

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penundaan Kelahiran Anak Pertama
di Wilayah Perdesaan Indonesia: Analisis Data SDKI 2012

Risa Ruri Indraswari dan Risni Julaeni Yuhan

Kebijakan Transmigrasi dalam Kerangka Otonomi Khusus di Papua:
Masalah dan Harapan

Umi Yuminarti

Migrasi Berulang Tenaga Kerja Migran Internasional: Kasus Pekerja Migran
Asal Desa Sukorejo Wetan, Kabupaten Tulungagung

Mita Noveria

Pengambilan Keputusan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Perempuan
untuk Bekerja di Luar Negeri: Kasus Kabupaten Cilacap

Aswatini

Implementasi Program Kartu Jakarta Pintar di Provinsi DKI Jakarta:
Peluang dan Tantangan dalam Pemenuhan Keadilan Sosial di Bidang
Pendidikan

Anggi Afriansyah

Fertilitas menurut Etnis di Indonesia: Analisis Data Sensus Penduduk 2010

Mugia Bayu Raharja



LIPI

LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

Jurnal Kependudukan Indonesia	Vol. 12	No. 1	1-78	Jakarta, Juni 2017	ISSN 1907-2902
----------------------------------	---------	-------	------	-----------------------	-------------------

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

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

Penanggung Jawab Pemimpin Redaksi Dewan Redaksi

Prof. Dr. Aswatini, MA
Dra. Mita Noveria, MA
Dra. Titik Handayani, M.Si
Widayatun, SH, MA
Dra. Ade Latifa, M.Hum
Zainal Fatoni, MPH
Vanda Ningrum, MGM
Meirina Ayumi Malamassam, S.Si, M.Sc, MSR
Laksmi Rachmawati, S.E, M.Ec.Dev
Intan Adhi Perdana Putri, M.Si
Puguh Prasetyoputra, M.H.Econ
Puji Hartana, S.Sos

Mitra Bestari

Prof. Gavin W. Jones, Ph.D., National University of Singapore, Singapore
Bidang Keahlian: Demografi Sosial, Urbanisasi, Perkawinan, Pendidikan

Prof. Haruo Kuroyanagi, Sugiyama Jogakuen University, Japan
Bidang Keahlian: Sosiologi Pedesaan

Prof. Terence H. Hull, Ph.D., Australian National University, Australia
Bidang Keahlian: Kesehatan Reproduksi, Fertilitas, Studi Keluarga, Kebijakan Kesehatan dan Pelayanan Kesehatan

Prof. Ben White, Ph.D, Institute of Social Studies, Erasmus University, Rotterdam, Netherland
Bidang Keahlian: Sosiologi Pedesaan, Pemuda, Pembangunan Pertanian

Prof. Yoshifumi Azuma, Ph.D, Associate Professor, School of Human and Social Sciences, Ibaraki National University, Japan
Bidang Keahlian: Perubahan Sosial

Haidong Wang, Ph.D, Assistant Professor, Institute of Health Metrics and Evaluation, Department of Global Health, University of Washington, United States
Bidang Keahlian: Studi Kematian, Disparitas Kesehatan, HIV/AIDS

Dr. L.G.H. Laurens Bakker, Assistant Professor, Faculty of Social and Behavioural Sciences, University of Amsterdam, Netherlands
Bidang Keahlian: Hukum Publik, Dasar Hukum, Hukum Perdata, Antropologi Sejarah, Antropologi Budaya, Hak Asasi Manusia

Salahudin Muhidin, Ph.D, Faculty of Business and Economics, Macquarie University, Australia
Bidang Keahlian: Demografi Bisnis, Peramalan Pasar Tenaga Kerja, Penuaan Populasi dan Pensiun, *Health Inequality*, Migrasi dan Tenaga Kerja Terampil, Pembangunan Ekonomi Daerah, Pendidikan dan Pembangunan Manusia

Dr. Triarko Nurlambang, Universitas Indonesia, Indonesia
Bidang Keahlian: Geografi Manusia, Geografi Ekonomi, Ekonomi Regional, Pembangunan Wilayah

Dr. Drs. Semiarti Aji Purwanto, M.Si, Universitas Indonesia, Indonesia
Bidang Keahlian: Hubungan Pedesaan-Perkotaan, Kesehatan dan Keluarga, Studi Lingkungan dan Kehutanan, Studi Etnografi

Sri Irianti, SKM, M.Phil, Ph.D, Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI, Indonesia
Bidang Keahlian: Air dan Sanitasi, Lingkungan Terbangun, Kesehatan Masyarakat, Kesehatan Lingkungan

Evi Nurvidya Arifin, Ph.D, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia, Indonesia
Bidang Keahlian: Penelitian Sosial Kuantitatif, Sosiologi Perdesaan/Perkotaan, Demografi Sosial

Amich Alhumami, MA, M.Ed, Ph.D, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Indonesia
Bidang Keahlian: Pendidikan

Dr. Drs. Chotib M.Si, Lembaga Demografi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia, Indonesia
Bidang Keahlian: Migrasi, Migrasi Internasional, Demografi Ekonomi

Dr. dr. Sabarinah B. Prasetyo, M.Sc, Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Indonesia, Indonesia
Bidang Keahlian: Biostatistik, Kesehatan Masyarakat, Kesehatan Reproduksi

Sukamdi, M.Sc, Ph.D, Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Indonesia
Bidang Keahlian: Migrasi Internasional, Kemiskinan, Ketenagakerjaan

Dr. Edy Priyono, ME, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia, Indonesia
Bidang Keahlian: Ekonomi, Studi Ketenagakerjaan, Air dan Sanitasi, Kebijakan Publik

Prof. Drs. Heru Santosa, M.S, Ph.D, Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Sumatera Utara, Indonesia
Bidang Keahlian: Kesehatan Masyarakat, Kesehatan Reproduksi, Pelayanan Kesehatan

Dr. Hardius Usman, Sekolah Tinggi Ilmu Statistik, Indonesia
Bidang Keahlian: Statistik, Ketenagakerjaan

Dr. Tiodora Hadumaon Siagian, Sekolah Tinggi Ilmu Statistik, Indonesia
Bidang Keahlian: Statustik, Demografi Sosial, Migrasi

Dr. Sri Sunarti Purwaningsih, Pusat Penelitian Kebudayaan dan Kemasyarakatan LIPI, Indonesia
Bidang Keahlian: Demografi Sosial, Kesehatan Ibu dan Anak

Dr. Makmuri Sukarno, MA, Pusat Penelitian Kependudukan LIPI, Indonesia
Bidang Keahlian: Demografi Sosial, Ketenagakerjaan, Pendidikan

Dr. Augustina Situmorang, MA, Pusat Penelitian Kependudukan LIPI, Indonesia
Bidang Keahlian: Demografi Sosial, Kesehatan Reproduksi, Kesehatan Remaja

Drs. Soewartoyo, MA, Pusat Penelitian Kependudukan LIPI, Indonesia
Bidang Keahlian: Demografi Sosial, Ketenagakerjaan dan Lingkungan

Dr. Deny Hidayati, MA, Pusat Penelitian Kependudukan LIPI, Indonesia
Bidang Keahlian: Demografi Sosial, Ekologi Manusia, Kebencanaan

Dr. Djoko Hartono, Konsultan Bank Dunia, Indonesia
Bidang Keahlian: Kesehatan Reproduksi, Pendidikan

Dr. Zuzy Anna, Padjajaran University, Indonesia
Bidang Keahlian: Ekonomi Perikanan, Ekonomi Lingkungan, Ekonomi Sumber Daya, Gender dan Perikanan

Dr. Dyah Rahmawati Hizabaron, Universitas Gadjah Mada, Indonesia
Bidang Keahlian: Geografi Perkotaan, Penanganan Bencana, Penilaian Kerentanan, Pengelolaan Lingkungan Hidup

Helena Rea, MA, BBC Media Action
Bidang Keahlian: Komunikasi

Alamat Redaksi

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. 2106
Fax: +62 21 5207205
E-mail: jurnalkependudukanindonesia@mail.lipi.go.id
Website: <http://ejurnal.kependudukan.lipi.go.id>;
www.kependudukan.lipi.go.id

Penerbit

Pusat Penelitian Kependudukan,
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha LIPI, lantai X
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 10 Jakarta Selatan 12190-Indonesia
Telp. +62 21 5207205, 5225711, 5251542 Pes/ext. 2106



Vol 12, No 1, Juni 2017

Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penundaan Kelahiran Anak Pertama
di Wilayah Perdesaan Indonesia: Analisis Data SDKI 2012

Risa Ruri Indraswari dan Risni Julaeni Yuhan

Kebijakan Transmigrasi dalam Kerangka Otonomi Khusus di Papua:
Masalah dan Harapan

Umi Yuminarti

Migrasi Berulang Tenaga Kerja Migran Internasional : Kasus Pekerja Migran
Asal Desa Sukorejo Wetan, Kabupaten Tulungagung

Mita Noveria

Pengambilan Keputusan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Perempuan untuk Bekerja
di Luar Negeri: Kasus Kabupaten Cilacap

Aswatini

Implementasi Program Kartu Jakarta Pintar di Provinsi DKI Jakarta:
Peluang dan Tantangan dalam Pemenuhan Keadilan Sosial di Bidang Pendidikan

Anggi Afriansyah

Fertilitas menurut Etnis di Indonesia: Analisis Data Sensus Penduduk 2010

Mugia Bayu Raharja



JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Volume 12 Nomor 1 Tahun 2017

DAFTAR ISI

Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penundaan Kelahiran Anak Pertama di Wilayah Perdesaan Indonesia: Analisis Data SDKI 2012 <i>Risa Ruri Indraswari dan Risni Julaeni Yuhan</i>	1-12
Kebijakan Transmigrasi dalam Kerangka Otonomi Khusus di Papua: Masalah dan Harapan <i>Umi Yuminarti</i>	13-24
Migrasi Berulang Tenaga Kerja Migran Internasional: Kasus Pekerja Migran Asal Desa Sukorejo Wetan, Kabupaten Tulungagung <i>Mita Noveria</i>	25-38
Pengambilan Keputusan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Perempuan untuk Bekerja di Luar Negeri: Kasus Kabupaten Cilacap <i>Aswatini</i>	39-54
Implementasi Program Kartu Jakarta Pintar di Provinsi DKI Jakarta: Peluang dan Tantangan dalam Pemenuhan Keadilan Sosial di Bidang Pendidikan <i>Anggi Afriansyah</i>	55-68
Fertilitas menurut Etnis di Indonesia: Analisis Data Sensus Penduduk 2010 <i>Mugia Bayu Raharja</i>	69-78

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT kami ucapkan atas terbitnya Jurnal Kependudukan Indonesia (JKI), Volume 12, No. 1, Juni 2017. Edisi pertama di tahun 2017 ini merupakan terbitan ketiga dalam format e-jurnal. Sebagai konsekuensi dari penerbitan dalam bentuk *Open Journal Systems* (OJS), e-Jurnal Kependudukan Indonesia sempat mengalami gangguan teknis yaitu di-*hacked* oleh pihak yang tidak bertanggungjawab, sehingga penerbitan yang sedianya dilakukan pada akhir bulan Juni, menjadi terlambat. Untuk itu, kami segenap redaksi menyampaikan permohonan maaf pada semua penulis atas keterlambatan ini.

Dalam edisi ini JKI menyajikan enam tulisan dengan topik yang bervariasi, ditulis oleh penulis-penulis dari berbagai instansi. Isu-isu kependudukan yang diangkat dalam tulisan-tulisan pada edisi ini mencakup fertilitas, mobilitas penduduk, dan kebijakan pendidikan terkait dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Para penulis yang berkontribusi dalam edisi kali ini berasal dari Pusat Penelitian kependudukan-LIPI dan dari institusi-institusi lain di luar LIPI, yaitu Sekolah Tinggi Ilmu Statistik, Puslitbang Kependudukan-BKKBN, dan Universitas Papua.

Artikel pertama menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia ditulis oleh Risa Ruri Indraswari dan Risni Julaei Yuhan, pengajar jurusan Statistik, Sekolah Tinggi Ilmu Statistik, Jakarta. Berdasarkan pendekatan kuantitatif menggunakan metode regresi logistik biner, didapatkan temuan bahwa faktor sosial ekonomi berpengaruh signifikan terhadap penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia. Di samping itu variabel pekerjaan suami di sektor pertanian, dan umur kawin pertama serta persepsi jumlah anak ideal juga berpengaruh signifikan. Sehingga aspek tersebut perlu mendapat perhatian dan pertimbangan apabila akan mengembangkan program dan kegiatan atau sosialisasi program keluarga berencana di daerah perdesaan.

Selain masalah fertilitas, dalam edisi ini terdapat tiga artikel terkait dengan isu mobilitas penduduk di berbagai daerah. Artikel ketiga dengan judul "Kebijakan Transmigrasi Dalam Kerangka Otonomi Khusus di Papua. Antara Masalah dan Harapan" ditulis oleh dosen Universitas Papua. Transmigrasi di Papua masih dipandang relevan sebagai suatu pendekatan untuk mencapai tujuan kesejahteraan, pemerataan pembangunan daerah, serta perekat persatuan dan kesatuan bangsa, Meskipun banyak mendapat kritikan. Oleh sebab itu, penyelenggaraan transmigrasi di Papua perlu disesuaikan dengan kecenderungan perubahan yang terjadi setelah era Otonomi Khusus. Pembangunan transmigrasi yang diharapkan adalah dapat lebih memperhatikan hak dasar penduduk asli dan berpihak pada penduduk asli, yaitu sesuai dengan keinginan/kebutuhan masyarakat berdasarkan spesifikasi kultural masyarakat dan daerah. Dengan demikian pelaksanaan transmigrasi harus memegang prinsip demokratis yang dapat mendorong peran serta masyarakat untuk turut serta dalam proses pelaksanaan pembangunan transmigrasi di daerah.

Topik mobilitas penduduk yaitu migrasi internasional tenaga kerja disajikan dalam artikel ketiga dan keempat yang ditulis oleh peneliti senior Pusat Penelitian Kependudukan-LIPI. Artikel ketiga membahas fenomena migrasi berulang yang dilakukan oleh tenaga kerja internasional asal Indonesia, yang dikenal dengan sebutan TKI (tenaga kerja Indonesia). Hasil penelitian di salah satu wilayah pengirim TKI di Kabupaten Tulungagung, yang menjadi sumber data dalam artikel ini memperlihatkan bahwa migrasi berulang untuk bekerja ke luar negeri merupakan aktivitas yang biasa dilakukan oleh kebanyakan TKI. Sebagian di antara mereka melakukan migrasi berulang ke negara tujuan yang sama, namun sebagian lainnya memilih negara tujuan yang berbeda. Beberapa alasan dominan yang menyebabkan terjadinya kondisi di atas dibahas dalam tulisan ini. Alasan-alasan tersebut yaitu penghasilan yang diperoleh selama bekerja di luar negeri hanya bisa memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari sehingga tidak bisa mengumpulkan modal finansial untuk melakukan usaha ekonomi di daerah asal, kesulitan mendapatkan pekerjaan di daerah asal dan jika bekerja pun penghasilan yang diperoleh lebih kecil daripada di luar negeri, keterbatasan kemampuan dalam mengelola kegiatan ekonomi sehingga tidak dapat bertahan, serta adanya jaringan sosial yang memfasilitasi migrasi kembali. Oleh karena itu, agar TKI tidak melakukan migrasi ke luar negeri untuk bekerja secara berulang diperlukan berbagai upaya untuk mendukung mereka dalam melakukan usaha ekonomi mandiri/berwirausaha.

Mencermati persoalan migrasi internasional tenaga kerja, tak dapat dipisahkan dari persoalan TKI perempuan. Dalam artikel keempat dibahas pengambilan keputusan migrasi di kalangan TKI perempuan. Temuan dalam artikel ini menunjukkan bahwa perempuan memiliki peran penting dalam pengambilan keputusan migrasi. Meskipun orang tua (ayah) dan suami memiliki peran yang dominan dalam rumah tangga, mereka tidak memiliki kekuatan untuk "menahan" perempuan melakukan migrasi ke luar negeri untuk bekerja. Pilihan untuk bermigrasi ke luar negeri

diambil oleh perempuan utamanya karena pertimbangan faktor ekonomi. Analisis dalam tulisan ini memperlihatkan bahwa TKI perempuan sudah lebih memiliki kebebasan dan kepercayaan diri untuk memutuskan hal yang terbaik untuk mereka dalam menentukan masa depan dan pilihan untuk bekerja di luar negeri.

Artikel kelima menyoroti problem implementasi Program Kartu Jakarta Pintar (KJP) di Provinsi DKI Jakarta. Meskipun cukup membantu dalam mengatasi kendala ekonomi untuk memperoleh pendidikan (formal) bagi anak-anak usia sekolah yang berasal dari keluarga tidak mampu, berbagai persoalan masih terjadi. Adanya pelanggaran dan penyalahgunaan dana KJP serta data yang tidak akurat serta tidak tepatnya subyek penerima KJP merupakan problem yang diangkat dalam tulisan ini. Pemerintah provinsi DKI Jakarta sudah memperbaiki aturan, pengelolaan, dan mekanisme penyaluran dananya, akan tetapi tetap diperlukan perbaikan, evaluasi dan inovasi tanpa henti.

Edisi ini diakhiri dengan artikel dengan topik fertilitas yang dikaitkan dengan kelompok etnis, ditulis oleh oleh Mugia Bayu Raharja, peneliti dari Puslitbang Kependudukan-BKKBN. Tulisan ini menganalisa angka fertilitas di Indonesia berdasarkan kelompok etnis. Analisis dilakukan menggunakan data mentah Sensus Penduduk 2010 sebesar 10 persen yang diperoleh dari situs penyedia data mikro IPUMS (*Integrated Public Use Microdata Series*). Hasil analisis menunjukkan bahwa etnis Batak memiliki angka fertilitas yang paling tinggi, diikuti oleh etnis Aceh dan Banten. Sebaliknya, fertilitas yang paling rendah adalah di kalangan wanita pernah kawin etnis Madura. Angka fertilitas menunjukkan hubungan yang negatif dengan tingkat pendidikan wanita yang pernah kawin. Artinya, semakin tinggi tingkat pendidikan, makin rendah angka kelahiran, dan sebaliknya. Hasil analisis juga memperlihatkan bahwa angka kelahiran di wilayah perkotaan lebih tinggi daripada perdesaan.

Akhir kata, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada para penulis yang telah berkontribusi dalam terbitan ini serta pada mitra bestari yang sudah menyampaikan kritik dan saran untuk perbaikan artikel-artikel ini, yaitu:

1. Sukamdi, M.Sc, Ph.D , Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada
2. Dr. Tiodora Hadumaon Siagian, Sekolah Tinggi Ilmu Statistik
3. Dr. Sri Sunarti Purwaningsih, Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan, LIPI
4. Dr. Djoko Hartono, Konsultan Bank Dunia
5. Prof. Yoshifumi Azuma, Ph.D, School of Policy Science, Ritsumeikan University, Japan

Demikian pula terima kasih kami sampaikan atas dukungan Pusat Penelitian Kependudukan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia terhadap kesinambungan Jurnal Kependudukan Indonesia.

Selamat Membaca

Dewan Redaksi Jurnal Kependudukan Indonesia



Risa Ruri Indraswari¹ dan Risni Juliaeni Yuhan

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI
PENUNDAAN KELAHIRAN ANAK PERTAMA
DI WILAYAH PERDESAAN INDONESIA:
ANALISIS DATA SDKI 2012**

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol. 12, No. 1, Juni 2017, Hal 1-12

Jumlah penduduk yang besar tetapi tidak diikuti dengan kualitas SDM yang baik akan menjadi beban bagi pembangunan suatu negara, sehingga diperlukan upaya penurunan tingkat fertilitas. Salah satu cara menurunkan tingkat fertilitas yaitu dengan penundaan kelahiran anak pertama. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji gambaran umum penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia serta faktor-faktor yang memengaruhinya. Metode analisis deskriptif digunakan untuk mengetahui gambaran umum penundaan kelahiran anak pertama. Selain itu, metode regresi logistik biner digunakan untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhinya. Hasil analisis menunjukkan variabel sosial ekonomi yang berpengaruh signifikan adalah pekerjaan suami di sektor nonpertanian. Sementara itu, variabel demografi yang berpengaruh signifikan terhadap penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia adalah umur kawin pertama dan persepsi jumlah anak ideal.

