) terjadi pengusiran terhadap 80 KK di Lebak. Sedangkan pendapat dari salah seorang pegiat RMI adalah (1) SK seharusnya tidak menyandarkan alasan penggabungan keduanya (TNGH dan Hutan Gunung Salak- pen.) adalah merupakan satu kesatuan yang harus dijaga dan dilestarikan. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak masyarakat adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam seharusnya juga dipertimbangkan dalam upaya penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, (2) walaupun perluasan belum diterapkan, di lapangan telah menimbulkan keresahan tentang status perumahan (permukiman) dan kebun-kebunnya, karena kampung-kampung masyarakat berada di dalam kawasan, (3) batas-batas desa juga dimasukkan dalam perluasan kawasan, dan (4) pada masa transisi ini illegal logging telah merambah ke wilayah yang ditetapkan.

Argumentasi-argumentasi yang dibangun oleh ornop merupakan ciri wacana eco-populis yang kental, dimana menempatkan kepentingan rakyat diatas segalanya dan menempatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan atas lahan yang sesungguhnya. Selain itu, ornop juga melakukan kritik terhadap kebijakan pemerintah yang dianggapnya tidak berbasis pada kenyataan di lapangan dan hanya mengandalkan teknik-ilmiah pengelolaan sumber daya alam.

---

<sup>12</sup> Sebetulnya dalam pembicaraan informal dengan salah seorang Kasubdit di lingkungan Ditjen PKA (nama baru untuk Ditjen PHPA), keluarnya SK tersebut, selain pertimbangan akademis-ilmiah, terdapat juga masalah-masalah internal di Dephut, seperti kewenangan Perhutani dan Taman Nasional, tumpang-tindih penguasaan lahan antara Taman Nasional, Perhutani dan masyarakat. Diharapkan dengan adanya SK ini kewenangan hanya ada ditangan Ditjen PKA melalui Balai TNGHS (Komunikasi Pribadi dengan Bpk Agus S, November 2006)

<sup>13</sup> FKMJBB dibentuk dari keresahan masyarakat Halimun atas dikeluarkannya SK 175/Kpts/2003, embrionya berasal dari 3 orang pegiat masyarakat dari lokasi belajar RMI Halimun Barat, Halimun Utara dan Halimun Selatan. Selanjutnya, diadakan pertemuan yang dihadiri oleh 31 desa dan menyepakati pembentukan forum tersebut (RMI, 2004: 69)

## KESIMPULAN

Pengelolaan TNGHS dapat merupakan suatu contoh dimana perspektif kolonial tentang pengelolaan hutan masih dijalankan, melalui wacana konservasi yang didukung oleh lembaga-lembaga pemerintah, lembaga penelitian, perguruan tinggi, dan juga ornop yang tidak melakukan advokasi. Ciri utamanya adalah berbasis *science* dan mengabaikan keberadaan kelompok masyarakat di dalam maupun di sekitar kawasan taman nasional. Taman nasional dikonstruksikan sebagai suatu lingkungan alam yang hanya terdiri dari flora dan fauna eksotis dan endemis. Kenyataan bahwa masyarakat telah lama bermukim di wilayah TNGHS tidak diterima sebagai bagian integral dari TNGHS, melainkan harus berada diluar kawasan.

Sebaliknya, ornop yang melakukan advokasi di TNGHS mempunyai aliran eko-populis yang demikian kuat. Peran negara hanya ditempatkan sebagai pengatur birokrasi saja, dan tidak dibolehkan untuk mengatur pengelolaan sumber daya alam. Asumsinya adalah masyarakat dianggap telah mempunyai kemampuan untuk mengelola sumber daya alam yang ada. Ketika kedua aliran ini berada pada dua titik ekstrim yang berbeda, tidak ada ruang dialog yang dapat digunakan oleh kedua aliran ini.

Namun demikian, proses negosiasi masih berjalan di tingkat lapangan. Munculnya konsep-konsep seperti Kampung dengan Tujuan Konservasi dan penataan wilayah adat (*wewengkon*) di Cibedug dan Citorek melalui eksekutif dan legislatif di tingkat kabupaten Bogor, Sukabumi dan Banten untuk mendapatkan Peraturan Daerah (Perda) yang melindungi "hak adat" masyarakat, merupakan sebuah celah negosiasi antara negara dan masyarakat untuk saling mengakui hak dan kewenangannya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adimihardja, Kusnaka. 1987. "Ki Ardjo: A Wandering Spriritual Leader in West Java". *Southeast Asia Journal*, Singapore.
- Adimihardja, Kusnaka. 1993. *Kasepuhan yang Tumbuh di atas yang Luruh: Pengelolaan Lingkungan Secara Tradisional di Kawasan Gunung Halimun Jawa Barat*. Bandung: Transito.
- Aliadi, dkk 1996. *Kawasan Yang Dilindungi di Indonesia*. Bogor: Lembaga Alam Tropika Indonesia (LATIN).
- Departemen Kehutanan, SK, MENHUT 175/KPTS-II/2003.
- Garna, Yudistira. 1973. "Kesepuhan Sirna Resmi: Studi Tentang Kepemimpinan Tradisional di Sukabumi (Banten) Selatan". Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Gunawan, Rimbo. 1992. "Penawaran Sebelum dan Setelah Melahirkan di Kalangan Warna Kesepuhan Cipta Rasa di Desa Sirnarasa". *Skripsi*. Tidak Diterbitkan. Bandung: Universitas Padjadjaran.

- Gunawan, Rimbo. 2000. "Power, Meaning and Forest Conservation in The Gunung Halimun National Park, West Java, Indonesia". *Thesis Master of Arts*. Quezon City, Metro Manila : Ateneo De Manila University.
- Harimukti, Hario. 2001. "Taman Nasional Gunung Halimun: Studi Tentang Konflik dalam Pengelolaan Kawasan di Desa Sirnarasa, Kecamatan Cisolok, Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat". *Skripsi*. Tidak Diterbitkan. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Jepson, Paul and Robert J Whittaker, 2002. Histories of Protected Areas : Internationalisation of Conservasionist Value and Their Adoption in the Netherland Indies (Indonesia). *Environmental and History* 8 : 129–172
- JICA. 2006. *Rencana Pengembangan Taman Nasional Gunung Halimun Salak*. (draft belum dipublikasikan)
- Peluso, Nancy Lee. 1993. "Coercing Conservation? The Politics of States Resources Control". *Global Environmental Change*, 3: 199–217
- Putro, Haryanto, dkk (2006) *Analisis Para Pihak (Stakeholders Analysis) Taman Nasional Gunung Halimun-Salak*. Departemen Kehutanan-JICA, Gunung Halimun National Park Management Project. (draft belum dipublikasikan)
- RMI. 2004. *Nyoreang Alam Ka Tukang, Nyawang Anu Bakal Datang : Penelusuran Pergulatan di Kawasan Halimun, Jawa Barat-Banten*. Bogor-Jakarta: Penerbit RMI dan Yayasan Kemala.
- Robbins, Paul. 2004. *Political Ecology : A Critical Introduction*. Oxford : Blackwell
- Wittmer, Heidi and Regina Birner. 2005 *Between Conservationism, Eco-populism and Developmentalism-Discourse in Biodiversity in Thailand and Indonesia*. Capri Working Paper No 37
- Yayasan Ekowisata Halimun. 2006. "Profil Yayasan Ekowisata Halimun". ([www.indo.net.id/halimun](http://www.indo.net.id/halimun))
- Yogaswara, Herry. 1991. "Respons Komunitas Kasepuhan Cipta Rasa Terhadap Aktivitas Malik Jarami di Desa Sirnarasa Sukabumi". *Skripsi*. Tidak Diterbitkan. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Yogaswara, Herry. 2001. "Dynamic of Land Future System: A Case Study of Kasepuhan Ciptarasa, West Java, Indonesia". *Tesis*. Tidak Diterbitkan. Quezon City, Manila .
- Zingerli, Claudia. 2005. "Colliding Understanding of Biodiversity Conservation in Vietnam: Global Claims, National Interests and Local Struggles". *Society and Natural Resources*, 18: 733–747