Kata Kunci : Regresi Logistik Biner, Penundaan Kelahiran Anak Pertama, Perdesaan Indonesia

Umi Yuminarti

**KEBIJAKAN TRANSMIGRASI DALAM
KERANGKA OTONOMI KHUSUS DI PAPUA:
MASALAH DAN HARAPAN**

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol. 12, No. 1, Juni 2017, Hal 13-24

Transmigrasi di Papua masih dipandang relevan sebagai suatu pendekatan untuk mencapai tujuan kesejahteraan, pemerataan pembangunan daerah, serta perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Namun, kebijakan ini juga mendapat banyak kritikan. Oleh karena itu, penyelenggaraan transmigrasi di Papua perlu disesuaikan seiring dengan pemberlakuan Undang-undang Otonomi Khusus di provinsi ini. Program transmigrasi diharapkan dapat berpihak pada penduduk asli (*affirmative action*). Artikel ini membahas peran transmigrasi dalam proses pembangunan di Papua dan berbagai isu terkait yang dapat mengancam eksistensi komunitas lokal. Sumber data dan informasi dalam tulisan ini merupakan hasil *desk review* dari laporan penelitian, artikel, buku, dan dokumen pendukung lainnya. Hasil analisis menunjukkan pentingnya peran transmigrasi dalam proses pembangunan di Papua. Meskipun begitu, program ini harus tetap mempertimbangkan hak-hak dasar penduduk lokal agar konflik di masyarakat dapat terhindar. Selain itu, pelaksanaan program transmigrasi harus memegang prinsip demokratis agar dapat mendorong peran serta masyarakat dalam proses pelaksanaan pembangunan.

Kata Kunci: Transmigrasi, Otonomi Khusus, *Affirmative Action*, Papua

Mita Noveria

MIGRASI BERULANG TENAGA KERJA MIGRAN INTERNASIONAL: KASUS PEKERJA MIGRAN ASAL DESA SUKOREJO WETAN, KABUPATEN TULUNGAGUNG

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol. 12, No. 1, Juni 2017, Hal 25-38

Bekerja di luar negeri merupakan salah satu cara untuk mendapatkan penghasilan yang lebih besar dan mengumpulkan modal finansial untuk berwirausaha di daerah asal migran. Pada kenyataannya, banyak tenaga kerja migran Indonesia, yang telah pulang ke daerah asal, memutuskan untuk bermigrasi kembali, baik ke negara tempat bekerja sebelumnya maupun ke negara tujuan yang baru. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji faktor-faktor penyebab terjadinya migrasi berulang oleh mantan tenaga kerja internasional. Studi ini menggunakan data kuantitatif dan kualitatif pada penelitian di Desa Sukorejo Wetan, Kabupaten Tulungagung, salah satu desa pengirim tenaga kerja Indonesia. Data kuantitatif diperoleh melalui survei pada rumah tangga terpilih, sementara data kualitatif dikumpulkan melalui wawancara mendalam, FGD (*focus group discussion*), dan observasi. Hasil analisis menunjukkan empat faktor dominan yang menyebabkan terjadinya migrasi tenaga kerja internasional secara berulang, yaitu: (1) penghasilan selama bekerja di luar negeri yang dikirim ke daerah asal hanya cukup untuk kebutuhan konsumsi; (2) mantan tenaga kerja internasional sulit beradaptasi dengan kondisi ketenagakerjaan di daerah asal, terutama keterbatasan kesempatan kerja dan upah yang rendah; (3) keterbatasan kemampuan berwirausaha; dan (4) keberadaan jaringan sosial yang mendukung terjadinya migrasi berulang.

Kata Kunci: Migrasi Tenaga Kerja Internasional, Migran Kembali, Migrasi Berulang, Remitansi

Aswatini

PENGAMBILAN KEPUTUSAN TENAGA KERJA INDONESIA (TKI) PEREMPUAN UNTUK BEKERJA DI LUAR NEGERI: KASUS KABUPATEN CILACAP

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol. 12, No. 1, Juni 2017, Hal 39-54

Pada awalnya, migran perempuan hanya dianggap sebagai pengikut orang tua atau suami. Namun, meningkatnya arus migrasi tenaga kerja perempuan Indonesia ke luar negeri, bahkan melebihi laki-laki, menunjukkan pentingnya pemahaman tentang alasan perpindahan mereka. Tulisan ini membahas proses pengambilan keputusan TKI perempuan purna. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk menganalisis data sekunder dari berbagai lembaga terkait. Selain itu, pendekatan kualitatif dilakukan untuk memahami proses pengambilan keputusan migrasi. Kajian dilakukan di Kabupaten Cilacap, salah satu kabupaten utama pengirim TKI ke luar negeri. Hasil analisis menunjukkan bahwa perempuan tidak memiliki pilihan selain bekerja di luar negeri, terutama karena pertimbangan faktor ekonomi. Inisiatif untuk bekerja umumnya datang dari perempuan sendiri, sedangkan anggota keluarga terutama ayah dan suami hanya memberikan persetujuan. Dengan demikian, perempuan sudah lebih memiliki kebebasan dan kepercayaan diri untuk memutuskan bekerja di luar negeri.

Kata Kunci: Migrasi Pekerja, Perempuan, Cilacap, Pengambilan Keputusan

Anggi Afriansyah

**IMPLEMENTASI PROGRAM KARTU
JAKARTA PINTAR DI PROVINSI DKI
JAKARTA: PELUANG DAN TANTANGAN
DALAM PEMENUHAN KEADILAN SOSIAL DI
BIDANG PENDIDIKAN**

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol. 12, No. 1, Juni 2017, Hal 55-68

Kartu Jakarta Pintar (KJP) merupakan program Pemerintah DKI Jakarta yang memberi peluang bagi masyarakat kurang mampu untuk mengenyam pendidikan minimal hingga jenjang pendidikan menengah. Tulisan ini mengkaji tiga aspek implementasi KJP dilihat dari (i) peluang implementasi program sebagai pemenuhan keadilan sosial; (ii) problematika implementasi program dan tantangan ke depan; dan (iii) KJP sebagai upaya peningkatan layanan pendidikan. Studi ini menggunakan data primer dari wawancara dan data sekunder yang relevan. Temuan pokok menunjukkan bahwa pelanggaran dan penyalahgunaan dana KJP masih terjadi. Meskipun pemerintah sudah memperbaiki aturan, pengelolaan, dan mekanisme penyaluran dana, namun ketidakakuratan data dan subjek penerima masih ditemukan. Hal itu perlu menjadi titik evaluasi, perbaikan, dan inovasi dalam rangka mencapai keadilan sosial bagi warga yang tidak mampu.

Kata Kunci: Kartu Jakarta Pintar, Pendidikan, Daya Saing, Keadilan Sosial

Mugia Bayu Raharja

**FERTILITAS MENURUT ETNIS DI
INDONESIA: ANALISIS DATA SENSUS
PENDUDUK 2010**

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol. 12, No. 1, Juni 2017, Hal 67-78

Indonesia dikenal sebagai negara dengan jumlah suku bangsa terbesar di dunia yaitu 1.128 suku bangsa berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010. Keberagaman suku bangsa menjadi salah satu faktor penting yang menentukan jumlah dan persebaran penduduk di Indonesia. Tulisan ini bertujuan untuk

mengkaji variasi dan pola fertilitas menurut kelompok etnis yang ada di Indonesia, dan kaitannya dengan latar belakang sosiodemografi penduduk. Dengan menggunakan data mentah Sensus Penduduk 2010 yang diperoleh dari situs IPUMS, kajian ini menghitung rata-rata jumlah anak lahir hidup yang dilahirkan wanita pernah kawin umur 15-49 tahun. Hasil analisis menunjukkan terdapat keterkaitan antara fertilitas dan keberagaman kelompok suku atau etnis yang ada di Indonesia. Dari lima belas etnis besar yang dianalisis dalam kajian ini, etnis Batak memiliki tingkat fertilitas tertinggi diikuti etnis Aceh dan etnis Banten, sedangkan wanita pernah kawin yang beretnis Madura memiliki tingkat fertilitas terendah. Tingginya fertilitas pada beberapa kelompok suku besar di Indonesia terkait dengan keinginan untuk memiliki anak yang banyak, rendahnya umur kawin pertama wanita, dan adanya anggapan bahwa mereka yang memiliki jumlah anak yang banyak memiliki nilai sosial yang lebih tinggi. Rendahnya tingkat pendidikan dan wilayah tempat tinggal di perdesaan juga berkontribusi pada tingginya fertilitas.

Kata Kunci: Fertilitas, Kelompok Etnis, Sensus Penduduk



Risa Ruri Indraswari¹ and Risni Juliaeni Yuhan

FACTORS AFFECTING THE DELAY FIRST BIRTH IN RURAL INDONESIA: AN ANALYSIS OF THE 2012 IDHS

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol.12, No. 1, June 2017, Page 1-12

A large number of population that not followed by the quality of human resources will burden the development of a country. Thus, some efforts are needed to reduce the fertility level. One solution to this issue is to delay the first birth. This study aims to assess the delayed first child birth in rural Indonesia and the affecting factors. This study analyzed secondary data using descriptive approach to have a general description of the delayed first birth. Moreover, a binary logistic regression model was fitted to determine the associated factors. The results show that a socioeconomic variable that significantly associated with the delayed first child birth is husband's job in the non-agricultural sector. Furthermore, the significant demographic variables are the age of first marriage age and the perception of an ideal number of children.

Keywords: Binary Logistic Regression, Delayed First Birth, Rural Indonesia

Umi Yuminarti

TRANSMIGRATION POLICY IN THE CONTEXT OF SPECIAL AUTONOMY IN PAPUA: PROBLEMS AND EXPECTATIONS

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol.12, No. 1, June 2017, Page 13-24

Transmigration in Papua is perceived as an important approach to improve welfare, to achieve equity in regional development, and to bond the nation. However, this policy has also been a subject of criticism. Thus, the implementation of transmigration policy in Papua needs to be adjusted along with the enforcement of Special Autonomy Law in this province. The transmigration program is expected to be pro-indigenous (affirmative action). This article discusses the role of transmigration in the development of Papua with some related issues which potentially threaten the existence of the local community. Data and information sources in this study are the result of desk reviews from research reports, articles, books, and supporting documents. The result shows transmigration has a significant role in the development process of Papua. Still, it should consider the fundamental rights of the indigenous to avoid conflict in the community. Besides that, the implementation of transmigration program should follow democratic principles to foster the participation of communities in the development process.

Keywords: Transmigration, Special Autonomy, Affirmative Action, Papua

Mita Noveria

REPEATED INTERNATIONAL LABOR MIGRATION: THE CASE OF INDONESIAN LABOR MIGRANTS OF SUKEREJO WETAN VILLAGE, TULUNGAGUNG DISTRICT

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol.12, No. 1, June 2017, Page 25-38

Working overseas is an attempt to earn higher income and to accumulate financial capitals to run small enterprise in migrants' place of origins. In fact, many Indonesia returned migrants decided to re-migrate, either to previous countries or to new destination countries. This paper aims to assess factors that cause remigration of the returned labor migrants. This study used quantitative and qualitative data, based on research in one of major international labor migrants sending village in Indonesia, namely Sukorejo Wetan in Tulungagung District. Quantitative data was collected through survey on selected households, while qualitative data was gathered by in-depth interview, focus group discussion (FGD), and observation. The analysis shows four dominant factors that caused returned migrants to re-migrate, namely: (1) the remittances only sufficed consumption needs; (2) the returned migrants faced difficulties in adapting to labor force conditions at place of origins (i.e., job scarceness and low wage); (3) limited ability in entrepreneurship; and (4) availability of social network that facilitates remigration.

Keywords: International Labor Migration; Returned Migrants; Repeated Migration; Remittances

Aswatini

DECISION MAKING TO WORK OVERSEAS AMONG INDONESIAN WOMEN LABOR MIGRANTS: THE CASE OF CILACAP DISTRICT

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol.12, No. 1, June 2017, Page 39-54

In the past, women migrants are considered as passive migrants following their parents or husbands. However, the increasing number of Indonesian women migrating to work abroad, even outnumbering men, suggests the importance of understanding the reasons underlined their movements. This article examines the

decision-making process of working abroad among the returned Indonesian women migrants. A quantitative approach was used to analyze secondary data from several government institutions. Also, the qualitative approach was utilized to understand the migration decision-making process. The study was conducted in Cilacap District, one of the major labor migrant sending districts in Indonesia. The result showed that women have no other choice than working abroad, mainly due to the economic reason. Moreover, the initiative to work abroad commonly comes from the women themselves, while other family members, especially father and husband, only give their consent. It can be said that women are more autonomous and self-assured when deciding to work abroad.

Keywords: Labor Migration, Women, Cilacap, Decision Making

Anggi Afriansyah

THE IMPLEMENTATION OF JAKARTA SMART CARD IN DKI JAKARTA: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FULFILLMENT OF SOCIAL JUSTICE IN EDUCATION

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol.12, No. 1, June 2017, Page 55-68

Jakarta Smart Card (KJP) is a program by the DKI Jakarta Provincial Government which gives a chance for the less affluent to achieve up to secondary education. This paper examines three aspects of KJP implementation, namely (i) opportunities and challenges of the program implementation as the fulfillment of social justice in education; (ii) problems related to the program implementation and its future challenges; and (iii) KJP as an effort to improve education services. This study used primary data obtained from interviews and relevant secondary data. The main finding indicates that violations and misuse of KJP fund still exist. Although the government has improved the rules, management, and mechanisms for the distribution of the program, inaccuracies in data and fund recipients are still found. Therefore, these issues need to be the points of evaluation, improvement, and innovation to fulfill the social justice for the disadvantaged citizens.

Keywords: Jakarta Smart Card, Education, Competitiveness, Social Justice

Mugia Bayu Raharja

***FERTILITY BY ETHNICITY IN INDONESIA:
ANALISYS OF 2010 INDONESIAN POPULATION
CENSUS***

Jurnal Kependudukan Indonesia

Vol.12, No. 1, June 2017, Page 69-78

Indonesia is known as a country that has the largest ethnic groups in the world with 1,128 ethnic groups as reported on the 2010 Population Census. Ethnic diversity is one of the important factors that determine the amount and distribution of the population in Indonesia. This study aimed to determine variations and patterns of fertility by ethnic groups in Indonesia and its association with their socioeconomic characteristics. By using the 2010 Population Census raw data that obtained from the IPUMS website, this study calculated the average number of children born alive born to ever married women aged 15-49. The results show a relationship between fertility and ethnic groups. Among fifteen major ethnic groups analyzed in this study, Batak ethnic has the highest fertility rate followed by Acehnese and Bantenese, while ever married Maduranese women have the lowest fertility rate. The high level of fertility in some of the major ethnic groups in Indonesia is associated with the desire to have many children, the low age at first marriage of women, and the existed perception that those with many children would get higher social value. Low level of education and rural residential areas also contribute to high fertility rates.

Keywords: Fertility, Ethnic Group, Population Cencus

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

p-ISSN : 1907-2902 (Print)
e-ISSN : 2502-8537 (Online)

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI PENUNDAAN KELAHIRAN ANAK PERTAMA DI WILAYAH PERDESAAN INDONESIA: ANALISIS DATA SDKI 2012

(FACTORS AFFECTING THE DELAY FIRST BIRTH IN RURAL INDONESIA: AN ANALYSIS OF THE 2012 IDHS)

Risa Ruri Indraswari^{1*} dan Risni Juliaeni Yuhan²

¹Jurusan Statistik, Sekolah Tinggi Ilmu Statistik, Jakarta, 1330, risa.stis54@gmail.com

²Jurusan Statistik, Sekolah Tinggi Ilmu Statistik, Jakarta, 1330, risnij@stis.ac.id

Korespondensi Penulis: risa.stis54@gmail.com

Abstract

A large number of population that not followed by the quality of human resources will burden the development of a country. Thus, some efforts are needed to reduce the fertility level. One solution to this issue is to delay the first birth. This study aims to assess the delayed first child birth in rural Indonesia and the affecting factors. This study analyzed secondary data using descriptive approach to have a general description of the delayed first birth. Moreover, a binary logistic regression model was fitted to determine the associated factors. The results show that a socioeconomic variable that significantly associated with the delayed first child birth is husband's job in the non-agricultural sector. Furthermore, the significant demographic variables are the age of first marriage age and the perception of an ideal number of children.

Keywords: Binary Logistic Regression, Delayed First Birth, Rural Indonesia

Abstrak

Jumlah penduduk yang besar tetapi tidak diikuti dengan kualitas SDM yang baik akan menjadi beban bagi pembangunan suatu negara, sehingga diperlukan upaya penurunan tingkat fertilitas. Salah satu cara menurunkan tingkat fertilitas yaitu dengan penundaan kelahiran anak pertama. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji gambaran umum penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia serta faktor-faktor yang memengaruhinya. Metode analisis deskriptif digunakan untuk mengetahui gambaran umum penundaan kelahiran anak pertama. Selain itu, metode regresi logistik biner digunakan untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhinya. Hasil analisis menunjukkan variabel sosial ekonomi yang berpengaruh signifikan adalah pekerjaan suami di sektor nonpertanian. Sementara itu, variabel demografi yang berpengaruh signifikan terhadap penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia adalah umur kawin pertama dan persepsi jumlah anak ideal.

Kata Kunci: Regresi Logistik Biner, Penundaan Kelahiran Anak Pertama, Perdesaan Indonesia

PENDAHULUAN

Permasalahan kependudukan telah menjadi masalah penting bagi pemerintah dan para pakar kependudukan di Indonesia (Sunaryanto, 2012). Hasil Sensus Penduduk (SP) tahun 2010 menunjukkan kenaikan laju pertumbuhan penduduk Indonesia dari 1,45 persen pada periode 1990-2000 menjadi 1,49 persen pada periode

2000-2010. Jumlah penduduk Indonesia sebesar 237.641.326 jiwa pada tahun 2010 dan diproyeksikan mencapai 261.890.900 jiwa pada tahun 2017 (Badan Pusat Statistik [BPS], 2013). Indonesia termasuk negara dengan penduduk terbanyak di dunia setelah Republik Rakyat Cina, India dan Amerika Serikat.

Selain jumlah penduduk yang tinggi tersebut, *Total Fertility Rate* (TFR) Indonesia masih berada pada angka 2,6 di tahun 2012. Menurut data *United Nations* (UN), angka TFR Indonesia tersebut tergolong tinggi. Meskipun pada tahun 2015 sudah mengalami sedikit penurunan menjadi sebesar 2,5, tetapi TFR tersebut masih tergolong tinggi jika dibandingkan dengan negara lain, misalnya dua kali lebih tinggi dari TFR Singapura, 1,25 kali lebih tinggi dari TFR Malaysia dan menempati peringkat keempat di ASEAN. Menurut UN (2007), suatu negara akan mencapai tahap *replacement level fertility* ketika TFR berada pada angka 2,1. Ini berarti bahwa Indonesia belum mencapai tahap *replacement level fertility* sehingga upaya penurunan tingkat kelahiran masih diperlukan.

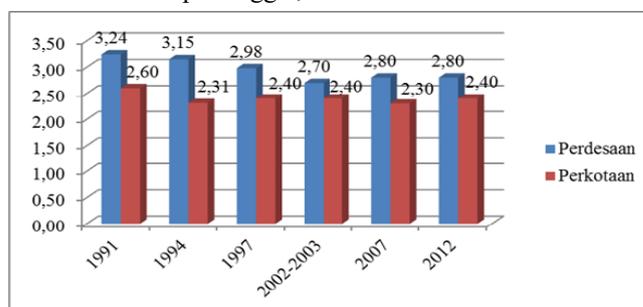
Kondisi TFR tersebut menyebabkan pertumbuhan penduduk menjadi tinggi, serta berakibat pada meningkatnya angka kelahiran. Apabila angka kelahiran tidak terkendali maka jumlah penduduk akan semakin besar. Namun, jumlah penduduk yang besar di Indonesia belum diimbangi dengan kualitas sumber daya manusianya (SDM). Kualitas SDM dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Pada tahun 2015, IPM Indonesia sebesar 0,689 (*United Nations Development Programme* [UNDP], 2016) dan tergolong dalam negara dengan kategori IPM menengah yaitu peringkat 113 dari 188 negara. Jika dibandingkan dengan beberapa negara di ASEAN posisi Indonesia masih berada di bawah Singapura (5), Brunei Darussalam (30), Malaysia (59), dan Thailand (87). Hal tersebut mengindikasikan bahwa kualitas SDM Indonesia belum baik. Jumlah penduduk yang besar jika tidak diikuti dengan kualitas SDM yang baik akan menjadi beban bagi pembangunan (*Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional* [BKKBN], 2009). Dengan demikian, Indonesia harus melakukan upaya pengendalian kelahiran agar tidak menimbulkan masalah yang berkelanjutan.