## Resensi Buku

# KEARIFAN PELACUR: KISAH GELAP DI BALIK BISNIS SEKS DAN NARKOBA

**Elizabeth Pisani**

Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta  
2008, ix + 589 halaman

Resensi oleh: Zainal Fatoni\*

Begitu banyak literatur mengenai epidemi HIV-AIDS ditulis dalam berbagai perspektif, baik di tingkat global maupun Indonesia. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa buku yang dalam edisi Bahasa Inggrisnya berjudul "*Wisdom of Whores: Bureacrats, Brothers, Business of AIDS*" ini membawa kekhasan tersendiri. Meskipun tidak secara spesifik membahas tentang kompleksitas dunia HIV-AIDS, seks, narkoba di Indonesia, tetapi sebagian besar *setting* dan informasi yang diungkapkan dalam buku ini berdasarkan pengalaman dan kegiatan yang dilakukan oleh sang penulis selama berada di Indonesia. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila Elizabeth Pisani merasa perlu untuk menerbitkan buku ini dalam dua bahasa (Inggris dan Indonesia) secara bersamaan.

Latar belakang penulis sebagai seorang ahli epidemiologi (mendapatkan gelar master dalam bidang demografi medis di London) dan sekaligus seorang jurnalis (pernah menjadi kontributor kantor berita Inggris *Reuters* di beberapa negara Asia) menjadikan informasi dalam buku ini tetap dapat dinikmati, baik dari sisi keilmuan maupun penggunaan bahasa yang tidak kaku bagi orang awam. Pengalaman Pisani yang turut menjadi saksi dan terlibat dalam tahap-tahap awal upaya penanggulangan epidemi HIV-AIDS secara lebih terorganisasi di tingkat global serta aktivitasnya menjadi konsultan pencegahan epidemi ini di berbagai negara menjadikan apa yang disajikan buku ini tidak sekedar berpijak pada teori atau wacana belaka, tetapi juga merujuk pada fakta dan realitas yang benar-benar terjadi, bahkan terkadang menjadi kontroversi tersendiri. Dalam buku ini pula, kita dapat menikmati berbagai perkembangan di dunia epidemi HIV-AIDS yang terkadang menimbulkan 'kegembiraan' tersendiri bagi penulis, tetapi tidak sedikit pula kegalauan yang diutarakan penulis di mana upaya yang selama ini dilakukan seperti tidak menghasilkan perubahan yang diinginkan.

---

\*Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI).

Buku ini diawali dengan sebuah pendahuluan yang mengungkapkan perjalanan ketertarikan seorang Pisani terhadap permasalahan epidemi HIV-AIDS. Bagian inti buku ini terdiri dari 9 bagian dengan cakupan bahasan yang sangat luas, dimulai dari tataran di tingkat global sampai dengan pengalaman dan perspektif pengarang dalam melihat permasalahan HIV-AIDS di tingkat mikro (lapangan). Isu yang diangkat juga beragam, mulai dari kebijakan, pemahaman, pendanaan, dunia ilmu pengetahuan, stigma dan mitos serta berbagai kajian menarik lainnya.

Pada bab pertama (Mengolah Sebuah Epidemiologi), penulis menceritakan tahap awal perjalanan hidupnya berkecimpung dalam permasalahan HIV-AIDS. Dalam bab ini banyak diceritakan permasalahan di tingkat global dalam merumuskan upaya meredam epidemi HIV-AIDS, khususnya pada tahap awal pembentukan lembaga PBB yang khusus menangani masalah HIV-AIDS (UNAIDS). Permasalahan koordinasi tampaknya tidak hanya dialami di Indonesia, tetapi juga di tingkat global. Hal ini tampak jelas dari penuturan pengarang dalam melihat proses terbentuknya UNAIDS yang sarat dengan tarik ulur kepentingan. Pada pertengahan tahun 80-an, badan kesehatan dunia (WHO) sebenarnya sudah membentuk *Global Program on AIDS* untuk menangani epidemi ini. Dalam perjalanannya, upaya WHO dalam memperluas pemahaman mengenai dampak serius HIV-AIDS terhadap pembangunan sosial ekonomi dunia tampaknya justru menimbulkan 'pertikaian' di antara lembaga-lembaga bentukan PBB, seperti UNDP (mengklaim kaitan HIV-AIDS dengan pembangunan), Bank Dunia (ekonomi), UNICEF (anak-anak), UNFPA (penyediaan alat kontrasepsi), dan UNESCO (pendidikan, ilmu pengetahuan dan budaya). Berbagai tarik ulur kepentingan tersebut selanjutnya bermuara pada dibubarkannya lembaga bentukan WHO tersebut, dan selanjutnya WHO diminta untuk bekerja sama dengan 5 lembaga PBB di atas dalam program bersama (UNAIDS).

Permasalahan seputar HIV-AIDS, seks, dan narkoba di Indonesia secara spesifik diungkapkan pada bagian kedua buku ini. Pisani menggambarkan Indonesia sebagai negara dengan dunia perdagangan seks yang besar, tingkat penggunaan kondom yang rendah, tingkat penularan penyakit seksual yang amat tinggi, dan faktor penting tumbuh suburnya epidemi HIV di suatu wilayah. Dalam bab ini pula kita digiring pada gaya bertutur sang pengarang dalam berkuat dengan dunia seks komersial di Indonesia, khususnya di kalangan wanita pekerja seks (WPS), gay, dan waria. Kompleksitas perilaku seksual waria misalnya, turut memberikan pemahaman tersendiri bagi pengarang mengenai pentingnya riset kualitatif dalam mengidentifikasi perilaku seks seseorang. Informasi akan sulit didapatkan secara lengkap jika hanya bertumpu pada studi kuantitatif. Dalam perkembangan selanjutnya, ternyata penularan HIV justru meningkat pesat diantara para pengguna narkoba suntik (penasun). Fenomena narkoba yang merebak pesat di Jakarta, bahkan di kalangan anak-anak, digambarkan pengarang dengan merujuk hasil penelitiannya yang menunjukkan bahwa anak-anak sekolah menengah lebih banyak menggunakan narkoba daripada yang melakukan seks bebas. Tataran kebijakan juga menjadi bahasan penulis, salah satunya dengan menyebutkan kebijakan penutupan lokalisasi Kramat Tunggak di Jakarta pada tahun 1999 yang

ternyata justru menyebabkan industri seks tumbuh subur secara liar di berbagai sudut kota ini.

Dunia realitas terkadang tidak sejalan dengan dunia ilmu pengetahuan. Hal ini tampaknya juga disadari pengarang setelah menemukan berbagai permasalahan yang dijumpai di lapangan. Bab ketiga buku ini (Kotak Kejujuran) mencoba mengidentifikasi fakta-fakta tersebut. Kesalahan dalam metode pengumpulan data misalnya, dapat berakibat fatal terhadap hasil sebuah penelitian. Pengarang mengilustrasikan hal tersebut dengan upaya untuk menghitung jumlah rata-rata pelanggan waria dalam satu pekan. Angka yang relatif rendah ternyata dihasilkan dari metode acak yang digunakan, yang ternyata hanya menjangkit waria-waria yang 'tidak laku' sehingga memiliki cukup waktu untuk diwawancarai tim peneliti. Pengarang tidak malu untuk mengakui hal ini setelah berdiskusi dengan seorang waria di lapangan, dan selanjutnya mencoba mengumpulkan data dengan menggunakan pendekatan *purposive* (non-acak) meskipun hal ini juga dapat menjadi bahan kritikan para ahli statistik. Contoh lain berpijak pada pengalaman selama ini di mana terkadang 'orang dari kalangan sendiri' dan pekerja-pekerja LSM adalah mereka yang paling cocok untuk menanyakan jenis pertanyaan yang peka dan berkaitan dengan perilaku ilegal. Permasalahan ternyata juga timbul ketika sebuah studi dilakukan untuk menanyakan penghasilan responden dimana orang yang ditanyakan sebenarnya menjadi 'saingan' responden.