Sehubungan dengan pengendalian kelahiran, Bongaarts & Potters (1983) mengemukakan bahwa transisi penurunan fertilitas terjadi ketika ada transisi dari suatu populasi dengan kesuburan alami ke populasi yang kesuburannya dikendalikan. Penundaan kelahiran anak pertama berpengaruh terhadap penurunan fertilitas (Ekawati, 2008). Menurut Latif (2014), interval kelahiran anak pertama merupakan salah satu faktor yang penting dalam memengaruhi fertilitas pada masyarakat dengan tingkat penggunaan kontrasepsi yang rendah. Pada usia kawin yang ideal, semakin panjang interval kelahiran anak pertama maka akan memperlambat laju pertumbuhan penduduk (Latif, 2014).

Berdasarkan uraian di atas, perlu adanya upaya penundaan kelahiran anak pertama untuk menurunkan tingkat fertilitas di Indonesia. Upaya tersebut diutamakan di wilayah perdesaan karena, seperti yang dikemukakan dalam publikasi *Survei Demografi dan Kesehatan* (SDKI) tahun 2012, TFR di perdesaan (2,8) lebih tinggi dari pada TFR Indonesia (2,6) (BPS, BKKBN, Kementerian Kesehatan & ICF International, 2013). TFR wilayah perdesaan selalu lebih tinggi jika dibandingkan dengan wilayah perkotaan (Gambar 1). Hal ini dikarenakan sebagian besar wanita yang tinggal di perdesaan Indonesia tidak melakukan penundaan kelahiran anak pertama setelah menikah. Berdasarkan publikasi SDKI 2012, 94,1 persen wanita yang tinggal di perdesaan Indonesia tidak melakukan penundaan kelahiran anak pertama sehingga lebih cepat memiliki anak pertama. Menurut Simeon & Khalid (2014), cepatnya seorang wanita memiliki anak pertama setelah menikah akan mengarah pada transisi kelahiran yang lebih cepat dengan paritas tinggi sehingga meningkatkan TFR.

TFR di wilayah perdesaan Indonesia terlihat menurun dari tahun 1991-2003 dan stagnan di angka 2,8 pada tahun 2007 dan 2012 (Gambar 1). Meskipun TFR di wilayah perdesaan Indonesia mengalami penurunan namun angka tersebut belum mencapai tahap *replacement level fertility*. Tahap *replacement level fertility* ditandai dengan TFR berada pada angka 2,1 (UN, 2007). Selain itu, menurut publikasi SDKI 2012, median umur kawin pertama wanita di daerah perdesaan yaitu 19 tahun, padahal menurut BKKBN umur ideal menikah untuk wanita adalah 20 tahun. Kondisi median umur kawin pertama yang lebih muda dari usia ideal ini akan memperpanjang rentang waktu melahirkan selama usia subur.

Gambar 1. Tren angka kelahiran total berdasarkan daerah tempat tinggal, SDKI 1991-2012



Sumber: SDKI 1991-2012 (diolah)

Menurut Bongaarts & Potters (1983), upaya pengontrolan kelahiran dapat dengan penundaan kelahiran menggunakan alat kontrasepsi. Menunda kelahiran anak pertama lebih penting daripada menjaga jarak kelahiran dalam upaya menurunkan TFR karena

pada saat seorang wanita menunda kelahiran anak pertama akan sekaligus berpengaruh terhadap jarak kelahiran anak berikutnya. Menurut Rao & Balakrishnan (1989) dan Alam (2015), jika seorang wanita tidak menunda kelahiran anak pertamanya maka peluang pendeknya interval kelahiran anak berikutnya akan semakin meningkat.

Adapun di antara berbagai faktor yang memengaruhi penundaan kelahiran anak, Rahman, Mustafi & Azad (2013) menemukan bahwa faktor sosial ekonomi seperti pendidikan responden, status bekerja wanita, status ekonomi, pendidikan suami, pekerjaan suami, faktor budaya yaitu wilayah, daerah tempat tinggal, dan faktor demografi seperti usia perkawinan pertama berpengaruh terhadap lamanya waktu menikah hingga kelahiran anak pertama pada wanita di Bangladesh. Sementara itu, Kumar & Danabalan (2006) menemukan bahwa perbedaan usia antara pasangan, jenis keluarga, agama, tempat tinggal, terutama pesisir, dan pendidikan ibu berpengaruh signifikan terhadap penundaan kelahiran anak pertama. Penelitian Harefa (2014) menyebutkan bahwa umur wanita, tempat tinggal dan persepsi jumlah anak ideal berpengaruh terhadap penundaan kehamilan anak pertama pada wanita yang menikah dini di Pulau Jawa. Penelitian lainnya oleh Merjaya (2006) menunjukkan variabel yang memengaruhi wanita berstatus kawin dalam menunda kelahiran anak pertama di Provinsi NTT adalah akses terhadap media massa, frekuensi hubungan seks, dan status kepemilikan anak ketika pertama kali menggunakan alat kontrasepsi. Selanjutnya, variabel yang memengaruhi wanita yang menunda kelahiran anak pertama di Provinsi DI Yogyakarta adalah status bekerja wanita, umur perkawinan pertama, frekuensi hubungan seks, status kepemilikan anak ketika pertama kali menggunakan alat KB, dan daerah tempat tinggal.

Penelitian yang mengkaji tentang penundaan kelahiran anak pertama masih belum banyak dilakukan baik dari peneliti Indonesia maupun luar negeri. Meskipun beberapa penelitian mengenai penundaan kelahiran anak pertama telah dilakukan, tetapi definisi yang digunakan adalah seorang wanita dianggap menunda kelahiran anak pertama apabila kelahiran anak pertama lebih dari satu tahun setelah menikah. Selain itu, belum ada penelitian yang dilakukan di wilayah perdesaan. Kajian ini membatasi definisi wanita yang menunda kelahiran anak pertama sebagai wanita berstatus kawin usia 15-49 tahun yang menggunakan alat kontrasepsi dan belum memiliki anak pada saat pencacahan.

Permasalahan-permasalahan yang telah dijelaskan menunjukkan bahwa tingkat fertilitas di perdesaan Indonesia perlu dikendalikan dengan penundaan kelahiran anak pertama. Tulisan ini bertujuan untuk

mengkaji lebih lanjut faktor-faktor yang memengaruhi penundaan kelahiran anak pertama pada wanita berstatus kawin di wilayah perdesaan Indonesia.

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder berupa *raw data* yang bersumber dari kuesioner individu untuk WUS (Wanita Usia Subur) pada SDKI tahun 2012. Sampel dalam penelitian ini adalah wanita usia 15-49 tahun yang berstatus kawin yang belum memiliki anak dan tinggal di perdesaan Indonesia. Wanita yang mandul dan telah mengalami menopause dikeluarkan dari sampel. Jumlah sampel dalam penelitian ini sebanyak 1.215 wanita.

Variabel respon dalam penelitian ini adalah variabel penundaan kelahiran anak pertama, yang dibedakan menjadi dua kategori yaitu menunda dan tidak menunda. Sementara itu, variabel penjelasnya berupa faktor sosial ekonomi dan faktor demografi. Faktor sosial ekonomi terdiri dari variabel pendidikan wanita, status bekerja wanita, akses media massa terhadap informasi KB, pendidikan suami, pekerjaan suami dan status ekonomi. Selanjutnya, faktor demografi terdiri dari variabel umur perkawinan pertama, persepsi ibu mengenai jumlah anak ideal dan selisih umur suami dan istri. Variabel respon dalam penelitian ini adalah variabel dikotomi sehingga metode yang digunakan untuk menganalisis penundaan kelahiran anak pertama yaitu metode regresi logistik biner dengan metode *Backward Wald* dan tingkat signifikansi 5 persen. Model transformasi logit yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

$$\hat{g}(D) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 D_{11} + \hat{\beta}_2 D_{12} + \hat{\beta}_3 D_2 + \hat{\beta}_4 D_3 + \hat{\beta}_5 D_{41} + \hat{\beta}_6 D_{42} + \hat{\beta}_7 D_{51} + \hat{\beta}_8 D_{52} + \hat{\beta}_9 D_6 + \hat{\beta}_{10} D_7 + \hat{\beta}_{11} D_8 + \hat{\beta}_{12} D_{91} + \hat{\beta}_{13} D_{92}$$

Keterangan:

- D_{11} = Variabel *dummy* pendidikan wanita tidak bersekolah (> SMP*)
- D_{12} = Variabel *dummy* pendidikan wanita SD dan SMP (> SMP*)
- D_2 = Variabel *dummy* status bekerja wanita kategori bekerja (tidak bekerja*)
- D_3 = Variabel *dummy* akses media massa terhadap informasi mengenai KB kategori akses (tidak akses*)
- D_{41} = Variabel *dummy* pendidikan suami tidak bersekolah (> SMP*)
- D_{42} = Variabel *dummy* pendidikan suami SD dan SMP (> SMP*)
- D_{51} = Variabel *dummy* pekerjaan suami (tidak bekerja) (nonpertanian*)
- D_{52} = Variabel *dummy* pekerjaan suami pertanian (nonpertanian*)
- D_6 = Variabel *dummy* umur kawin pertama < 20 tahun (≥ 20 tahun*)
- D_7 = Variabel *dummy* persepsi jumlah anak ideal ≤ 2 anak (> 2 anak*)

D_8 = Variabel *dummy* selisih umur suami dan istri ≥ 5 tahun (< 5 tahun*)

D_{91} = Variabel *dummy* status ekonomi miskin (kaya*)

D_{92} = Variabel *dummy* status ekonomi menengah (kaya*)

Keterangan: *) kategori referensi

REGRESI LOGISTIK BINER

Analisis regresi logistik biner merupakan sebuah analisis yang digunakan untuk menjelaskan hubungan antara variabel respons yang berupa data biner atau dikotomi dengan satu set variabel penjelas (Hosmer & Lemeshow, 2000). Variabel dikotomi atau biner merupakan variabel yang memiliki dua kategori, yaitu kategori yang menyatakan “sukses” ($Y=1$) dan kategori yang menyatakan kejadian “gagal” ($Y=0$). Variabel penjelas dapat berupa data kuantitatif atau kualitatif dengan menggunakan variabel *dummy*. Bentuk umum model regresi logistik:

$$\ln \frac{\pi(x)}{1-\pi(x)} = (\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p)$$

dan bentuk transformasi dari $\pi(x)$ disebut transformasi logit adalah:

$$g(x) = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p$$

Dalam model regresi logistik dengan variabel respons dikotomi dapat diekspresikan sebagai berikut:

$$y_i = \pi(x) + \varepsilon_i$$

dimana ε_i diasumsikan memiliki salah satu nilai dari dua kemungkinan nilai, yaitu:

1. jika $y = 1$, maka $\varepsilon = 1 - \pi(x)$ dengan peluang $\pi(x)$
2. jika $y = 0$, maka $\varepsilon = -\pi(x)$ dengan peluang $1 - \pi(x)$

ε mengikuti distribusi binomial dengan rata-rata nol dan varians yang sama untuk $\pi(x)[1-\pi(x)]$ (Hosmer & Lemeshow, 2000, hal. 7).

PENUNDAAN KELAHIRAN ANAK PERTAMA

Apabila seseorang tidak berhasil mendewasakan usia perkawinannya, maka penundaan kelahiran anak pertama harus dilakukan (BKKBN, 2011). Penundaan kelahiran anak pertama berkaitan erat dengan interval kelahiran. Dengan adanya penundaan kelahiran anak pertama setelah menikah, interval kelahiran anak pertama akan semakin panjang. Interval kelahiran anak pertama merupakan jarak antara waktu pernikahan hingga kelahiran anak pertama.

Menurut Kamal & Pervaiz (2013), interval kelahiran anak pertama berpengaruh terhadap sisa panjangnya interval kelahiran selama masa reproduksi. Wanita

dengan interval kelahiran anak pertama yang lebih pendek akan memiliki sisa interval kelahiran selama masa reproduksi yang lebih panjang. Interval kelahiran anak pertama juga berpengaruh terhadap pola reproduksi wanita. Seperti yang dikemukakan oleh Rao & Balakhrisnan (1989) dan Alam (2015), interval kelahiran yang pendek pada kelahiran anak pertama akan meningkatkan peluang pendeknya interval kelahiran anak selanjutnya.

Selain itu, interval kelahiran anak pertama berpengaruh terhadap tingkat fertilitas. Menurut Latif (2014), interval kelahiran anak pertama merupakan salah satu faktor yang penting dalam memengaruhi fertilitas pada masyarakat dengan tingkat penggunaan kontrasepsi yang rendah. Pada usia kawin yang ideal, semakin panjang interval kelahiran anak pertama maka laju pertumbuhan penduduk akan semakin lambat (Latif, 2014).

PENDIDIKAN WANITA

Pendidikan wanita memiliki efek terhadap fertilitas. Wanita yang berpartisipasi lebih lama dalam pendidikan akan mengarah pada penundaan memiliki anak (Blossfeld & Huinink, 1991). Wanita cenderung tidak memiliki anak ketika sedang melanjutkan sekolah hingga perguruan tinggi, sehingga menunda perkawinan dan memperpendek masa reproduksi mereka (Ferre, 2009). Menurut Blossfeld & Huinink (1991), seiring dengan peningkatan tingkat pendidikan wanita, maka keinginan untuk memiliki anak pertama turut meningkat, tetapi jumlah anak yang dilahirkan selama masa reproduksi akan menurun.

Pendidikan yang didapat oleh wanita akan memengaruhi pola pikir dalam pengambilan keputusan terkait fertilitasnya. Wanita dengan pendidikan tinggi cenderung lebih mudah untuk menerima pemikiran-pemikiran baru, termasuk pemahaman mengenai keluarga kecil yang nantinya akan berpengaruh terhadap fertilitasnya. Pencapaian tingkat pendidikan wanita kawin usia 15-49 tahun yang belum mempunyai anak dan tinggal di desa masih rendah sebab lebih dari sebagian wanita di perdesaan Indonesia (61,4 persen) hanya berpendidikan SD dan SMP.

Rendahnya pendidikan wanita akan berakibat pada fertilitasnya. Seperti yang dikemukakan Lembaga Demografi UI (2007), pendidikan wanita berhubungan negatif dengan rata-rata jumlah anak yang dilahirkan. Hal ini menunjukkan bahwa semakin rendah pendidikan wanita maka jumlah anak yang dilahirkan akan semakin banyak. Selain itu, pendidikan wanita memiliki peran dalam menentukan keputusan

penundaan kelahiran anak pertama. Pendidikan wanita diyakini berpengaruh terhadap penundaan kelahiran anak pertama. Setelah menikah, wanita yang berpendidikan tinggi cenderung tidak menunda kelahiran anak pertama dibandingkan dengan wanita yang berpendidikan rendah (NSEO & ORC Macro Inc., 2003 dalam Kamal & Pervaiz, 2013).

Persentase penundaan kelahiran anak pertama tertinggi terdapat pada wanita yang memiliki pendidikan SD & SMP (10,8 persen). Sementara itu, persentase penundaan kelahiran anak pertama terendah pada wanita yang tidak bersekolah (2,3 persen). Berdasarkan hasil olahan data SDKI 2012, juga ditemui adanya sebagian (51,7 persen) wanita kawin di perdesaan yang tidak mengetahui alat kontrasepsi yang dapat digunakan untuk menunda kelahiran anak (Tabel 1).

Analisis inferensial digunakan untuk membuktikan apakah pendidikan wanita berpengaruh signifikan terhadap penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia. Analisis inferensial dengan regresi logistik biner menunjukkan bahwa pendidikan wanita tidak signifikan dalam memengaruhi penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia. Bagi seorang wanita, memiliki anak merupakan pemenuhan suatu kebutuhan dalam kehidupan, memberikan status dewasa dan memberikan tanggung jawab yang lebih besar dalam mengemban amanah (Mahadevan dkk., 1986 dalam Putri, 2014). Sampai dimanapun tingkat pendidikan mereka, wanita dianggap ingin segera memiliki anak setelah menikah karena anak dianggap sebagai pemenuhan kebutuhan dalam hidup (Tabel 2).

STATUS BEKERJA WANITA

Status bekerja wanita berpengaruh terhadap fertilitasnya. Hal ini terjadi karena wanita yang bekerja lebih sering menghabiskan waktunya di luar rumah dibandingkan dengan wanita yang tidak bekerja. Oleh karena itu, wanita yang tidak bekerja cenderung memiliki jumlah anak yang lebih banyak. Sebagian besar wanita kawin usia 15-49 yang belum memiliki anak dan tinggal di desa berstatus bekerja yaitu sebesar 63,9 persen. Hal ini menunjukkan bahwa sudah banyak wanita kawin yang berpartisipasi dalam angkatan kerja.

Status bekerja wanita juga memiliki peran dalam menentukan keputusan penundaan kelahiran anak pertama. Wanita yang bekerja cenderung untuk menunda kelahiran anak pertamanya (Rao & Balakhrisan, 1989). Wanita yang bekerja dan memiliki jabatan tinggi lebih beranggapan bahwa kehadiran anak hanya akan menghambat peningkatan karier (Yanzi, 2015). Pada kondisi ini, wanita memiliki anggapan

bahwa waktu yang seharusnya digunakan untuk bekerja, harus diselingi dengan mengasuh anak. Wanita yang sudah menikah dan memiliki anak yang beristirahat dari pekerjaannya, kemudian memutuskan untuk kembali memasuki dunia kerja akan mendapatkan posisi pekerjaan yang lebih rendah dari posisi sebelum menikah (Yanzi, 2015).

Namun demikian pernyataan tersebut berbeda dengan hasil olah data SDKI 2012. Penundaan kelahiran anak pertama lebih banyak dilakukan oleh wanita yang tidak bekerja yaitu sebesar 10,8 persen, sedangkan bagi wanita yang bekerja hanya sebesar 7,8 persen. Hal ini diduga karena diperlukan biaya untuk kualitas anak sehingga penundaan kelahiran anak dilakukan sampai orang tua mendapatkan pekerjaan untuk memperoleh penghasilan agar dapat membiayai kebutuhan anak. Biaya memiliki anak merupakan salah satu faktor ekonomi yang memengaruhi fertilitas (Becker, 1970 dalam Lembaga Demografi UI, 2007). Hasil penelitian lainnya menunjukkan bahwa wanita Jepang memiliki pandangan bahwa mereka harus merasa aman terlebih dahulu dalam hal ekonomi sebelum memutuskan untuk memiliki anak (Yanzi, 2015).

Hasil regresi logistik biner menunjukkan bahwa status bekerja wanita tidak signifikan dalam memengaruhi penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia. Wanita menitikberatkan anak sebagai teman dan kebutuhan emosional serta fisik dari pengasuhan anak (Oppong, 1983 dalam Putri, 2014). Jadi, keinginan untuk segera memiliki anak setelah menikah tidak terlalu berbeda jauh antara wanita yang bekerja maupun tidak bekerja. Hal ini menyebabkan status bekerja wanita tidak berpengaruh terhadap penundaan kelahiran anak pertama.

AKSES MEDIA MASSA TERHADAP INFORMASI KB

Akses terhadap media massa juga berpengaruh terhadap penundaan kelahiran anak pertama. Wanita yang biasanya banyak mengakses media massa cenderung memiliki jarak yang lebih panjang antara perkawinan dan kelahiran anak pertama dibandingkan dengan wanita yang jarang mengakses media massa.

Hasil penelitian Merjaya (2006) menunjukkan bahwa, wanita yang mengakses media massa cenderung menunda kelahiran anak pertamanya dibandingkan dengan wanita yang tidak pernah mengakses media massa.

Akses media massa terhadap informasi KB penting dalam memengaruhi masyarakat untuk melakukan penundaan kelahiran. Dengan mengakses media massa,

wanita dapat memperluas pengetahuannya mengenai KB. Berdasarkan SDKI 2012 (diolah), wanita kawin usia 15-49 tahun yang belum memiliki anak dan tinggal di perdesaan Indonesia yang mengakses media mengenai informasi KB (51 persen) hampir berimbang dengan wanita yang tidak mengakses media massa terhadap informasi KB (49 persen). Sementara itu, informasi mengenai KB paling banyak diakses melalui televisi (43,2 persen). Selanjutnya, proporsi penundaan kelahiran anak pertama pada wanita yang pernah mengakses media massa (9,2 persen) lebih tinggi dibandingkan dengan wanita yang tidak pernah mengakses media massa (8,6 persen). Hal ini mengindikasikan bahwa media massa yang memuat informasi tentang KB memiliki peranan penting dalam memengaruhi wanita kawin usia 15-49 tahun yang belum memiliki anak untuk menunda kelahiran anak pertamanya.

Setelah melakukan analisis inferensial dengan regresi logistik biner ternyata akses media massa terhadap informasi KB tidak signifikan dalam memengaruhi penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia. Akses media massa merupakan komunikasi satu arah. Model komunikasi satu arah kurang efektif karena bersifat instruktif, hanya berjalan satu arah dan disampaikan secara singkat (Khairunnisa, Cangara, & Kasnawi, 2015). Media massa hanya sebagai media yang menginformasikan dan membuat orang sadar akan keberadaan KB. Untuk sampai kepada tindakan tetap diperlukan orang-orang yang secara personal mampu mempersuasi sasarannya (Sedyaningsih, Rachman & Rusli, 2013). Penyuluhan yang dilakukan secara langsung atau bertatap muka sangat diperlukan dalam memengaruhi masyarakat karena terjalin komunikasi dua arah. Jadi, sesering apapun wanita mengakses media massa tentang informasi KB tidak berpengaruh terhadap penundaan kelahiran anak pertama karena belum diimbangi dengan kegiatan-kegiatan penyuluhan yang menerangkan langsung tentang informasi KB. Hal ini yang menyebabkan akses media massa terhadap informasi KB tidak signifikan dalam memengaruhi penundaan kelahiran anak pertama.

PENDIDIKAN SUAMI

Pendidikan suami berpengaruh signifikan terhadap interval kelahiran anak pertama (Rahman dkk., 2013). Semakin tinggi pendidikan suami akan memperpendek interval kelahiran anak pertama sebesar tiga persen (Latif, 2014). Hal ini menunjukkan bahwa wanita cenderung tidak menunda kelahiran anak pertama ketika pendidikan suaminya semakin tinggi. Responden yang menikah dengan laki-laki yang berpendidikan

lebih tinggi memiliki kecenderungan melahirkan 1,51 kali responden yang menikah dengan laki-laki yang tidak berpendidikan (Alam, 2015).

Pendidikan suami merupakan salah satu variabel penting dalam menentukan keputusan seseorang untuk memiliki anak. Sebagian besar (64,6 persen) wanita kawin usia 15-49 tahun yang belum memiliki anak dan tinggal di desa memiliki suami berpendidikan SD dan SMP. Suami merupakan kepala keluarga yang bertugas memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Pendidikan suami berpengaruh terhadap pendapatannya. Seseorang yang memiliki pendidikan lebih tinggi mempunyai peluang untuk menduduki jabatan/ pekerjaan yang lebih tinggi dan sekaligus pendapatan yang lebih tinggi (Tarigan, 2006), sedangkan pendapatan juga memiliki hubungan positif dengan fertilitas (Lembaga Demografi UI, 2007). Selain itu, pendidikan suami berperan dalam menentukan penundaan kelahiran anak pertama yang dilakukan oleh wanita di perdesaan Indonesia. Persentase penundaan kelahiran anak pertama tertinggi terdapat pada wanita yang memiliki suami yang tidak bersekolah (12,1 persen). Untuk membuktikan bahwa pendidikan suami berpengaruh terhadap penundaan kelahiran anak pertama dilakukan analisis inferensial menggunakan analisis regresi logistik biner.

Hasil regresi logistik biner menunjukkan bahwa pendidikan suami tidak signifikan dalam memengaruhi penundaan kelahiran anak pertama. Suami mementingkan kebutuhan akan keturunan untuk melanjutkan garis keluarga (Hatta, 2012). Anak merupakan pelengkap keluarga, jaminan di hari tua dan dapat membantu ekonomi keluarga (Destriyani, 2013). Hal ini menunjukkan bahwa anak sangat penting dalam keluarga sehingga tidak ada perbedaan keinginan untuk segera memiliki anak setelah menikah, baik pada suami yang memiliki pendidikan tinggi maupun pendidikan rendah. Hal ini menyebabkan pendidikan suami tidak berpengaruh terhadap penundaan kelahiran anak pertama.

PEKERJAAN SUAMI

Pekerjaan suami berpengaruh terhadap penundaan kelahiran anak pertama. Wanita yang suaminya bekerja di bidang nonpertanian cenderung menunda kelahiran anak pertama dibandingkan dengan yang suaminya bekerja di bidang pertanian. Hal ini diperkuat oleh Rahman dkk. (2013) yang menyatakan bahwa peluang menjadi seorang ibu lebih tinggi delapan persen bagi responden yang suaminya bekerja sebagai pengusaha dibandingkan dengan mereka yang suaminya bekerja pada sektor pertanian. Alam (2015) juga menemukan bahwa responden yang suaminya bekerja di bidang

sektor jasa berpeluang tujuh persen lebih tinggi menjadi seorang ibu dibandingkan dengan responden yang suaminya bekerja di bidang pertanian.

Pekerjaan suami berhubungan dengan penentuan keputusan untuk memiliki anak. Pada umumnya seseorang yang bekerja akan memiliki kemampuan finansial yang lebih baik dibandingkan dengan seseorang yang tidak bekerja. Sebesar 97,8 persen suami dari wanita kawin usia 15-49 tahun yang belum memiliki anak dan tinggal di perdesaan Indonesia sudah memiliki pekerjaan. Wanita dengan suami yang bekerja di bidang nonpertanian memiliki persentase tertinggi sebesar 61,8 persen. Persentase penundaan kelahiran anak pertama terendah terjadi pada kelompok suami yang tidak bekerja. Wanita dengan suami yang tidak bekerja cenderung memilih cepat memiliki anak dengan harapan agar anaknya nanti dapat segera membantu kebutuhan hidupnya. Anak sering dinilai dari aspek ekonomi sebagai barang konsumsi yang dapat berfungsi sebagai jaminan hidup untuk hari tua (Yanzi, 2015).

Analisis inferensial dengan regresi logistik biner menunjukkan bahwa pekerjaan suami signifikan dalam memengaruhi penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia. Nilai *odds ratio* dari variabel *dummy* pekerjaan suami di bidang pertanian sebesar 0,542. Hal ini menunjukkan bahwa wanita dengan suami yang bekerja di bidang nonpertanian cenderung menunda kelahiran anak pertamanya 0,542 kali wanita dengan suami yang bekerja di bidang pertanian, dengan asumsi variabel lain konstan. Hasil regresi ini sejalan dengan hasil penelitian di pedesaan Bangladesh yang menunjukkan bahwa wanita yang mempunyai suami petani cenderung tidak menunda kelahiran anak pertama (Rahman dkk., 2013). Hal ini terjadi karena diduga bahwa wanita dengan suami yang bekerja di sektor pertanian tidak memiliki jam kerja yang rutin sehingga jika cepat memiliki anak tidak akan mengganggu pekerjaannya, malah dapat segera membantu mereka bekerja ketika besar nanti. Umum ditemui di masyarakat di daerah perdesaan dengan mata pencaharian sebagai petani, anak diharapkan berkontribusi besar dalam perekonomian keluarganya, dengan cara membantu orang tua dalam pekerjaannya (Putri, 2014).

STATUS EKONOMI

Status ekonomi dilihat dari variabel indeks kekayaan. Dalam SDKI, indeks kekayaan terbagi menjadi lima bagian yaitu *lowest*, *second*, *middle*, *fourth*, dan *highest*. Dalam penelitian ini, status ekonomi dibagi kedalam tiga kategori yaitu miskin, menengah dan kaya. Sebagian besar wanita kawin umur 15-49 yang belum

memiliki anak dan tinggal di perdesaan Indonesia berstatus ekonomi miskin (58,5 persen).

Persentase wanita yang menunda kelahiran anak pertama dengan status ekonomi miskin yaitu sebesar 10,1 persen, menengah sebesar 7,5 persen, dan kaya sebesar 5,4 persen. Persentase penundaan kelahiran anak pertama terbesar terdapat pada kelompok wanita dengan status ekonomi miskin. Semakin rendah status ekonomi seorang wanita, maka wanita tersebut cenderung menunda kelahiran anak pertamanya. Hal ini terjadi karena ada pengaruh dari biaya untuk keperluan anak.

Analisis inferensial digunakan untuk membuktikan apakah status ekonomi berpengaruh signifikan terhadap penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia. Setelah melakukan analisis inferensial dengan regresi logistik biner ternyata status ekonomi tidak signifikan dalam memengaruhi penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia. Masyarakat desa masih menganggap anak sebagai aset ekonomi dan jaminan masa tua (Putri, 2014). Meskipun sudah kaya, pasti orang tersebut masih tetap ingin segera memiliki anak. Selain itu, di Indonesia masih ada sebuah anggapan bahwa 'banyak anak banyak rejeki' (Destriyani, 2013).

UMUR KAWIN PERTAMA

Wanita yang menikah muda cenderung untuk menunda kelahiran anak pertamanya. Di Amhara, Ethiopia, banyak terjadi pernikahan dini karena alasan budaya sehingga mereka cenderung untuk menunda memiliki anak pertama (Gurumu & Etana, 2014). Wanita yang menikah pada usia muda, belum siap secara psikologis dan belum dewasa secara fisik untuk memiliki anak.

Umur perkawinan pertama seorang wanita dapat berpengaruh terhadap fertilitasnya. Ketika usia perkawinan pertama bertambah, fertilitas dapat menurun karena jumlah perempuan berisiko melahirkan anak turut berkurang (Nag & Singhal, 2013). Wanita kawin usia 15-49 tahun yang belum memiliki anak dan tinggal di perdesaan Indonesia lebih banyak yang menikah pada umur 20 tahun ke atas (55,4 persen), sedangkan mereka yang menikah pada umur kurang dari 20 tahun sebesar 44,6 persen. Hal ini mengindikasikan bahwa wanita di desa masih banyak yang menikah dini.

Hasil regresi menunjukkan bahwa umur kawin pertama signifikan dalam memengaruhi penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia. Nilai *odds ratio* dari variabel *dummy* umur kawin pertama sebesar 3,004. Angka tersebut menunjukkan bahwa

probabilitas wanita dengan umur kawin pertama kurang dari 20 tahun untuk menunda kelahiran anak pertama mencapai tiga kali lipat probabilitas wanita umur kawin 20 tahun ke atas untuk melakukan hal serupa, dengan asumsi variabel lain konstan.

PERSEPSI JUMLAH ANAK IDEAL

Keputusan seseorang wanita untuk menunda kelahiran anak pertama berkaitan dengan persepsi jumlah anak idealnya. Wanita yang menginginkan jumlah anak sedikit cenderung menunda kelahiran anak pertamanya dibandingkan dengan wanita yang menginginkan jumlah anak banyak. Pasangan yang berniat memiliki satu atau dua orang anak akan memperpanjang jarak antara pernikahan dan kelahiran anak pertama yaitu dengan menunda kelahiran anak pertama dalam rangka membangun kehidupan yang lebih baik sebagai pasangan (Martin, 1995 dalam Latif, 2014). Sebagian besar wanita berpersepsi bahwa jumlah anak ideal adalah paling banyak dua orang (63,1 persen).

Proporsi wanita dengan persepsi jumlah anak ideal maksimal dua orang yang menunda kelahiran anak pertamanya sebesar 10,5 persen, sedangkan proporsi wanita dengan persepsi jumlah anak ideal lebih dari dua orang yang menunda kelahiran anak pertamanya sebesar 6,2 persen. Dapat dikatakan, wanita dengan persepsi jumlah anak ideal maksimal dua orang cenderung untuk menunda kelahiran anak pertama.

Setelah melakukan analisis inferensial dengan regresi logistik biner, persepsi jumlah anak ideal signifikan ditemukan berpengaruh signifikan terhadap penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia. Nilai *odds ratio* dari variabel *dummy* persepsi jumlah anak ideal sebesar 1,918. Hal ini menunjukkan bahwa probabilitas wanita dengan persepsi jumlah anak ideal maksimal dua orang untuk menunda kelahiran anak pertamanya hampir dua kali lipat probabilitas penundaan kelahiran oleh wanita dengan persepsi jumlah anak ideal lebih dari dua anak, dengan asumsi variabel lain konstan.

SELISIH UMUR ANTARA SUAMI DAN ISTRI

Perbedaan umur suami dan istri dibagi menjadi dua kelompok yaitu kurang dari lima tahun dan lima tahun ke atas. Persentase wanita kawin yang belum memiliki anak yang memiliki jarak umur kurang dari lima tahun dengan suaminya mencapai 51,9 persen. Namun persentase wanita kawin yang belum memiliki anak yang terpaut umur lima tahun ke atas dengan suaminya juga tergolong cukup besar (48,9 persen).

Menurut penelitian sebelumnya, wanita yang jarak umurnya lebih dari lima tahun dengan suaminya cenderung menunda kelahiran anak pertama. Namun hasil penelitian tersebut berbeda dengan hasil studi ini. Studi ini menunjukkan bahwa persentase wanita yang melakukan penundaan kelahiran anak pertama lebih rendah terjadi pada kelompok wanita yang memiliki selisih umur minimal lima tahun dengan suaminya. Hal ini terjadi karena ketika perbedaan usia antara suami dan istri tinggi maka umumnya yang memiliki umur lebih tua adalah suami, dan suami yang lebih tua cenderung tidak menggunakan alat kontrasepsi karena ingin mencapai ukuran keluarga yang diinginkan (Chowdhury & Karim, 2013).

Setelah melakukan analisis inferensial dengan regresi logistik biner ternyata selisih umur suami dan istri tidak signifikan dalam memengaruhi penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia. Hal ini terjadi karena persentase perbedaan umur suami dan istri, baik yang <5 tahun maupun ≥ 5 tahun di perdesaan Indonesia, hampir sama. Selain itu, kehadiran anak merupakan segala-galanya bagi orang tua karena kebahagiaan yang dirasakan orang tua tidak dapat dibayar dengan apapun, sehingga sebarang besarnya perbedaan umur antara suami dan istri, mereka tetap ingin cepat melahirkan seorang anak. Hal ini yang menyebabkan perbedaan umur tidak signifikan berpengaruh terhadap penundaan kelahiran anak pertama (Istiqomah, 2014).

KESIMPULAN

Gambaran umum karakteristik wanita kawin usia 15-49 tahun yang melakukan penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia adalah sebagian besar dari mereka berpendidikan SD dan SMP, umur perkawinan pertama kurang dari 20 tahun, tidak bekerja, dan biasa/pernah mengakses media massa. Selain itu, pendidikan suami umumnya rendah (tidak sekolah) dan bekerja di bidang nonpertanian dengan status ekonomi miskin.

Faktor sosial ekonomi berpengaruh signifikan terhadap penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia yang ditunjukkan oleh variabel pekerjaan suami di sektor nonpertanian. Hal ini disebabkan pekerjaan suami di sektor pertanian akan memperkecil kecenderungan seorang wanita untuk menunda kelahiran anak pertama.

Faktor demografi berpengaruh signifikan terhadap penundaan kelahiran anak pertama di wilayah perdesaan Indonesia yang ditunjukkan oleh variabel umur kawin pertama dan persepsi jumlah anak ideal.

Semakin muda umur kawin pertama akan memperbesar kecenderungan seorang wanita untuk menunda kelahiran anak pertama. Sementara itu, semakin rendah persepsi jumlah anak ideal akan memperbesar kecenderungan seorang wanita untuk menunda kelahiran anak pertama.

Dengan kata lain, wanita yang memiliki suami yang bekerja pada sektor nonpertanian cenderung menunda kelahiran anak pertama dibandingkan dengan wanita yang memiliki suami yang bekerja pada sektor pertanian. Selanjutnya, wanita yang umur kawin pertamanya <20 tahun cenderung menunda kelahiran anak pertama dibandingkan dengan wanita yang umur kawin pertamanya ≥20 tahun, serta wanita yang berpersepsi jumlah anak ideal maksimal dua cenderung menunda kelahiran anak pertama dibandingkan dengan wanita yang berpersepsi jumlah anak ideal lebih dari dua.

Saran yang dapat diberikan dari penelitian ini adalah:

1. BKKBN hendaknya lebih meningkatkan kualitas dan frekuensi penyuluhan mengenai pentingnya penundaan kelahiran anak pertama dengan menggunakan alat kontrasepsi, pantangan berkala, *coitus interruptus* terutama kepada wanita yang umur kawin pertamanya minimal 20 tahun dan memiliki suami yang bekerja di bidang pertanian di wilayah perdesaan Indonesia. Selain itu, penyuluhan tersebut diharapkan mampu mengubah pola pikir masyarakat di wilayah perdesaan Indonesia untuk menginternalisasikan jumlah anak ideal maksimal dua orang anak. Sosialisasi penundaan kelahiran anak pertama bagi wanita umur kawin pertama di bawah 20 tahun juga harus terus dilaksanakan.
2. Pemerintah dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) diharapkan lebih banyak memberikan pembekalan *soft skills* sehingga terjadi mobilitas tenaga kerja yang tadinya bekerja di bidang pertanian bisa bekerja di bidang nonpertanian seperti wirausaha dibidang jasa (seperti servis ponsel, bengkel, jahit pakaian, dan lain-lain) ataupun di bidang perdagangan.
3. Penelitian selanjutnya, sebaiknya menambahkan variabel baru seperti persepsi suami terhadap anak, persepsi istri terhadap anak. Penelitian ini tidak memasukkan variabel tersebut karena terbatasnya ketersediaan data yang digunakan.

Tabel 1. Persentase penundaan kelahiran anak pertama berdasarkan karakteristik wanita kawin usia subur di wilayah perdesaan Indonesia.

Nama Variabel	Kategori	Persentase penundaan kelahiran anak pertama (%)	
		Tidak	Ya
(1)	(2)	(3)	(4)
Pendidikan wanita	Tidak Bersekolah	97,7	2,3
	SD dan SMP	89,2	10,8
	> SMP	93,7	6,3
Status bekerja wanita	Tidak bekerja	89,2	10,8
	Bekerja	92,2	7,8
Akses media massa terhadap informasi KB	Tidak mengakses	91,4	8,6
	Mengakses media massa	90,8	9,2
Pendidikan suami	Tidak bersekolah	87,9	12,1
	SD dan SMP	90,7	9,3
	> SMP	92,2	7,8
Pekerjaan suami	Tidak bekerja	98,5	1,5
	Pertanian	93,1	6,9
	Non pertanian	89,7	10,3
Umur perkawinan pertama	< 20 tahun	86,3	13,7
	≥ 20 tahun	95,0	5,0
Persepsi jumlah anak ideal	> 2 orang	93,8	6,2
	≤ 2 orang	89,5	10,5
Selisih umur antara suami dan istri	< 5 tahun	91,1	8,9
	≥ 5 tahun	91,2	8,8
Status ekonomi	Miskin	89,9	10,1
	Menengah	92,5	7,5
	Kaya	94,6	5,4

Sumber: SDKI 1991-2012 (diolah)

Tabel 2. Penduga parameter, statistik uji *Wald*, dan *odds ratio* status penundaan kelahiran anak pertama

Variabel	$\hat{\beta}$	Wald	P-value	exp($\hat{\beta}$)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pekerjaan suami				
Pertanian	-0,61	5,00	0,03	0,54
Nonpertanian (<i>ref</i>)	0,00	-	-	1,00
Umur kawin pertama				
< 20 tahun	1,10			3,00
≥ 20 tahun (<i>ref</i>)	0,00	-	-	1,00
Persepsi jumlah anak ideal				
> 2 anak (<i>ref</i>)	0,65	5,52	0,02	1,92
≤ 2 anak	0,00	-	-	1,00
Konstanta	-3,56	136,88	0,00	0,03

Sumber: SDKI 2012 (diolah)