Otonomi daerah juga menjadi catatan tersendiri sang penulis dengan menyebutkan terbaiknya sistem pelaporan dari tingkat kabupaten/kota ke provinsi dan pusat. Semangat desentralisasi ini juga menimbulkan permasalahan yang serius berkaitan dengan berbedanya kode data yang digunakan di tingkat nasional dan DKI Jakarta. Penghitungan prevalensi HIV sebesar 18 persen yang semula diperkirakan di kalangan pekerja seks di Jakarta setelah diteliti lebih jauh ternyata ditemukan di kalangan para tahanan di lapas Salemba. Hal ini berakibat cukup fatal karena penggunaan dana akhirnya ditujukan ke sektor yang sebenarnya bukan menjadi sasaran studi tersebut (hal.16).

Isu mitos dan stigma terkait epidemi HIV-AIDS juga menjadi bahasan menarik dalam buku ini. Pengarang mengungkapkan hal ini dengan menggambarkan epidemi di Afrika sebagai sebuah 'Keberanan yang Pahit (Bab IV), di mana pada sebagian besar pengambil kebijakan di benua ini menutup mata terhadap permasalahan tersebut. Pisani mencoba mengkritisi pandangan (mitos) yang mencoba mengaitkan epidemi HIV-AIDS dengan masalah kemiskinan dan kurangnya pembangunan. Menurut penulis, fakta sebenarnya menunjukkan bahwa HIV di Afrika mencapai tingkat penularan yang tinggi sekali, hanya di daerah di mana terdapat banyak orang yang memiliki jumlah pasangan seksual ganda, banyak kasus penyakit menular seksual (PMS) yang tidak diobati, dan banyak pria dengan penis yang tidak disunat (hal.262). Senegal dan Uganda menjadi contoh terbaik di Afrika dalam meredam epidemi HIV, terutama karena tidak berusaha menutupi fakta yang sebenarnya (perilaku seks), dan tidak mencoba menghubungkan HIV dengan kemiskinan yang berdasarkan atas kesetaraan gender. Penulis juga menyebutkan bahwa ketakutan menyampaikan fakta epidemi di Afrika

juga karena menghadapi tabu yang lebih besar, yakni masalah ras. Hal ini, berdasarkan pengalaman pengarang yang dialami ketika mencoba menuliskan fakta tersebut di sebuah surat kabar mingguan internasional, dan ternyata tidak pernah diterbitkan karena dianggap dapat memicu isu rasisme terhadap penduduk di Afrika.

Selain mitos, stigma, dan ras, pengarang dalam dua bab tersendiri (Bab V – Sapi Keramat dan Bab VI – Prinsip-prinsip Kepercayaan) juga membahas kaidah-kaidah yang sudah berlaku lama dan sepertinya tidak dapat diganggu gugat, meskipun sebenarnya sudah harus diubah sesuai dengan realitas yang dihadapi. ‘Sapi’ yang paling ‘keramat’ berkaitan dengan pengobatan ARV yang seringkali dianggap sebagai pengobatan paling efektif dalam pencegahan HIV dan mempertahankan kehidupan ODHA. Pengarang secara kritis mencoba menyinggung sisi berbahaya dari sebuah perawatan yang lebih intensif (pengobatan) karena telah menjadikan HIV sebagai momok yang semakin tidak menakutkan. Hal ini antara lain dapat dilihat dari perilaku penggunaan kondom dalam seks anal kaum gay di San Fransisco (AS) yang sudah melonjak dari nol menjadi 70 persen berkat upaya pencegahan. Diperkenalkannya program perawatan pada tahun 1994 mengakibatkan tingkat penggunaan kondom melemah lagi sehingga laju pertumbuhan penyebaran gonorrhea yang sebelumnya telah turun menjadi setengahnya, selama periode 1989-1994 kembali meroket ke tingkat sebelumnya, setelah pengobatan HIV menjadi umum pada tahun 2005. Pengarang juga mengkritisi adanya upaya pemaksaan agenda ideologi, teologi, dan politis Amerika Serikat sebagai salah satu persyaratan bagi negara berkembang untuk mendapatkan bantuan dana dari negara tersebut. Hal ini sudah mulai ditinggalkan oleh negara atau lembaga donor lainnya.