DAFTAR PUSTAKA

- Alam, M. M. (2015). Marriage to first birth interval and its associated factors in Bangladesh. *Asian Journal of Social Sciences & Humanities*, 4(4), 36-47.
- Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional [BKKBN]. (2009, 18 Agustus). Korelasi positif antara jumlah penduduk dengan SDM berkualitas dalam menunjang pembangunan di segala bidang. Diakses dari <http://www.bkkbn.go.id/arsip/Documents/Perpustakaan/ALIH%20MEDIA%20012/013/29.%20Korelasi%20Positif%20Antara%20Jumlah%20Penduduk%20Dengan%20Sdm.pdf>
- _____. (2011, 13 Oktober). Pendewasaan usia perkawinan. Diakses dari <http://lampung.bkkbn.go.id/Lists/Artikel/DispForm.aspx?ID=21&ContentTypeId=0x01003DCABAC04B7084595DA364423DE7897>
- Badan Pusat Statistik [BPS], BKKBN, Kementerian Kesehatan [Kemenkes], dan ICF International. (2013). *Indonesia demographic and health survey 2012*. Jakarta, Indonesia: BPS, BKKBN, Kemenkes, dan ICF International.
- BPS. (2013). *Proyeksi penduduk Indonesia 2010-2035*. Jakarta: BPS.
- Blossfeld, H., & Huinink, J. (1991). Human capital investments or norms of role transition? How women's schooling and career affect the process of family formation. *American Journal of Sociology*, 97(1), 143-168.
- Bongaarts, J., & Potters, R.E. (1983). *Fertility, biology, and behaviour: An analysis of the proximate determinants*. New York: Academic Press.
- Chowdhury, A.H., & Karim, A. (2013). Patterns and differentials of birth intervals in Bangladesh. *Global Journals Inc. USA*, 13(2), 19-32.
- Destriyani, C. (2013). *Tinjauan aspek sosial ekonomi keluarga terhadap nilai anak: Studi kasus pada ibu di Kota Malang* (Skripsi): Universitas Brawijaya.
- Ekawati, R. (2008). Faktor karakteristik keluarga, tingkat fertilitas dan pemakaian kontrasepsi. *Jurnal Kependudukan Padjadjaran*, 10(2) (Juli, 2008), 135-151.
- Ferre, C. (2009). *Age at first child: does education delay fertility timing? The case of Kenya* (Policy Research Working Paper No. 4833). Washington, DC: World Bank.
- Gurumu, E., & Etana, D. (2014). Age at first marriage and first birth interval in Ethiopia: Analysis of the roles of social and demographic Factors. *African Population Studies*, 28(3), 1332-1334.
- Harefa, N. F. (2014). *Faktor-Faktor yang memengaruhi kecenderungan penundaan kehamilan anak pertama pada wanita yang menikah dini di Pulau Jawa tahun 2012* (Skripsi). Sekolah Tinggi Ilmu Statistik, Jakarta.
- Hatta, M. (2012, 17 Januari). Persepsi keluarga terhadap anak. Diakses dari <http://kaltim.bkkbn.go.id/Lists/Artikel/DispForm.aspx?ID=260&ContentTypeId=0x01003DCABABC04B7084595DA364423DE7897>
- Hosmer, D. W., & Lemeshow, S. (2000). *Applied logistic regression (2nd ed.)*. Ohio: John Wiley & Sons, Inc.
- Istiqomah, E. (2014). Nilai anak pada keluarga petani kelapa Sawit (di Desa Sungai Siput Kecamatan Siak Kecil Kabupaten Bengkalis). *Jom FISIP*, 1(2), 1-15.
- Kamal, A., & Pervaiz, M. K. (2013). Determinants of marriage to first birth interval in Pakistan. *Journal of Statistics*, 20, 44-68.
- Khairunnisa, M., Cangara, H., & Kasnawi, M. T. (2015). Hubungan antara sebaran informasi kampanye dengan tingkat keikutsertaan pasangan usia subur dalam program pengendalian kelahiran anak (KB) di Kelurahan Ujana, Kota Palu. *Jurnal Komunikasi KAREBA*, 4(4), 468-481.
- Kumar, G. A., & Danabalan, M. (2006). Determinants of delayed first birth. *Indian Journal of Community Medicine*, 31(4), 272-273.
- Latif, A. (2014). First birth interval dynamics in Manipur: A Cox's regression analysis. *Journal of Research in Applied Mathematics*, 1(1), 1-5.
- Lembaga Demografi UI (2007). *Dasar-dasar demografi*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Martin, T. C. (1995). Women's education and fertility: Results from 26 demographic and health surveys. *Studies in Family Planning*, 26, 187 -202.
- Merjaya, J. T. (2006). *Pengaruh variabel sosial dan demografi terhadap penundaan kelahiran anak pertama* (Skripsi). Jakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Statistik.
- Nag, A., & Singhal, P. (2013). Impact of education and age at marriage on fertility among Uttar Pradesh migrants of Ludhiana, Punjab, India. *Anthropologist*, 15(2), 225-230.
- Putri, C. Y. Y. P. (2014). Hubungan persepsi nilai anak dengan jumlah dan jenis kelamin yang diinginkan pada wanita usia subur pranikah di perdesaan. *Jurnal Biometrika dan Kependudukan*, 3(1), 20-27.

- Rahman, M. D. M., Mustafi, M. A. A., & Azad, M. M. (2013). Analysis of the determinant's of marriage to first birth interval in Bangladesh. *International Journal of Management and Sustainability*, 2(12), 208-219.
- Rao. K. V., & Balakrishnan, T. R. (1989). Timing of first and second birth spacing in Canada. *Journal of Biosocial Science*, 21, 293-300.
- Sunaryanto, H. (2012). Analisis fertilitas penduduk Provinsi Bengkulu. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, 7(1), 21-42.
- Sedyaningsih, S., Rachman, A. S., & Rusli, Y. (2013). Analisis model komunikasi pembentukan konsep keluarga sejahtera di Indonesia (Studi terhadap sosialisasi program BKKBN Kota Depok dan Kota Bogor). *Jurnal Organisasi dan Manajemen*, 9(2), 145-161.
- Simeon, A. A., & Khalid, Z. M. (2014). Survival modeling of first interval after marriage. *Life Science Journal*, 11(7), 299 – 307.
- Tarigan, R. (2006). Pengaruh tingkat pendidikan terhadap tingkat pendapatan: Perbandingan antara empat hasil penelitian. *Jurnal Wawasan*, 11(3), 21-27.
- United Nations [UN]. (2015). *World population 2015*. Diakses dari https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/World_Population_2015_Wallchart.pdf
- _____. (2007). *Total fertility rate*. Diakses dari http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology_sheets/demographics/total_fertility_rate.pdf
- United Nations Development Programme [UNDP]. (2016). *Human development report 2016*. New York: UNDP.
- Yanzi, S. R. (2015). *Pengambilan keputusan menunda memiliki anak pada pasangan yang bekerja di Bandung* (Skripsi). Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung.

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

p-ISSN : 1907-2902 (Print)

e-ISSN : 2502-8537 (Online)

KEBIJAKAN TRANSMIGRASI DALAM KERANGKA OTONOMI KHUSUS DI PAPUA: MASALAH DAN HARAPAN

(TRANSMIGRATION POLICY IN THE CONTEXT OF SPECIAL AUTONOMY IN PAPUA: PROBLEMS AND EXPECTATIONS)

Umi Yuminarti

Universitas Papua

Korespondensi Penulis: yuminarti@ymail.com

Abstract

Transmigration in Papua is perceived as an important approach to improve welfare, to achieve equity in regional development, and to bond the nation. However, this policy has also been a subject of criticism. Thus, the implementation of transmigration policy in Papua needs to be adjusted along with the enforcement of Special Autonomy Law in this province. The transmigration program is expected to be pro-indigenous (affirmative action). This article discusses the role of transmigration in the development of Papua with some related issues which potentially threaten the existence of the local community. Data and information sources in this study are the result of desk reviews from research reports, articles, books, and supporting documents. The result shows transmigration has a significant role in the development process of Papua. Still, it should consider the fundamental rights of the indigenous to avoid conflict in the community. Besides that, the implementation of transmigration program should follow democratic principles to foster the participation of communities in the development process.

Keywords: *Transmigration, Special Autonomy, Affirmative Action, Papua*

Abstrak

Transmigrasi di Papua masih dipandang relevan sebagai suatu pendekatan untuk mencapai kesejahteraan, pemerataan pembangunan daerah, serta perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Namun, kebijakan ini juga mendapat banyak kritikan. Oleh karena itu, penyelenggaraan transmigrasi di Papua perlu disesuaikan seiring dengan pemberlakuan Undang-undang Otonomi Khusus di provinsi ini. Program transmigrasi diharapkan dapat berpihak pada penduduk asli (*affirmative action*). Artikel ini membahas peran transmigrasi dalam proses pembangunan di Papua dan berbagai isu terkait yang dapat mengancam eksistensi komunitas lokal. Sumber data dan informasi dalam tulisan ini adalah hasil *desk review* dari berbagai laporan penelitian, artikel, buku, dan dokumen pendukung lainnya. Hasil analisis menunjukkan pentingnya peran transmigrasi dalam proses pembangunan di Papua. Meskipun begitu, program ini harus tetap mempertimbangkan hak-hak dasar penduduk lokal agar konflik di masyarakat dapat terhindar. Selain itu, pelaksanaan program transmigrasi harus memegang prinsip demokratis agar dapat mendorong peran serta masyarakat dalam proses pelaksanaan pembangunan.

Kata Kunci : *Transmigrasi, Otonomi Khusus, Affirmative Action, Papua*

PENDAHULUAN

Transmigrasi di Papua dimulai sejak penjajahan Belanda di Indonesia. Pemerintah Belanda memulai program tersebut dengan nama kolonisasi. Proses pemindahan penduduk berlanjut hingga Papua masuk sebagai bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada tahun 1963. Pemerintah Indonesia mengubah istilah kolonisasi dengan transmigrasi untuk menempatkan petani dari daerah padat penduduk ke daerah-daerah kosong di luar Pulau Jawa sebagai salah satu cara memecahkan masalah kemiskinan dan kepadatan penduduk.

Transmigrasi pada era otonomi khusus berubah dari sistem sentralistis menjadi desentralisasi, dalam arti pemerintah daerah memiliki peran besar dalam pelaksanaan transmigrasi. Masyarakat adat juga terlibat dalam pengambilan keputusan penentuan berlangsungnya transmigrasi, karena masyarakat adat sebagai pemilik tanah ulayat. Pada saat ini, transmigrasi nasional ditolak untuk sementara waktu di Papua berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Kependudukan No. 15 Tahun 2008. Pertimbangannya adalah jumlah penduduk pendatang sudah melebihi penduduk lokal dan pelaksanaan transmigrasi kurang berpihak pada penduduk lokal. Walaupun demikian, transmigrasi masih diakui sebagai salah satu program yang dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat dan salah satu cara untuk pengembangan dan pembangunan wilayah.

Bentuk transmigrasi yang saat ini dilaksanakan sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 yaitu transmigrasi konsep ring I atau transmigrasi lokal. Konsep ini menempatkan kembali masyarakat suatu wilayah yang padat penduduk ke wilayah yang kurang penduduk atas usulan masyarakat. Namun, kekurangan transmigrasi model ini adalah para transmigran sering meninggalkan lokasi dan kembali ke tempat tinggal sebelumnya karena mengalami kesulitan memenuhi kebutuhan hidup akibat keterbatasan di lokasi transmigrasi. Jika tingkat kenyamanan tinggal rendah, maka pengembangan wilayah transmigrasi menjadi lambat dan tujuan pelaksanaan program ini tidak sesuai dengan harapan pemerintah.

Tujuan tulisan ini adalah membahas peran transmigrasi dalam pembangunan di Papua, serta mengkaji beberapa permasalahan terkait yang berpotensi mengancam keberadaan masyarakat adat. Tulisan ini menitikberatkan pentingnya transmigrasi dalam proses pembangunan di Papua dengan mempertimbangkan hak-hak dasar penduduk lokal agar tidak menimbulkan

konflik di masyarakat, khususnya di daerah transmigrasi. Pelaksanaan transmigrasi juga harus memegang prinsip demokratis, yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam proses pelaksanaan pembangunan di daerah transmigrasi. Kajian ini diharapkan dapat memberi gambaran kepada para pengambil kebijakan terkait dengan pelaksanaan program transmigrasi di masa yang akan datang.

Metode yang digunakan tulisan ini adalah analisis deskriptif untuk memberikan gambaran secara sistematis, faktual dan akurat tentang fakta dan kondisi serta sifat-sifat hubungan berbagai fenomena di lapangan. Sumber data dan informasi dalam tulisan ini adalah hasil studi literatur dari berbagai laporan penelitian, artikel, buku dan dokumen pendukung lainnya, serta pengalaman penulis dalam penelitian-penelitian yang relevan.

Analisis yang digunakan untuk mendukung metode deskriptif pada tulisan ini adalah dengan teknik analisis aktivitas (*activity analysis*). Teknik analisis aktivitas ini memungkinkan menyelidiki suatu aktivitas, menganalisis, dan memberikan interpretasi. Hasil analisis sebagai bahan rekomendasi untuk keperluan masa yang akan datang. Analisis lainnya adalah analisis komparatif (*comparative analysis*) yang digunakan untuk membandingkan pelaksanaan program transmigrasi sebelum dan setelah era Otonomi Khusus serta kondisi sosial ekonomi beberapa lokasi transmigrasi, khususnya di Papua Barat.

PEMBERLAKUAN OTONOMI KHUSUS UNTUK PAPUA DAN PAPUA BARAT

Provinsi Papua dan Papua Barat merupakan provinsi yang didirikan dengan dasar hukum UU No. 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat dan UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kabupaten Sorong. Provinsi paling timur di Indonesia ini baru bergabung dalam NKRI pada tahun 1963, meskipun sering terjadi gesekan antara masyarakat Papua dan pemerintah pusat yang mengarah pada keinginan/aspirasi untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tindakan tersebut antara lain disebabkan berbagai kebijakan dan pendekatan pembangunan di masa lalu yang dirasakan tidak berpihak pada orang asli Papua. Hal ini berimplikasi pada ketertinggalan orang Papua di segala bidang. Dalam rangka menyelesaikan konflik tersebut, pemerintah pusat membuat kebijakan dengan

memberlakukan status otonomi khusus (otsus) bagi Provinsi Papua melalui UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Provinsi Papua yang dimaksud dalam UU Otonomi Khusus mencakup seluruh wilayah Pulau Papua bagian barat, mengingat pada saat UU No. 21 Tahun 2001 diterbitkan hanya terdapat satu Provinsi Papua. Dalam perkembangannya, terbit Instruksi Presiden (Inpres) No. 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan Undang-Undang No. 45 Tahun 1999. Inpres tersebut menyatakan bahwa bagian sebelah barat dari Provinsi Papua dipisahkan menjadi Provinsi Papua Barat. Sejak saat itu, pengelolaan Provinsi Papua Barat tidak berada dalam kerangka UU No. 21 Tahun 2001. Selanjutnya, untuk memperoleh kepastian hukum pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat maka presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2008 sebagai revisi UU No. 21 Tahun 2001 sebagai dasar hukum pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua Barat. Selanjutnya Perppu No. 1 Tahun 2008 diubah menjadi UU No. 35 Tahun 2008.

Pemberlakuan otonomi khusus di Provinsi Papua dan Papua Barat diharapkan dapat memenuhi prinsip perlindungan, keberpihakan, dan pemberdayaan. Perlindungan meliputi pengakuan masyarakat adat, hak memanfaatkan sumber daya alam, peraditan adat, dan pemerintahan adat sebagai identitas lokal serta penyelesaian masalah politik-sosial dan hak asasi manusia. Keberpihakan (*affirmative action*) meliputi pewadahan kebutuhan orang asli Papua untuk meningkatkan pendidikan, kesehatan, partisipasi, dan kesejahteraan. Prinsip pemberdayaan meliputi pembangunan fisik dan nonfisik seperti infrastruktur, keterisolasian, dan transportasi.

Otonomi khusus merupakan satu bagian penyelenggaraan negara yang bersifat desentralisasi. Hal ini sesuai dengan prinsip demokratisasi yang menjadi arus utama reformasi. Perbedaan otonomi khusus dengan daerah khusus bukan hanya dari sisi struktur pemerintah daerah, melainkan juga meliputi perbedaan ruang lingkup hak, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki daerah, serta pola dan proporsi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah khusus.

Hasil penelitian Partnership mengenai kinerja otonomi khusus Papua (Djojosekarto, Suwanto, & Suryaman, 2008) menunjukkan tingginya tingkat ketidakpuasan masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi khusus Papua. Hal ini disebabkan pelaksanaan berbagai peraturan hingga tahun 2006 atau setelah 4 tahun

berlakunya otonomi khusus di Papua, yang menunjukkan masih terdapat kurang lebih 2 Peraturan Pemerintah (PP), 2 Keppres (Keputusan Presiden), 13 Peraturan Daerah Khusus (Perdaskus), dan 21 Perdasi yang belum terbentuk. Berbagai peraturan tersebut menjadi dasar pencapaian otonomi khusus, yaitu mencakup penghargaan terhadap hak masyarakat Papua dalam pengelolaan SDA, perlindungan HAM, serta partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adapun masalah kependudukan diatur dalam Perdasi No. 15 Tahun 2008 tentang Pengendalian Penduduk. Peraturan yang membatasi terselenggaranya program transmigrasi dari luar Papua dituangkan dalam Perdasi. Dalam Perdasi tersebut dijelaskan bahwa program transmigrasi dapat dilaksanakan kembali jika jumlah penduduk Papua telah mencapai 20 juta orang (Andreawaty, 2014).

Implikasi dari Perdasi Kependudukan tersebut mengarah pada pembatasan laju pertumbuhan jumlah penduduk akibat adanya migrasi penduduk melalui transmigrasi. Pemerintah daerah menilai masyarakat belum siap bersaing dengan pendatang yang memiliki pengetahuan, ketrampilan yang lebih tinggi daripada penduduk lokal. Keadaan ini dapat menyebabkan penduduk lokal semakin tersisih di wilayahnya sendiri akibat keterbatasan aspek sosial dan ekonominya. Melalui Perdasi ini diharapkan jumlah penduduk pendatang tidak lebih banyak dibanding penduduk lokal sehingga penduduk lokal tetap sebagai tuan di tanahnya sendiri. Perdasi ini juga sebagai bentuk perlindungan pemerintah daerah terhadap penduduk lokal. Pada saat penduduk Papua mencapai 20 juta orang dan program transmigrasi dilaksanakan kembali, penduduk lokal telah siap bersaing karena telah berimbang dalam jumlah, termasuk dalam aspek sosial dan ekonominya.

PROGRAM TRANSMIGRASI UNTUK PENGEMBANGAN WILAYAH DAN PENINGKATAN TARAF HIDUP

Program transmigrasi atau perpindahan penduduk telah dikenal sejak masa pemerintahan kolonial Belanda, dengan istilah kolonisasi. Pelaksanaan program kolonisasi dimulai pada tahun 1905 (Heeren, 1979). Selanjutnya setelah masa kemerdekaan, program kolonisasi tetap diselenggarakan, yang dikenal dengan istilah transmigrasi.

Menurut Swasono (1986), selama 80 tahun pelaksanaan program kolonisasi dan transmigrasi, jumlah penduduk yang pergi ke luar Jawa hanya mencapai 3,65 juta jiwa, sementara penambahan

penduduk pulau Jawa setiap tahunnya berjumlah dua juta jiwa. Kondisi ini menyebabkan tujuan pemerintah meningkatkan taraf hidup masyarakat sulit tercapai karena pelaksanaan program transmigrasi tidak disertai dengan pengendalian jumlah penduduk.

Tujuan pokok program transmigrasi yang termuat dalam UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian adalah meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya, meningkatkan dan pemeratakan pembangunan daerah, serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Dengan demikian, transmigrasi diharapkan tidak sekedar pemindahan penduduk, tetapi juga sebagai upaya untuk pengembangan wilayah, sehingga peran pemerintah daerah sangat penting, seperti yang tertuang dalam penjelasan UU No. 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 1997. UU tersebut menjelaskan bahwa dalam tata pemerintahan telah terjadi perubahan pendekatan yang semula sentralistik menjadi desentralistik dengan menganut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan. Sebagai bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, pengaturan mengenai tanggung jawab pemerintah daerah dalam pelaksanaan transmigrasi diarahkan sebagai pemrakarsa pembangunan transmigrasi di daerahnya.

Menurut Yudohusodo (1998), tiga kendala utama penyelenggaraan program transmigrasi, yaitu (1) kendala struktural, berupa lemahnya organisasi, sumber daya aparat, dan masalah-masalah lain yang berkaitan dengan integrasi dan sinkronisasi, baik dengan program-program sektor lain maupun dengan instansi lain yang terkait; (2) kendala substansial yang berkaitan dengan kebutuhan agar pembangunan transmigrasi ikut memantapkan pembangunan nasional; dan (3) kendala teknis operasional yang disebabkan oleh kompleksnya masalah pembangunan transmigrasi. Kompleksitas masalah teknis operasional mengakibatkan munculnya masalah baru dalam program transmigrasi, antara lain pemilihan lokasi yang kurang tepat, studi kelayakan yang tidak tepat, penataan ruang dan pola usaha yang kurang sesuai, serta kurang terpadunya program lintas sektor dan lintas kegiatan pembangunan.

Program transmigrasi yang dikenal di Indonesia terdiri dari beberapa jenis transmigrasi. Namun, sebagian besar penduduk lebih tertarik mengikuti transmigrasi

lokal dan transmigrasi umum, yang dibiayai sepenuhnya oleh pemerintah.