Pisani menggambarkan masifnya berbagai program dalam mencegah epidemi HIV yang semakin meningkat pesat, terutama di kalangan panasun (Bab VII). Kontroversi pada tahap awal implementasi program pengurangan dampak buruk (*harm reduction*) diungkap panjang lebar dalam bagian ini, di samping program-program lainnya, seperti pencegahan penularan dari ibu ke anak (PMTCT), terapi methadone, serta program HIV di penjara yang dilaksanakan dalam beberapa kurun waktu terakhir meskipun data dan informasi mengenai fenomena tersebut sudah banyak dirilis pada masa-masa sebelumnya.

Bab VIII (Semut dalam Semangkuk Gula) secara khusus membahas mengenai isu dana bagi upaya penanggulangan epidemi HIV-AIDS. Pengarang mencoba mengajak pembaca untuk mengingat awal pendirian UNAIDS yang dihadapkan dengan permasalahan dana, dimana upaya-upaya penanggulangan HIV-AIDS di berbagai negara harus ‘berkompetisi’ untuk memperebutkan dana dari negara kaya. Seiring dengan semakin besarnya dana yang dikucurkan untuk HIV-AIDS, kondisi ini disadari penulis telah mengikis kebiasaan mempertimbangkan dengan teliti cara terbaik untuk membelanjakan uang yang tersedia. Pengarang berkeyakinan bahwa sebenarnya hanya ada dua isu utama AIDS, yakni seks dan narkoba. Tetapi HIV telah menjadi semacam retorika, yakni sebagai masalah pembangunan yang berimplikasi pada alokasi dana yang menurut pengarang tidak masuk akal. Pengalaman di Ghana, Nigeria, China,



Thailand, dan Kamboja menunjukkan bahwa meskipun mayoritas kasus penularan baru masih terjadi dalam lingkup seks komersial, kaum gay dan penasun, ternyata sebagian besar dana digunakan untuk bidang-bidang yang berhubungan dengan masyarakat umum, termasuk sistem kredit mikro dan program pencapaian di tempat kerja. Kasus di Timor Leste juga menjadi keprihatinan pengarang, di mana dana sebesar 2 juta dolar AS dikucurkan oleh Amerika Serikat sebagai bantuan jangka pendek (1 tahun) penanggulangan epidemi HIV pada tahun-tahun awal kemerdekaan negara itu, meskipun data menunjukkan hanya 7 orang yang telah tertular HIV. Pengarang mengilustrasikan fakta tersebut dengan menyebutkan bahwa “lebih banyak organisasi yang bekerja di bidang HIV ini di Timor Leste daripada jumlah orang yang sudah tertular di negara tersebut” (hal.522). Berkaitan dengan isu pendanaan epidemi HIV-AIDS ini, pengarang memiliki pandangan bahwa meskipun dana yang tersedia untuk pencegahan HIV semakin melimpah, alokasi dana terbesar harusnya dikaitkan dengan analisis dampak yang nyata.