Hak sebagai peserta transmigrasi tidak hanya lahan yang diberikan oleh pemerintah, tetapi juga bantuan jaminan hidup sebesar 3,5 juta rupiah per bulan selama dua tahun dalam bentuk bahan pangan seperti beras, lauk-pauk dan berbagai barang konsumsi lainnya. Selain itu, pemerintah membangun berbagai fasilitas umum seperti rumah ibadah, sekolah, sarana medis, serta sarana dan prasarana pendukung lainnya di lokasi yang baru. Hingga saat ini, perhatian pemerintah terhadap transmigran masih cukup besar dengan tetap tersedianya kebutuhan dasar. Namun demikian, hak peserta transmigrasi berkurang seperti luas lahan yang diterima masing-masing petani yang pada awalnya dua hektar kemudian menjadi satu hektar, sedangkan jatah hidup hanya diterima selama satu tahun mulai saat penempatan.

Harapan pemerintah melalui penyediaan sarana dan prasarana di daerah transmigrasi adalah pembangunan nasional dapat tercapai melalui peningkatan taraf hidup transmigran dan masyarakat di sekitarnya. Hal ini sesuai dengan pernyataan Witoelar (2000) bahwa pengembangan wilayah adalah upaya pembangunan pada suatu wilayah atau daerah guna tercapainya kesejahteraan masyarakat dengan memanfaatkan sumber-sumber daya lokal secara optimal dan berkelanjutan. Upaya ini dapat dicapai dengan cara menggerakkan kegiatan-kegiatan ekonomi (perdagangan, industri, dan pertanian), perlindungan lingkungan, penyediaan fasilitas-fasilitas pelayanan, serta penyediaan prasarana untuk transportasi dan komunikasi.

Pelaksanaan transmigrasi pada era otonomi didukung oleh UU No. 29 Tahun 2009 tentang Perubahan UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian dan PP No. 3 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Ketransmigrasian. Sebelumnya, transmigrasi diatur dengan UU No. 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi. Perbedaan mendasar regulasi ketransmigrasian sebelum dan setelah era otonomi adalah pada pengertian transmigrasi. Pada regulasi sebelum era otonomi, transmigrasi didefinisikan sebagai perpindahan penduduk dari satu daerah untuk menetap ke daerah lain untuk kepentingan pembangunan negara atau alasan-alasan yang dipandang perlu oleh pemerintah. Sementara itu, setelah era otonomi, transmigrasi lebih ditekankan pada perpindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan dan menetap di kawasan transmigrasi yang diselenggarakan oleh pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah daerah mempunyai

tanggung jawab besar dalam pelaksanaan transmigrasi pada era otonomi. Selain itu, pada regulasi baru transmigrasi perlu aktif terlibat dalam pembuatan program untuk rancangan pengembangan wilayah transmigrasi.

Perubahan dalam regulasi ketransmigrasian dibuat untuk memperbaiki regulasi sebelumnya dan disesuaikan dengan perkembangan situasi setempat. Namun demikian, program transmigrasi dalam pelaksanaannya mengalami beberapa permasalahan. Menurut Dwiyanto (2003), penyelenggaraan transmigrasi pada era otonomi daerah menimbulkan berbagai macam konflik, seperti konflik antara masyarakat dan pemerintah daerah, konflik antarmasyarakat, dan konflik antardaerah. Latar belakang munculnya konflik antara lain (1) persoalan sosial, seperti perselisihan warga; (2) persoalan politik, seperti konflik antara kepala daerah dan DPRD, konflik antar-instansi, konflik antara pendukung partai politik; dan (3) persoalan ekonomi, seperti sengketa tanah, perselisihan pengelolaan sumber daya alam, konflik perburuhan.

TRANSMIGRASI DI PAPUA DAHULU SAMPAI ERA OTONOMI KHUSUS

Provinsi Papua atau dikenal dengan nama Irian Jaya merupakan salah satu provinsi terakhir yang bergabung dalam NKRI sejak 1 Mei 1963. Sejak tahun 1902 pemerintah Belanda sudah melakukan program transmigrasi di Papua (kolonisasi), dengan mendatangkan orang-orang Jawa ke Merauke. Selanjutnya, pada tahun 1908, pemerintah Belanda kembali mendatangkan penduduk dari Jawa dan masyarakat Timor yang ditempatkan di daerah Kuprik dan Kampung Timor. Pada tahun 1910, pemerintah Belanda mendatangkan masyarakat Jawa dan ditempatkan di lokasi Spadem dan Mopah Lama.

Setelah Perang Dunia II berakhir, program kolonisasi masih tetap berlanjut, bahkan pemerintah *Nederlands Nieuw Guinea* mengadakan penelitian dan survei di area dekat Sungai Digul dan Bian hingga wilayah Muting untuk membuat daerah persawahan. Hal tersebut dilakukan untuk membuka sawah dan ladang sayur-sayuran, buah-buahan, serta ternak guna memenuhi kebutuhan pangan bagi pegawai pemerintah Belanda.

Setahun setelah Papua bergabung dalam NKRI, pemerintah Indonesia mendatangkan transmigran dari Jawa sebanyak 12 Kepala Keluarga (KK) ke Kabupaten Manokwari, 27 KK ke daerah Kumbe, Kabupaten Merauke, dan 9 KK ke daerah Dosai

Kabupaten Jayapura. Program itu disebut dengan Pelopor Pembangunan Serba Guna atau Pelopor Pembangunan Irian Barat (PPSG/PPIB). Program ini sebenarnya meneruskan program pengembangan pertanian di luar Jawa yang dimulai oleh pemerintah kolonial Belanda, dan selanjutnya diadaptasi oleh Presiden Soekarno dan Soeharto.

Program transmigrasi di Papua mulai ditetapkan dengan adanya kebijakan Presiden Soeharto melalui Keppres No.7 Tahun 1978 tentang Penentuan Provinsi Irian Jaya sebagai Salah Satu Daerah Provinsi di Indonesia. Provinsi ini dapat dikatakan sebagai salah satu wilayah penerima transmigran tertinggi pada tahun 1978, selain Provinsi Aceh, Sumatera Utara, dan Sulawesi Utara.

Menurut data Dinas Kependudukan dan Transmigrasi Provinsi Papua, sampai dengan 31 Agustus 1999 jumlah pencadangan areal untuk transmigrasi yang telah mendapatkan Surat Keputusan (SK) Gubernur dan berdasarkan kesediaan pemegang tanah ulayat menyerahkan lahan transmigrasi seluruhnya seluas 2.100.760 hektare. Pencadangan areal tersebar pada 10 kabupaten yaitu Jayapura, Manokwari, Sorong, Nabire, Jayawijaya, Merauke, Fakfak, Mimika, Biak Numfor, dan Yapen Waropen.

Sampai dengan tahun 2012, jumlah transmigran yang telah ditempatkan di Propinsi Papua sebanyak 147 Unit Pemukiman Transmigrasi (UPT) yang terdiri 53.853 KK atau 207.277 jiwa. Luas lahan yang dicadangkan dan potensial untuk lokasi permukiman sebanyak 906.857 hektare dan telah mempunyai SK. Luas lahan yang digunakan untuk pembangunan permukiman transmigrasi di sembilan kabupaten adalah 231.620 hektare, sehingga sisa lahan yang belum dibuka 675.237 hektare (Dinas Kependudukan, Tenaga Kerja dan Pemukiman Provinsi Papua, 2012).

Manfaat program transmigrasi di Papua belum dapat dinikmati oleh semua warga asli Papua yang telah membebaskan lahannya untuk program transmigrasi. Hal ini disebabkan transfer ilmu pengetahuan dari petani transmigran kepada masyarakat lokal sangat lambat, terutama pertanian sebagai mata pencaharian utama. Kondisi ini diperparah dengan kebiasaan penduduk asli Papua yang melakukan aktivitas berburu atau peramu, sehingga untuk mengubah perilaku dan kebiasaan menjadi petani menetap atau intensif sesuai program transmigrasi membutuhkan waktu lama.

Berdasarkan pelaksanaan program transmigrasi di Papua yang sudah berlangsung selama ini, terdapat lima pola transmigrasi yang dikembangkan yaitu pola tanaman pangan, pola perkebunan inti rakyat (PIR Trans), pola nelayan (Trans Nelayan), pola hutan tanaman industri (HTI Trans), dan pola jasa dan industri (Trans Jastri). Kebijakan pemerintah turut mempengaruhi pola pengembangan transmigrasi di Papua. Pada masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dikembangkan pola transmigrasi baru yakni, Kawasan Terpadu Mandiri (KTM) di Kabupaten Merauke dan Kabupaten Keerom.

Pada era otonomi khusus penyelenggaraan transmigrasi di Papua dan Papua Barat masih ditentukan oleh pemerintah pusat, tetapi perlu memperoleh legitimasi dari pemerintah daerah bersama-sama dengan masyarakat adat dan tokoh agama, sehingga tidak terjadi benturan kebijakan. Selain itu, kebijakan transmigrasi diharapkan berbasis pada budaya setempat. Hal ini sesuai UU Otonomi Khusus pasal 43 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat. Pada ayat 4 disebutkan bahwa “penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya”. Selanjutnya, pada pasal 61 tentang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, ayat 3 menjelaskan bahwa “penempatan penduduk di Provinsi Papua dalam rangka transmigrasi nasional yang diselenggarakan oleh pemerintah dilakukan dengan persetujuan gubernur”.

Pada era otonomi daerah termasuk otonomi khusus untuk Papua, peran pemerintah pusat dalam pelaksanaan transmigrasi hanya memfasilitasi dan memberi bantuan teknik, sedangkan pelaksanaan sepenuhnya diserahkan di daerah dengan menerapkan konsep ring I, II dan III. Ring I adalah penempatan transmigran dari suatu daerah yang padat penduduknya di suatu kabupaten ke daerah yang jarang penduduknya di kabupaten yang sama. Konsep ring I ini telah diterapkan di Kabupaten Keerom melalui pemindahan anak-anak warga transmigran ke lokasi Distrik Senggi oleh Dinas Transmigrasi dan Kependudukan setempat. Di Provinsi Papua Barat, konsep ini diterapkan di Kabupaten Manokwari, Kabupaten Fakfak dan Kabupaten Teluk Wondama. Sementara itu, konsep ring II adalah penempatan penduduk dari kabupaten yang padat penduduknya ke kabupaten yang jarang

penduduknya dan konsep ring III adalah pemindahan penduduk dari provinsi yang padat penduduknya ke provinsi yang jarang penduduknya.

Berdasarkan Perdasu No. 15 Tahun 2008 tentang Kependudukan, program transmigrasi seharusnya tidak dilaksanakan lagi. Pada pasal 44 ayat 1 ditegaskan bahwa program transmigrasi akan dilaksanakan setelah jumlah orang asli Papua mencapai 20 juta jiwa. Peraturan ini untuk mengakomodasi kekuatan akan semakin tersisihnya masyarakat lokal dari tanahnya sendiri akibat terjadinya lonjakan jumlah penduduk dengan kemampuan dan etos kerja yang lebih tinggi, sehingga masyarakat lokal yang mempunyai kemampuan terbatas menjadi kaum minoritas. Meskipun demikian, dalam kenyataannya Perdasu ini tidak sepenuhnya menolak transmigrasi tetapi bertujuan untuk menghindarkan ekses-ekses negatif program transmigrasi bagi masyarakat Papua. Masih terselenggaranya program transmigrasi konsep ring I menunjukkan kondisi tersebut. Konsep ini diharapkan memungkinkan warga lokal untuk mengembangkan potensi sumber daya alamnya sendiri. Harapan pemerintah daerah untuk membangun dan memberdayakan masyarakat lokal melalui transmigrasi tampak tidak berlebihan, terutama ketika program ini lebih memperhatikan hak dasar penduduk asli dan berpihak pada penduduk asli (*affirmative action*), sesuai dengan keinginan/kebutuhan masyarakat, berdasarkan spesifikasi kultural masyarakat dan daerah, serta mengutamakan kepentingan nasional bangsa dan negara Indonesia.

KONDISI SOSIAL EKONOMI TRANSMIGRAN LOKAL (DI PAPUA BARAT) SETELAH BERLAKUNYA OTONOMI KHUSUS

Program transmigrasi konsep ring I di Papua Barat menjadi salah satu bukti keseriusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengaplikasikan pesan yang tertuang dalam UU Otonomi Khusus. Kajian yang pernah dilakukan terhadap program transmigrasi tersebut dapat digunakan untuk menilai taraf hidup dan pengembangan wilayah transmigrasi. Hasil survei terhadap transmigran yang diambil secara *purposive* pada tiga lokasi transmigrasi lokal (*resettlement*) yang telah berlangsung selama dua tahun di Provinsi Papua Barat juga dapat dijadikan tolok ukur keberadaan transmigrasi setelah era otonomi khusus. Daerah transmigrasi yang dimaksud yaitu UPT Sobey di SP III Warayaru di Kabupaten Teluk Wondama pada tahun 2011, UPT Warikon di Kabupaten Manokwari pada tahun 2012,

dan UPT Tomage di Bomberay Kabupaten Fakfak pada tahun 2014.

Secara umum, kajian terhadap tiga lokasi transmigrasi menunjukkan pemerintah melakukan berbagai usaha untuk memberikan bimbingan, fasilitas, bantuan, pelayanan, pendampingan dan pelatihan. Kegiatan tersebut dilakukan baik dalam bidang ekonomi, sosial budaya, mental spiritual, kelembagaan, dan pengelolaan sumber daya alam sebelum pengembangan permukiman transmigrasi diserahkan kepada pemerintah daerah. Tujuan tiap kegiatan adalah agar masyarakat sejahtera, mandiri dan mewujudkan integrasi di kawasan transmigrasi.

Program transmigrasi lokal pada tiga lokasi tersebut dilakukan dengan menempatkan pecahan kepala keluarga yang berasal dari lokasi yang padat penduduk ke lokasi yang kurang penduduk sebagai lokasi transmigrasi di kabupaten yang sama identik dengan konsep ring I atau model *resettlement*. Transmigrasi ini memiliki tujuan yang sama dengan transmigrasi pada umumnya, yaitu meningkatkan taraf hidup masyarakat Papua dan mempercepat terbukanya isolasi daerah di Papua Barat.

Berdasarkan hasil kajian, masalah legalitas lahan merupakan faktor utama bagi transmigran. Jika transmigran belum memiliki sertifikat maka kepemilikan lahan belum mempunyai kekuatan hukum dan menyebabkan keengganan masyarakat dalam mengusahakan lahan. Luas lahan yang diperuntukkan bagi transmigran pada tiga lokasi ini tidak sama dengan luas lahan setiap keluarga peserta transmigrasi nasional. Pada UPT Sobey, luas lahan yang diterima transmigran sebesar satu hektare untuk tiap keluarga, sedangkan kondisi berbeda ditemui di UPT Warikon karena luas lahan yang diperoleh petani tidak seragam. Hal ini disebabkan sebagian lahan yang dicadangkan untuk lokasi transmigrasi ternyata merupakan lahan untuk peruntukan lainnya, sehingga beberapa transmigran memperoleh lahan usaha seluas satu hektare, tetapi ada yang hanya memperoleh 0,25 hektare. Selain itu, transmigran di UPT ini masih memiliki keraguan untuk mengusahakan lahannya karena pemilikan lahan belum melalui tahap pelepasan adat.

Pada UPT Tomage, setiap kepala keluarga memperoleh lahan seluas dua hektare namun sertifikat kepemilikan lahan belum diterima, karena masih banyak transmigran yang belum menetap. UPT Tomage direncanakan sebagai transmigrasi pola peternakan, karena wilayahnya sebagian besar lahan tidak subur dan tidak dapat ditanami. Kondisi

tersebut menyebabkan masalah dalam penyediaan kebutuhan pangan masyarakat transmigran. Akibatnya, banyak transmigran tidak betah berada di lokasi transmigrasi dan kembali ke tempat tinggal semula.

Kondisi sosial ekonomi pada masing-masing lokasi di tiga UPT dapat diamati antara lain berdasarkan besarnya angka partisipasi sekolah, pelayanan kesehatan, keamanan, pendapatan, sarana dan prasarana ekonomi. Hasil kajian disajikan pada tabel berikut.

Tabel 1. Keadaan Sosial Ekonomi Tiga Lokasi Permukiman Transmigrasi di Papua Barat

Parameter Sosial Ekonomi	Angka Standar 2 tahun Penempatan*	Nilai Setiap UPT		
		Sobey	Warikon	Tomage
Pendapatan (kg beras/thn)	2400	1296	2850	1621
Ketenagakerjaan (%)	10	45	14	49
Kontribusi Permukiman (%)	1	0	0,51	0,35
Partisipasi pendidikan (%)	50	70,58	66,67	80,75
Angka melek huruf (%)	50	69,70	86,5	89,70
Kebetahan (%)	3	34	9,4	80
Partisipasi masyarakat (%)	4	30	30	0
Rasio kematian bayi (%)	0,3	0,5	0	0

*Indikator dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi
Sumber : Data primer tahun 2011, 2012 dan 2014

Berdasarkan Peraturan Menteri (Permen) Tenaga Kerja dan Transmigrasi, untuk transmigrasi dengan usia penempatan selama dua tahun, standar minimal pendapatan setara 2.400 kg beras per tahun. Dengan demikian, lokasi UPT Warikon menunjukkan pendapatan yang tinggi, sedangkan UPT Sobey dan Tomage masih tergolong rendah. Kondisi ini disebabkan sarana dan prasarana transportasi sebagai pelancar kegiatan ekonomi cukup tersedia di UPT Warikon dibandingkan dengan UPT Sobey maupun UPT Tomage. Hal ini berdampak pada kontribusi permukiman terhadap kabupaten dan ketenagakerjaan, yang diukur dengan rasio setengah pengangguran, masih berada di bawah standar.

Pada transmigran yang ditempatkan selama dua tahun, angka partisipasi pendidikan pada tiga lokasi transmigran berada di atas standar angka partisipasi. Hal ini mengindikasikan bahwa warga transmigrasi lokal telah sadar pendidikan meskipun jumlah guru sangat terbatas. Demikian juga pelayanan kesehatan di lokasi transmigrasi masih sangat terbatas karena jumlah tenaga medis rata-rata satu orang, namun rasio kematian bayi di Warikon dan Tomage telah di bawah standar. Kondisi keamanan pada setiap lokasi tergolong aman dan terdapat kerjasama antartransmigran yang berasal dari berbagai suku di Indonesia.

Kebetahan transmigran di lokasi diukur dengan persentase transmigran yang meninggalkan lokasi. Nilai di tiap UPT menunjukkan berada di atas standar karena kesuburan lahan transmigrasi menjadi kendala dalam usaha tani migran, sehingga mereka kesulitan memenuhi kebutuhan pokoknya. Masalah utama lainnya yaitu sarana dan prasarana transportasi dari dan menuju lokasi transmigrasi masih terbatas. Hasil kajian ini dapat menggambarkan kemajuan yang telah dicapai dan penghambat dari kemajuan transmigrasi lokal (*resettlement*) pada era otonomi khusus.

PROSPEK TRANSMIGRASI ERA OTONOMI KHUSUS DI PAPUA

Transmigrasi merupakan salah satu peluang untuk mengubah nasib untuk memperoleh hidup yang lebih layak, meskipun pada tahap awal peserta transmigrasi menghadapi banyak masalah dan tantangan. Di tempat yang baru, transmigran memiliki peluang usaha khususnya di bidang pertanian karena adanya lahan pertanian dan perkebunan yang disediakan pemerintah. Standar luas lahan pertanian yang diberikan pemerintah secara cuma-cuma setiap kepala keluarga adalah seluas dua hektare. Selain rumah tinggal dan pembangunan fasilitas umum seperti rumah ibadah, sekolah, sarana medis serta sarana dan prasarana pendukung lainnya, warga transmigran memperoleh bantuan perbekalan atau jaminan hidup.

Bagi pemerintah, transmigrasi merupakan kegiatan investasi dengan tujuan menciptakan sentra-sentra agribisnis dan agroindustri yang mampu menarik investasi swasta. Sebagai penggerak perekonomian, para transmigran dan penduduk sekitar menjadi pusat-pusat pertumbuhan baru serta membuka kesempatan kerja dan peluang usaha. Hal ini diharapkan dapat mewujudkan peningkatan taraf hidup para transmigran dan pengurangan beban pemerintah. Kenyataannya, kemajuan yang terjadi pada transmigran tidak disertai dengan kemajuan penduduk asli. Hal ini menjadi masalah dalam integrasi antara penduduk pendatang atau para transmigran dan penduduk asli, sehingga memicu berbagai konflik di masyarakat.

Perdasi No.15 Tahun 2013 tentang Kependudukan di Papua membatasi pelaksanaan transmigrasi dari luar Papua. Salah satu solusi agar transmigrasi tetap dapat berlangsung adalah dengan konsep ring I atau program transmigrasi lokal (*resettlement*). Program ini mendapat toleransi untuk tetap dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui penataan wilayah dan penempatan warga lokal untuk mengembangkan potensi sumber

daya alamnya sendiri. Hal ini diterapkan dengan harapan dapat mendorong pengembangan wilayah dan peningkatan taraf hidup yang dapat dinikmati sendiri oleh masyarakat Papua atau orang asli Papua. Dengan demikian, tidak ada lagi masyarakat Papua yang khawatir jika kedatangan para transmigran dari luar Papua akan mengambil kekayaan masyarakat setempat, begitu juga dengan anggapan bahwa transmigrasi sebagai bentuk penjajahan antar suku di abad modern. Anggapan ini muncul disebabkan persentase jumlah penduduk asli Papua lebih rendah daripada pendatang pada beberapa wilayah penerima transmigrasi.

Beberapa kasus penggunaan tanah ulayat menjadi masalah karena pemilik ulayat belum menerima kompensasi akibat penggunaan tanah untuk transmigrasi. Hal ini menyebabkan masyarakat adat menarik kembali tanah yang menjadi milik warga transmigran namun belum digunakan. Permasalahan lain berkaitan dengan ego kedaerahan yang seharusnya tidak perlu terjadi. Pendatang kurang memahami adat dan kebiasaan setempat sehingga menimbulkan sikap antipati penduduk setempat kepada pendatang karena dianggap tidak menghargai penduduk setempat.

Keinginan kuat transmigran untuk bertahan hidup di tempat baru dengan kemampuan dan keterampilan yang lebih baik dalam beberapa hal membuat penduduk pendatang sering kali terlihat lebih berhasil secara ekonomi dibanding penduduk asli. Hal ini sebenarnya bisa diatasi bila pemerintah terlebih dahulu mempersiapkan penduduk asli dengan melibatkan mereka dalam program-program transmigrasi, terutama dalam bidang sosial, ekonomi melalui penyuluhan atau pembinaan keterampilan untuk menghadapi para transmigran dari luar Papua.

Selanjutnya, keputusan penggantian nama-nama lokal di lokasi transmigrasi menjadi nama-nama di daerah Jawa, misalnya Desa Kertosari di lokasi transmigrasi di Jayapura, Desa Marga Mulya di lokasi transmigrasi di Manokwari mengakibatkan hilangnya nama-nama asli yang telah lama berakar pada masyarakat lokal. Nama-nama asli tentu berhubungan dengan mitos dan asal usul tempat. Keputusan ini dianggap tidak berpihak pada masyarakat lokal karena menyebabkan sejarah suatu tempat dapat menjadi kabur dengan penggantian nama secara sepihak untuk kepentingan para pendatang. Penempatan transmigran seharusnya dapat disesuaikan dengan sejarah masyarakat lokal dan tidak merubah sejarah lokasi transmigrasi. Dengan demikian, program transmigrasi tidak hanya menjawab masalah kepadatan penduduk tetapi bermanfaat bagi kepentingan transmigran maupun masyarakat lokal.

Kebijakan tentang pemerintahan desa ternyata menyebabkan pemerintahan tradisional masyarakat adat semakin tersisih ketika peranan kepala desa diakui dalam struktur pemerintahan formal. Meskipun begitu, ketika ada masalah pelepasan tanah dan masalah-masalah adat lainnya, peranan kepala adat/tokoh-tokoh adat masih diperlukan. Oleh karena itu, apabila tidak ada kemauan dari pemerintah untuk tetap memfungsikan kepemimpinan masyarakat adat, maka peranan kepala adat makin lama akan memudar dan hilang. Kepemimpinan kepala desa dalam pemerintahan formal dan kepemimpinan kepala suku dalam sistem politik tradisional menimbulkan dualisme kepemimpinan dalam satu wilayah kampung atau desa. Namun demikian, keduanya harus bersinergi dan diatur sehingga tidak menimbulkan benturan-benturan kepentingan di dalam masyarakat.

Transmigrasi dengan konsep ring I atau Alokasi Penempatan Penduduk Daerah Transmigrasi/ APPDT (*resettlement*) dianggap pemerintah daerah dapat dilakukan karena tidak berseberangan dengan Perdasi tentang Kependudukan dengan rancangan bagi program transmigrasi di Papua. Kebijakan transmigrasi ini diarahkan pada tiga hal pokok, yaitu (1) menanggulangi kemiskinan yang disebabkan oleh ketidakberdayaan penduduk untuk memperoleh tempat tinggal yang layak; (2) memberi peluang berusaha dan kesempatan kerja; dan (3) memfasilitasi pemerintah daerah dan masyarakat untuk melaksanakan perpindahan penduduk. Oleh karena itu, walaupun konsepnya bukan mendatangkan transmigran dari provinsi di luar Papua, tetapi memiliki tujuan sama dengan transmigrasi pada umumnya.

Perkembangan kondisi transmigran berdasarkan konsep di atas dikaji melalui penelitian pada tiga UPT di Provinsi Papua Barat. Hasil kajian menunjukkan bahwa masyarakat yang mengikuti transmigrasi bukan hanya masyarakat lokal, tetapi juga sebagian diantaranya adalah para pendatang dari luar Papua yang telah lama bermukim dan tidak memiliki tanah dan rumah sendiri. Meskipun telah memiliki usaha, mereka tertarik mengikuti transmigrasi semata-mata untuk pengembangan usaha. Konsep transmigrasi ini lebih realistis dan dapat diterima masyarakat lokal karena para transmigran telah lama tinggal di Papua, sehingga diharapkan lebih memiliki toleransi dan dapat mengikuti adat masyarakat setempat.

Kondisi awal lokasi transmigrasi yang serba terbatas menyebabkan para transmigran lokal tidak menetap di lokasi. Sebagian transmigran cenderung hanya singgah untuk membersihkan rumah dan pekarangannya agar

tidak ditarik kembali oleh pemerintah karena transmigran masih bermukim di tempat tinggal semula. Keadaan ini merupakan masalah bagi pemerintah karena dapat menyebabkan tujuan transmigrasi tidak dapat tercapai. Berbagai alasan para transmigran tidak menetap adalah tanah di lokasi transmigrasi tidak subur dan terbatasnya fasilitas serta sarana dan prasarana transportasi. Ketika jaminan hidup habis transmigran berusaha mencari uang untuk memenuhi kebutuhan keluarga, yang hanya dapat dilakukan di kota atau tempat tinggal semula.

Permasalahan pada tiap lokasi transmigrasi cenderung sama, yaitu terkait masalah keterbatasan sarana prasarana ekonomi dan sosial serta masalah kesuburan lahan. Transmigran yang mempunyai kemauan keras dan pantang menyerah yang berhasil dalam kehidupan perekonomiannya di tempat tinggal baru. Banyak transmigran bukan hanya bekerja sebagai petani, tetapi telah meningkat sebagai pengusaha berkat kreativitas dan ketekunannya, sehingga taraf hidupnya meningkat pesat. Lokasi tujuan program transmigrasi yang telah berkembang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi menunjukkan keberhasilan program ini. Namun, jika keberhasilan tersebut tidak disertai dengan adanya integrasi antara para transmigran dan penduduk lokal, serta tidak terjadi peningkatan taraf hidup masyarakat lokal atau penduduk setempat, maka program transmigrasi dianggap belum berhasil.

KESIMPULAN

UU Otonomi Khusus Papua No. 21 Tahun 2001 yang dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya berupa Perdasi No. 15 Tahun 2008 tentang Kependudukan secara tegas memberi isyarat penolakan transmigrasi dari luar Papua untuk tujuan perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat adat atau penduduk lokal. Walaupun demikian, transmigrasi lokal (APPDT) tetap dilaksanakan dengan memindahkan masyarakat lokal dari wilayah yang padat penduduk ke wilayah kurang penduduk atas kemauan sendiri. Usulan suatu wilayah menjadi lokasi transmigrasi berasal dari masyarakat adat pemilik ulayat dengan persetujuan pemerintah daerah atau sebaliknya.

Keberhasilan transmigrasi tergantung dari kerja keras petani dan komitmen pemerintah untuk menyediakan fasilitas sarana dan prasarana, sehingga para transmigran betah tinggal di lokasi untuk turut membangun wilayah baru tersebut. Bagi peserta transmigran yang dalam jangka waktu tertentu tidak berada di lokasi, sebaiknya rumah dan pekarangan beserta lahan ditarik kembali dengan aturan yang dibuat jelas dan tegas, agar lokasi transmigrasi dapat

digunakan untuk aktivitas lain. Bagi transmigran yang mampu bertahan dan mengelola lahannya dengan kerja keras, maka pemerintah dapat memberikan penghargaan dengan memberikan sertifikat kepemilikan tanah.

Keberhasilan yang dicapai oleh transmigran yang tidak disertai dengan kemajuan penduduk lokal menjadi masalah dalam integrasi antara transmigran atau penduduk pendatang dan penduduk asli akibat kecemburuan sosial. Konflik yang terjadi tentu saja dapat mengganggu proses pengembangan wilayah. Peran pemerintah daerah sangat diperlukan agar kondisi sosial ekonomi penduduk lokal berimbang dengan pendatang, dengan cara meningkatkan pendidikan sehingga mengubah perilaku sosial dan ekonominya.

Keputusan mengganti nama-nama lokal tempat di lokasi transmigrasi dengan nama-nama tempat asal transmigran hanya memikirkan kepentingan transmigran agar betah di tempat yang baru. Hal ini biasanya dilakukan tanpa pertimbangan dari pemilik ulayat. Tindakan ini dapat melukai perasaan para pemilik ulayat karena menghilangkan sejarah asal-usul wilayah ulayatnya. Melalui kebijakan transmigrasi pada era otonomi khusus, pemerintah daerah memiliki peran dalam menjaga kelestarian bukti-bukti sejarah suatu tempat di wilayah administratifnya sekaligus tidak mengesampingkan hak masyarakat adat.

Tanah sebagai modal utama transmigran menjadi masalah jika kepemilikannya tidak dibuktikan dengan sertifikat, akibatnya lahan dapat diambil kembali oleh pemilik ulayat. Faktor lain penyebab lahan diambil kembali oleh pemilik ulayat adalah lahan tidak dimanfaatkan dan dibiarkan menganggur atau tidak ditanami dalam jangka waktu lama. Keadaan ini juga sebagai pemicu konflik antara transmigran dan pemilik ulayat. Peran pemerintah daerah dalam hal ini adalah mencegah terjadinya pengambilalihan lahan dengan mempersiapkan surat-surat sebagai legalitas kepemilikan lahan. Selain itu, perlu dilakukan seleksi peserta transmigran yang memiliki kemauan dan kemampuan sebagai petani yang dapat mengolah lahan, sehingga tujuan pengembangan wilayah dapat segera terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Y., Musaad, I., Pattiasina, T. F., & Faisol A. (2011). *Laporan penyusunan rencana pengembangan masyarakat di UPT Sobey SP III Warayaru Kabupaten Teluk Wondama Provinsi Papua Barat*. Tidak diterbitkan.
- Abdullah, Y., Musaad, I., Yuminarti, U., & Kurniawan, P., (2014). *Laporan penyusunan rencana pengembangan masyarakat di UPT Tomage Distrik Bomberay Kabupaten Fakfak Provinsi Papua Barat*. Tidak diterbitkan.
- Andreawaty, A. C. (2014, 11 November). *Tantangan penolakan program transmigrasi di Papua*. Diakses dari http://www.theglobalreview.com/content_detail.php?lang=id&id=16617&type=108#.WT9c75KGPIU
- Dinas Kependudukan, Tenaga Kerja dan Pemukiman Provinsi Papua. (2012). *Laporan Dinas Kependudukan, Tenaga Kerja dan Pemukiman Provinsi Papua*. Jayapura: Dinas Kependudukan, Tenaga Kerja dan Pemukiman Provinsi Papua
- Djojosoekarto, A., Sumarwoto, R., & Suryaman, C. (Ed.). (2008). *Kinerja otonomi khusus Papua*. Diakses dari <https://www.scribd.com/document/78497661/20101104214232-Kinerja-Otsus-Papua>
- Dwiyanto, A. (2003). *Reformasi tata pemerintahan dan otonomi daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Hardjono. (1982). *Transmigrasi: Dari kolonisasi sampai swakarsa*. Jakarta: Gramedia.
- Heeren, H. J. (1979). *Transmigrasi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI. (2011). *Konsep Pedoman perencanaan pengembangan masyarakat di permukiman transmigrasi*. Jakarta: Direktorat Perencanaan Teknis Pengembangan Masyarakat dan Kawasan.
- Levang, P. (2003). *Ayo ke tanah sabrang: Transmigrasi di Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Mansoben, J. R. (1994). *Sistem politik tradisional di Irian Jaya* (Disertasi Doktor). Universiteit Leiden.
- Peraturan Daerah Provinsi Papua No. 15 Tahun 2008 tentang Kependudukan.
- Swasono, S. (1986). Reorientasi dalam transmigrasi: Merencanakan keunggulan komparatif, dalam S. Swasono & M. Singarimbun (Ed.), *Transmigrasi di Indonesia 1905-1985* (hal. 362-369). Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Witoelar, E. (2000). Pengelolaan pantai dan pulau-pulau kecil melalui pendekatan pengembangan wilayah. *Prosiding seminar nasional pengelolaan ekosistem pantai dan pulau-pulau kecil dalam konteks negara kepulauan*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi UGM.

Yudohusodo, S. (1998). *Transmigrasi: Kebutuhan negara kepulauan berpenduduk heterogen dengan persebaran yang timpang*. Jakarta: PT Jurnalindo Aksara Grafika.

Yuminarti, U., MUSAAD, I., & MUSTIAH D. (2012). *Laporan penyusunan rencana pengembangan masyarakat di UPT Warikon Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat*. Tidak diterbitkan.

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

p-ISSN : 1907-2902 (Print)

e-ISSN : 2502-8537 (Online)

MIGRASI BERULANG TENAGA KERJA MIGRAN INTERNASIONAL: KASUS PEKERJA MIGRAN ASAL DESA SUKOREJO WETAN, KABUPATEN TULUNGAGUNG

(REPEATED INTERNATIONAL LABOR MIGRATION: THE CASE OF INDONESIAN LABOR MIGRANTS OF SUKOREJO WETAN VILLAGE, TULUNGAGUNG DISTRICT)

Mita Noveria

Pusat Penelitian Kependudukan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Korespondensi Penulis: *mita_noveria@yahoo.com*

Abstract

Working overseas is an attempt to earn higher income and to accumulate financial capitals to run small enterprise in migrants' place of origins. In fact, many Indonesia returned migrants decided to re-migrate, either to previous countries or to new destination countries. This paper aims to assess factors that cause remigration of the returned labor migrants. This study used quantitative and qualitative data, based on research in one of major international labor migrants sending village in Indonesia, namely Sukorejo Wetan in Tulungagung District. Quantitative data was collected through survey on selected households, while qualitative data was gathered by in-depth interview, focus group discussion (FGD), and observation. The analysis shows four dominant factors that caused returned migrants to re-migrate, namely: (1) the remittances only sufficed consumption needs; (2) the returned migrants faced difficulties in adapting to labor force conditions at place of origins (i.e., job scarceness and low wage); (3) limited ability in entrepreneurship; and (4) availability of social network that facilitates remigration.

Keywords: *International Labor Migration; Returned Migrants; Repeated Migration; Remittances*

Abstrak

Bekerja di luar negeri merupakan salah satu cara untuk mendapatkan penghasilan yang lebih besar dan mengumpulkan modal finansial untuk berwirausaha di daerah asal migran. Pada kenyataannya, banyak tenaga kerja migran Indonesia, yang telah pulang ke daerah asal, memutuskan untuk bermigrasi kembali, baik ke negara tempat bekerja sebelumnya maupun ke negara tujuan yang baru. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji faktor-faktor penyebab terjadinya migrasi berulang oleh mantan tenaga kerja internasional. Studi ini menggunakan data kuantitatif dan kualitatif pada penelitian di Desa Sukorejo Wetan, Kabupaten Tulungagung, salah satu desa pengirim tenaga kerja Indonesia. Data kuantitatif diperoleh melalui survei pada rumah tangga terpilih, sementara data kualitatif dikumpulkan melalui wawancara mendalam, FGD (*focus group discussion*), dan observasi. Hasil analisis menunjukkan empat faktor dominan yang menyebabkan terjadinya migrasi tenaga kerja internasional secara berulang, yaitu: (1) penghasilan selama bekerja di luar negeri yang dikirim ke daerah asal hanya cukup untuk kebutuhan konsumsi; (2) mantan tenaga kerja internasional sulit beradaptasi dengan kondisi ketenagakerjaan di daerah asal, terutama keterbatasan kesempatan kerja dan upah yang rendah; (3) keterbatasan kemampuan berwirausaha; dan (4) keberadaan jaringan sosial yang mendukung terjadinya migrasi berulang.

Kata Kunci: Migrasi Tenaga Kerja Internasional, Migran Kembali, Migrasi Berulang, Remitansi

PENDAHULUAN

Migrasi penduduk melewati batas wilayah negara dengan tujuan untuk bekerja merupakan fenomena kependudukan yang telah terjadi sejak lama di Indonesia. Sejarah migrasi tenaga kerja asal Indonesia bahkan sudah dimulai sejak masa kolonial Belanda di abad ke-19, tepatnya pada tahun 1890. Pada saat itu, pemerintah kolonial Belanda mengirim tenaga kerja asal Jawa, Madura, Sunda, dan Batak untuk dipekerjakan di perkebunan di Suriname, menggantikan pekerja asal Afrika yang telah dipulangkan ke negara mereka (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia [BNP2TKI], 2011). Pengiriman (selanjutnya disebut dengan istilah penempatan) tenaga kerja Indonesia (TKI) terus berlangsung setelah Indonesia merdeka dengan mengalami berbagai perubahan, termasuk pihak yang melakukan penempatan dan negara-negara tujuan penempatan.

Banyaknya TKI yang bekerja di luar negeri menjadikan Indonesia dikenal sebagai salah satu negara sumber tenaga kerja migran internasional. Indonesia termasuk dalam sembilan negara pengirim tenaga kerja yang utama di Asia (Orbeta Jr, 2013; Nguyen & Purnamasari, 2014). Data menunjukkan bahwa pada tahun 2012 Indonesia mengirim sebanyak 494.609 tenaga kerja ke luar negeri (Pusat Penelitian dan Pengembangan Informasi BNP2TKI, 2016). Jumlah ini mengalami peningkatan pada tahun 2013 menjadi 512.168 orang. Namun, selama dua tahun setelahnya terjadi penurunan, yaitu 429.872 orang (2014) dan 275.736 orang (2015). Besar kemungkinan penurunan ini disebabkan oleh kebijakan moratorium pengiriman TKI, khususnya untuk penata laksana rumah tangga ke negara-negara di Timur Tengah yang dikeluarkan oleh pemerintah pada tahun 2015. Kebijakan tersebut diatur melalui Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia No. 260 Tahun 2015 tentang Penghentian dan Pelarangan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Pada Pengguna Perseorangan di Negara-negara Kawasan Timur Tengah. Dalam Keputusan Menteri tersebut dinyatakan 19 negara yang dilarang menjadi tujuan penempatan TKI, antara lain Saudi Arabia, Kuwait, Oman, Qatar, dan Uni Emirat Arab.

Migrasi tenaga kerja internasional pada umumnya dilakukan karena keterbatasan kesempatan kerja di dalam negeri. Perbedaan penghasilan di dalam dan di luar negeri juga menjadi salah satu penyebab sebagian penduduk usia kerja bermigrasi ke luar negeri, termasuk ke negara-negara Asia (Hatton & Williamson, 2002). Ini didukung oleh ketersediaan

kesempatan yang lebih luas, khususnya untuk pekerjaan-pekerjaan yang kurang atau bahkan tidak diminati oleh tenaga kerja lokal. Sejalan dengan perkembangan waktu dan di tengah globalisasi yang melanda dunia, yang antara lain ditandai dengan makin mudahnya perpindahan orang, barang, dan jasa melewati batas geografis negara, terjadi pula perubahan dalam fenomena migrasi TKI. TKI tidak hanya terbatas pada mereka dengan kualifikasi rendah (*low skilled*) seperti penata laksana rumah tangga dan pekerja kasar di sektor pertanian, tetapi juga pekerjaan-pekerjaan yang membutuhkan kualifikasi tinggi, seperti perawat dan tenaga ahli di bidang minyak dan gas.