Selain alokasi dana yang kurang tepat, berbagai aturan yang diterapkan negara/ lembaga donor juga menjadi kontroversi tersendiri. Hal ini antara lain terlihat dari kebijakan negara donor (AS) yang mewajibkan pengadaan logistik harus dari produsen AS dengan harga yang ditetapkan AS pula (h.515). Pengarang mengungkapkan dengan gamblang kebijakan untuk membeli produk dari AS, antara lain dengan menyebutkan kondom yang digunakan di Timor Leste ternyata dibuat di Alabama (AS) dengan menggunakan karet lateks dari Sumatera. Contoh lain menunjukkan obat-obatan seharga 100 dolar saja sebenarnya sudah cukup untuk pengobatan sipilis di Timor Leste. Namun, aturan tersebut menyebabkan setidaknya kebutuhan anggaran sebesar 10.000 dolar (100 kali lipat) untuk dosis sama yang dibutuhkan bagi pengobatan sipilis di Timor Leste.

Bagian terakhir dari buku (Bab IX – Kembali ke Titik Semula) ini berisi perenungan kembali pengarang mengenai apa yang telah dilakukannya (dan kita) dalam memerangi HIV-AIDS. Berbagai kemajuan telah dicapai, namun demikian perubahan seperti yang diinginkan masih sulit untuk diwujudkan. AIDS telah mencatatkan rekor baru dalam hal jumlah dana yang pernah dikucurkan bagi satu penyakit menular. Namun demikian, dana yang melimpah ternyata juga menjadi masalah ketika pemanfaatannya tidak efektif. Hal ini karena memerangi HIV berarti merubah perilaku. Selain itu, ranah politik juga berperan penting dalam mendorong upaya mencegah epidemi HIV-AIDS. Buku ini ditutup dengan keyakinan pengarang bahwa apabila dunia politik (kebijakan) dan dunia pengetahuan (ilmu epidemiologi) dapat berintegrasi melawan epidemi ini, harapan perubahan yang diinginkan bukanlah hanya sekedar angan-angan.

Sebagaimana diungkapkan sebelumnya, gaya penulisan Pisani dalam buku ini turut dipengaruhi oleh pengalamannya sebagai seorang jurnalis. Hal ini menjadikan rangkaian data dan informasi yang dikemukakan mampu menarik perhatian kita karena dikemukakan apa adanya dan secara terang-terangan, meskipun pada beberapa sisi pembaca seperti digiring pada sisi subyektifitas pengarang. Keyakinan pengarang mengenai isu seks dan narkoba sebagai faktor utama meningkatnya epidemi HIV

misalnya, mungkin dirasakan sebagian pihak kurang berpihak pada arus perkembangan kebijakan dunia yang juga menempatkan permasalahan kemiskinan dan pembangunan sebagai faktor tidak langsung yang harus diatasi.

Terlepas dari berbagai hal di atas, buku ini sangat layak untuk dikaji, khususnya para *stakeholders* yang terkait dalam upaya penanggulangan epidemi HIV-AIDS di Indonesia dan juga bagi orang-orang yang selama ini merasa awam dengan permasalahan ini. Tidak hanya pengalaman dan informasi di Indonesia yang diungkapkan Pisani di sebagian besar buku ini, kita juga dapat banyak belajar pengalaman dari negara lain dalam memerangi epidemi HIV-AIDS. Kejelian pengarang dalam melihat permasalahan di Indonesia kiranya perlu menjadi renungan bagi kita semua untuk berbuat sesuatu yang lebih baik demi kepentingan bersama ini.

# 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):5-65.

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):5-65.

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.

ISSN 1907-2902

**Jurnal**  
Vol. III No. 2, 2008

# KEPENDUDUKAN INDONESIA

Challenges of Unemployment in Indonesia: Trend, Issues and Policies

**Laila Nagib dan Ngadi**

PMA dan Penyerapan Tenaga Kerja di Sektor Industri

**Vanda Ningrum**

Peningkatan Akses Pendidikan Dasar: Kajian dari Segi Transisi SD ke SMP

**Djoko Hartono**

Perkembangan HIV/AIDS di Indonesia: Tinjauan Sosio-Demografis

**Sri Sunarti Purwaningsih dan Widayatun**

Konsumsi Sayur dan Buah di Masyarakat dalam Konteks Pemenuhan Gizi Seimbang

**Aswatini, Mita Noverla dan Fitrianti**



LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

ISSN 1907-2902



9 771907 290214

LIPI Press