Salah satu konsekuensi nyata dari aktivitas migrasi adalah remitansi yang diterima oleh keluarga migran di daerah asal mereka (McKenzie, 2006). Dalam hal ini, remitansi merupakan salah satu sumber pendapatan bagi rumah tangga. Tidak hanya di tingkat rumah tangga, remitansi juga merupakan konsekuensi nyata dari migrasi di tingkat yang lebih tinggi, yaitu negara. Selama semester pertama (Januari-Juni) 2016 jumlah remitansi yang tercatat sebesar Rp62 triliun (US\$4,5 miliar), suatu jumlah yang cukup berarti untuk menopang perekonomian Indonesia (BNP2TKI, 2016). Di negara pengirim tenaga kerja internasional lainnya seperti Filipina, remitansi dari pekerja migran internasionalnya di berbagai negara merupakan sumber utama penerimaan luar negeri (Cabegin & Alba, 2014). Terkait pemanfaatan remitansi, Adams Jr & Cuecuecha (2014) menyebutkan terdapat tiga kategori. *Pertama*, remitansi dipandang sebagai penghasilan rumah tangga, sehingga digunakan sebagaimana layaknya pendapatan rumah tangga yang diperoleh dari pekerjaan-pekerjaan di dalam negeri. *Kedua*, penerimaan remitansi dipandang sebagai penyebab terjadinya perubahan perilaku konsumsi, dalam arti lebih cenderung digunakan untuk keperluan konsumtif daripada untuk investasi. *Ketiga*, remitansi dipandang sebagai penghasilan sementara (tidak kontinu) yang digunakan untuk keperluan investasi, baik investasi sumber daya manusia seperti pendidikan maupun barang, misalnya rumah.

Selain untuk mendapatkan pekerjaan, migrasi tenaga kerja ke luar negeri bertujuan untuk mengumpulkan modal finansial yang akan digunakan untuk membuka usaha ekonomi setelah kembali ke daerah asal (Piracha & Vadean, 2010). Penghasilan di luar negeri yang pada umumnya lebih besar daripada di daerah asal memungkinkan pekerja migran memiliki tabungan untuk modal menjalankan usaha ekonomi di daerah asal (Demurger & Xu, 2011; de Haas & Fokkema, 2011; Black, King & Tiemoko, 2003). Kenyataan ini

juga ditemui di antara mantan TKI di beberapa daerah di Indonesia. Anwar (2013) dalam studinya di salah satu desa di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta menemukan bahwa lebih dari separuh responden yang merupakan mantan TKI menggunakan remitansi untuk modal usaha setelah kembali ke daerah asal. Dengan memanfaatkan penghasilan selama bekerja di luar negeri sebagai modal usaha, diharapkan mereka tidak kembali bekerja ke luar negeri. Lebih dari itu, para mantan TKI dapat menggerakkan kegiatan ekonomi di daerah asal, termasuk menciptakan lapangan pekerjaan.

Dalam kenyataan, kondisi ideal seperti di atas tidak selamanya dapat dicapai. Tidak jarang para mantan TKI yang diharapkan dapat menciptakan lapangan pekerjaan - paling tidak untuk mereka sendiri - terpaksa harus kembali melakukan migrasi ke luar negeri untuk bekerja. Kegiatan migrasi ke luar negeri bahkan dilakukan lebih dari dua kali oleh sebagian migran yang sudah kembali ke daerah asal. Hal ini antara lain karena usaha ekonomi yang dilakukan tidak dapat berkembang, yang pada gilirannya menyebabkan habisnya modal usaha yang dimiliki. Selain itu, UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri lebih berfokus pada pengaturan penempatan TKI di luar negeri (Palmer, 2016) dan sebaliknya, kurang memberi perhatian pada reintegrasi mantan TKI di daerah asal, termasuk pada kegiatan ekonomi. Akibatnya, mereka yang tidak berhasil dalam aktivitas ekonomi kembali bekerja ke luar negeri untuk mempertahankan hidup (Anwar, 2015).

Beranjak dari kondisi tersebut, perlu dikaji penyebab mantan TKI kembali melakukan migrasi ke luar negeri untuk bekerja. Artikel ini bertujuan untuk membahas faktor-faktor yang berpengaruh terhadap terjadinya migrasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri secara berulang. Artikel ini terdiri dari beberapa bagian. Bagian pertama adalah pendahuluan, diikuti oleh bagian kedua yang berisi tinjauan umum mengenai migrasi tenaga kerja internasional yang menjadi kerangka pikir dari tulisan ini. Bagian selanjutnya membahas pemanfaatan remitansi oleh keluarga TKI di daerah asal mereka. Pemanfaatan remitansi penting dibahas karena dapat memengaruhi keinginan TKI yang telah pulang ke daerah asal untuk kembali melakukan migrasi internasional. Setelah membahas remitansi, bagian selanjutnya adalah pembahasan mengenai faktor-faktor yang memengaruhi migrasi berulang TKI. Dalam bahasan ini juga disinggung upaya-upaya yang telah dilakukan oleh berbagai pihak agar mantan TKI dapat bertahan hidup di daerah asal dengan melaksanakan usaha ekonomi (berwirausaha)

menggunakan modal yang dikumpulkan selama bekerja di luar negeri. Artikel ini ditutup dengan bagian kesimpulan.

Artikel ini menggunakan data yang bersumber dari penelitian di salah satu desa sumber TKI di Kabupaten Tulungagung, yaitu Desa Sukorejo Wetan, Kecamatan Sukorejo. Daerah ini memiliki sejarah panjang migrasi tenaga kerja, yang dimulai sejak awal tahun 1980-an (Noveria, Romdiati, Setiawan, & Malamassam, 2010). Di Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Tulungagung, Blitar, Kediri, dan Madiun merupakan pelopor penempatan tenaga kerja ke luar negeri. Pada awalnya, TKI asal Kabupaten Tulungagung didominasi oleh mereka yang bertujuan ke Malaysia. Namun, sejalan dengan perkembangan waktu, daerah tujuan TKI meluas ke berbagai negara lain seperti Singapura, Taiwan, dan Hongkong.

Data yang digunakan adalah data kuantitatif dan kualitatif. Data kuantitatif dikumpulkan melalui survei dengan kuesioner terstruktur terhadap 110 rumah tangga responden, yaitu rumah tangga yang paling sedikit memiliki satu anggota yang sedang atau pernah bekerja di luar negeri. Pemilihan rumah tangga responden dilakukan secara acak. Selanjutnya, pengumpulan data kualitatif dilakukan menggunakan berbagai teknik, seperti wawancara mendalam, *focus group discussion (FGD)*, dan observasi. Wawancara mendalam dilakukan dengan 18 orang narasumber dari berbagai latar belakang, seperti mantan TKI (laki-laki dan perempuan), istri TKI dan mantan TKI, orang tua TKI dan mantan TKI, pengurus Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang pemberdayaan TKI dan keluarganya, petugas dari perusahaan pengerahan TKI, aparat desa dan kecamatan, serta pejabat dari beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di tingkat kabupaten dan provinsi. Selanjutnya, FGD dilakukan sebanyak 3 kali, yaitu dengan mantan TKI laki-laki, isteri TKI, dan suami TKI. Narasumber-narasumber tersebut dipilih secara purposif, berdasarkan penguasaan mereka terhadap data dan informasi yang akan dikumpulkan.

MIGRASI TENAGA KERJA INTERNASIONAL

Migrasi tenaga kerja internasional tidak ubahnya seperti migrasi penduduk pada umumnya. Lee (1966) mengemukakan bahwa terdapat empat kelompok faktor yang berperan dalam aktivitas kependudukan ini, yaitu faktor yang berkaitan dengan daerah asal, faktor yang berhubungan dengan daerah tujuan, faktor hambatan antara (*intervening obstacles*), dan faktor individu. Selanjutnya, Van Hear, Bakewell & Long (2012) menyebutkan bahwa penyebab terjadinya

migrasi dapat dikelompokkan menjadi empat. Pertama adalah faktor mendasar yang memengaruhi migrasi (*predisposing factors*), antara lain perbedaan struktural antara daerah asal dan daerah tujuan yang disebabkan oleh politik ekonomi makro. Faktor kedua adalah faktor yang secara langsung menyebabkan terjadinya migrasi (*proximate factors*), seperti menurunnya aktivitas ekonomi/bisnis dan gangguan keamanan serta ancaman terhadap hak-hak asasi manusia. Faktor ketiga adalah faktor pemicu atau yang mempercepat terjadinya migrasi (*precipitating factors*). Termasuk dalam faktor ini antara lain lonjakan pengangguran dan gangguan dalam pelayanan kesehatan, pendidikan, serta layanan sosial lainnya. Terakhir, faktor keempat adalah faktor antara (*mediating factors*), yaitu faktor yang memfasilitasi/mendukung, menghambat, mempercepat, mengurangi atau memperkuat terjadinya migrasi. Ketersediaan serta kualitas sarana dan prasarana transportasi, komunikasi, dan informasi merupakan sebagian dari faktor keempat ini. Keempat faktor tersebut berperan dan memengaruhi seseorang dalam membuat keputusan untuk bermigrasi. Ada kemungkinan faktor-faktor dominan yang memengaruhi terjadinya migrasi berbeda antar-individu.

Seperti halnya migrasi penduduk secara umum, tidak ada faktor tunggal yang menjadi penyebab terjadinya migrasi tenaga kerja internasional. Teori-teori yang dikemukakan oleh banyak ahli menyebutkan bahwa migrasi penduduk internasional dipengaruhi oleh faktor-faktor mikro dan makro. Teori *neoclassical economy* mengemukakan bahwa, dalam konteks makro, migrasi tenaga kerja internasional terjadi karena adanya perbedaan kesempatan kerja serta gaji/upah antara negara pengirim dan penerima (Massey dkk., 1993; de Haas, 2008). Oleh sebab itu, terjadi aliran migrasi tenaga kerja dari berbagai negara dengan upah rendah ke negara-negara berupah tinggi, dengan tujuan untuk memaksimalkan pendapatan. Selanjutnya, menurut teori ini, di tingkat mikro, migrasi internasional merupakan wujud dari investasi modal manusia. Dalam konteks ini, migrasi internasional dilandasi oleh keinginan untuk menggunakan kemampuan dan keterampilan secara lebih produktif di daerah tujuan. Namun demikian, untuk melakukan migrasi juga diperlukan modal finansial untuk biaya perjalanan dan memenuhi berbagai kebutuhan hidup sebelum mendapatkan pekerjaan. Selain itu, dituntut kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan kehidupan yang baru di daerah tujuan, termasuk bahasa dan budaya serta beradaptasi dengan pasar kerja yang baru (Massey dkk., 1993).

Teori lain mengenai migrasi internasional yang berpijak pada tingkat makro adalah teori *dual labor market*. Menurut Piore (1979 dikutip dalam Massey, dkk., 1993), migrasi internasional terjadi karena adanya kebutuhan tenaga kerja di negara-negara yang sudah berkembang. Faktor-faktor pendorong di daerah asal, seperti upah rendah dan tingkat pengangguran tinggi, tidak berperan dalam memengaruhi seseorang untuk melakukan migrasi. Artinya, seseorang melakukan migrasi lebih karena motivasi untuk bekerja di daerah tujuan karena permintaan tenaga di sana.

Tanpa mengabaikan beberapa teori lainnya mengenai migrasi internasional, kedua teori di atas cukup memberikan pemahaman mengenai fenomena migrasi tenaga kerja internasional, terutama alasan yang mendasarinya. Migrasi tenaga kerja internasional diperkirakan akan terus berlangsung selama masih terjadi perbedaan kesempatan kerja dan upah antarnegara serta adanya permintaan tenaga kerja di negara-negara maju, khususnya yang mengalami kekurangan penduduk usia produktif. Lebih lanjut, proses globalisasi yang tengah melanda dunia memfasilitasi terjadinya migrasi dalam jumlah yang makin meningkat dan secara geografis memperluas negara tujuan migrasi (Czaika & de Haas, 2014). Kemajuan teknologi dan makin meluasnya jaringan komunikasi mempermudah migrasi, misalnya dengan tersedianya informasi terkait kondisi dan kesempatan kerja di daerah tujuan (Constant, Nottmeyer, & Zimmermen, 2012). Selain itu, jaringan transportasi yang sudah mengglobal memudahkan orang untuk mencapai daerah tujuan migrasi dan bahkan dengan biaya yang lebih murah. Ditambah dengan makin luasnya jaringan sosial, misalnya keberadaan diaspora di berbagai negara, memudahkan orang untuk pindah ke berbagai negara (The Global Commission on International Migration, 2005). Sebagai konsekuensinya, arus migrasi internasional semakin tidak terbandung.

REMITANSI: SALAH SATU KONSEKUENSI NYATA DARI MIGRASI TENAGA KERJA INTERNASIONAL

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian awal tulisan ini, salah satu konsekuensi nyata dari migrasi tenaga kerja, termasuk yang melintasi batas negara, adalah remitansi, yaitu uang yang dikirim pulang ke daerah asal. Remitansi berfungsi sebagai sumber pendapatan bagi keluarga yang ditinggalkan (Bodvarsson & Van den Berg, 2013; Dustmann & Mestres, 2008; Dustmann, 1997). Dalam studinya di Maroko, de Haas (2006) menemukan bahwa remitansi yang berasal dari migran internasional berkontribusi

sekitar 53-59 persen terhadap pendapatan rumah tangga mereka di daerah asal. Selain sebagai sumber pendapatan, remitansi merupakan tabungan (Dustmann & Mestres, 2008) yang akan dimanfaatkan setelah migran kembali ke daerah asal, antara lain untuk menjalankan kegiatan ekonomi, selain yang telah digunakan untuk membeli aset-aset produktif seperti lahan pertanian.

Remitansi yang dikirim ke daerah asal berperan pula dalam mengurangi kemiskinan (de Haas, 2006; Adam Jr & Page, 2005) dan meningkatkan taraf kehidupan migran dan keluarganya. Adam Jr & Page melakukan analisis dampak remitansi dari migran internasional terhadap penurunan kemiskinan di negara penerima, mencakup 71 negara berkembang di berbagai belahan dunia, seperti Afrika Utara, Sub-Sahara Afrika, Amerika Latin, Asia Selatan, Asia Timur, termasuk Indonesia. Hasil analisis panel data¹ memperlihatkan bahwa peningkatan remitansi sebesar 10 persen menyebabkan penurunan proporsi penduduk yang hidup dengan pendapatan di bawah US\$1 per hari sebesar 2,1 persen. Selanjutnya, peningkatan 10 persen pendapatan negara yang berasal dari remitansi berakibat pada penurunan proporsi penduduk miskin sebesar 3,5 persen (Adam Jr & Page, 2005).

Dalam konteks yang lebih luas, remitansi juga menjadi sumber pendapatan luar negeri yang mengalami peningkatan pada beberapa negara berkembang (Ratha, 2005). Pada tahun 2012 remitansi migran ke negara berkembang berjumlah US\$401 miliar (Ratha, 2013). Filipina, salah satu negara pengirim tenaga kerja migran yang dominan di Asia Tenggara, misalnya, menerima remitansi dengan jumlah lebih dari US\$20 milyar pada tahun 2009 (Bodvarsson & Van den Berg, 2013). Di banyak negara berkembang, lebih dari 20 persen GDP berasal dari remitansi tenaga kerja di luar negeri (United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2011). Oleh karena itu, remitansi tidak hanya bermanfaat untuk kelangsungan hidup tenaga kerja migran dan keluarganya, tetapi juga bagi daerah asal mereka karena dapat digunakan untuk pembiayaan pembangunan. Terlebih lagi jika setelah kembali tinggal di daerah asal mantan migran melakukan usaha ekonomi yang dapat menciptakan lapangan kerja bagi penduduk di sekitarnya. Ini secara tidak langsung dapat menggerakkan roda perekonomian.

Menurut data yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia, remitansi yang diterima dari TKI di berbagai negara pada tahun 2016 berjumlah US\$8,86 juta. Meskipun mengalami penurunan dari tahun 2015 (US\$9,42 juta), jumlah ini lebih besar dibanding beberapa tahun sebelumnya, yaitu sebesar US\$8,44 juta (2014), US\$7,42 juta (2013), US\$7,02 juta (2012), dan US\$6,74 juta (2011) (Bank Indonesia, tanpa tahun-a). Besar kemungkinan jumlah tersebut lebih sedikit dibandingkan dengan remitansi yang sesungguhnya. Jumlah yang tercatat di Bank Indonesia adalah remitansi yang dikirim melalui lembaga keuangan resmi, seperti bank. Dalam kenyataannya, banyak TKI yang mengirimkan remitansi melalui cara lain, terutama dengan menitipkan kepada TKI yang pulang kampung atau membawa sendiri tabungan selama bekerja di luar negeri dalam bentuk uang tunai ketika mereka kembali ke daerah asal. Hal ini tidak hanya terjadi di antara TKI, tetapi juga tenaga kerja internasional dari berbagai negara lainnya (Adam Jr & Page, 2005; Bodvarsson & Van den Berg, 2013).

Secara keseluruhan jumlah remitansi yang dikirim oleh TKI di berbagai negara jauh lebih besar daripada remitansi tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia. Data Bank Indonesia memperlihatkan bahwa remitansi tenaga kerja asing sebesar US\$2,09 juta pada tahun 2011. Jumlah tersebut terus meningkat pada tahun-tahun berikutnya, yaitu US\$2,40 juta (2012), US\$2,61 juta (2013), US\$2,71 juta (2014), US\$3,03 juta (2015), dan US\$3,38 juta (2016) (Bank Indonesia, tanpa tahun-b). Survei nasional mengenai tenaga kerja asing di Indonesia (*National Survey on Foreign Workers in Indonesia*) yang dilakukan oleh Bank Indonesia menemukan bahwa sekitar 36 persen tenaga kerja asing dari negara-negara di ASEAN mengirim remitansi sebesar Rp10 juta-Rp25 juta per bulan. Selanjutnya, 28 persen mengirim sebesar Rp25 juta-Rp50 juta dan 11 persen mengirim sebanyak Rp50 juta-Rp75 juta. Tenaga kerja asal Amerika Serikat mengirim remitansi dalam jumlah yang jauh lebih besar. Survei tersebut menemukan sebanyak 56 persen tenaga kerja asal negara ini mengirim remitansi rata-rata sebesar Rp10 juta-Rp25 juta per bulan. Selanjutnya, 22 persen mengirim sebesar Rp25 juta-Rp50 juta. Hanya sekitar 11 persen yang mengirimkan remitansi di bawah Rp10 juta (Bank Indonesia, 2010).

¹ Panel data yang digunakan berasal dari tahun yang berbeda-beda, berkisar antara tahun 1985-1998, sesuai dengan ketersediaan data di masing-masing negara. Untuk Indonesia, data yang digunakan adalah data tahun 1987, 1993, 1996, dan 1998. Dalam empat tahun tersebut,

jumlah remitansi dari TKI yang diterima Indonesia sebesar US\$86, US\$346, US\$796, dan US\$959 juta secara berturut-turut.

PENGUNAAN REMITANSI OLEH TKI DAN KELUARGANYA

Pada bagian sebelumnya telah dibahas kategori penggunaan remitansi di antara migran dan keluarganya. Penggunaan remitansi ditentukan oleh pandangan TKI dan keluarganya terhadap uang yang dikirimkan ke daerah asal. Salah satu diantaranya adalah penghasilan selama bekerja di luar negeri dipandang dan diperlakukan sama dengan penghasilan yang bersumber dari pekerjaan di daerah asal (di dalam negeri) (Adams Jr & Cuecuecha, 2014).

Studi mengenai penggunaan remitansi oleh para migran dan keluarganya telah dilakukan di berbagai negara (Arifuzzaman, Al Mamun, Chowdhury, & Dewri, 2015; McKenzie & Menjivar, 2011; Dustmann & Mestres, 2008; Abazi & Mema, 2007; Romdiati, Noveria, & Bandiyono, 2002; Raharto dkk., 2013). Secara umum terdapat kesamaan dalam hasil studi tersebut, yaitu remitansi dimanfaatkan untuk mendukung kehidupan keluarga yang ditinggalkan di daerah asal. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika ditemukan kenyataan bahwa penggunaan remitansi yang paling dominan adalah untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Ini juga ditunjukkan oleh hasil penelitian di Desa Sukorejo Wetan. Dari seluruh keluarga TKI yang menjadi responden penelitian, sekitar 84,5 persen menggunakan remitansi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari seluruh anggota rumah tangga² (Tabel 1).

Berdasarkan temuan penelitian di atas, jelas terlihat bahwa tujuan TKI bekerja di luar masih didominasi untuk memenuhi kebutuhan dasar dalam rangka mempertahankan hidup. Kenyataan yang sama juga ditemukan di antara keluarga migran internasional di negara lain. Di Albania, misalnya, studi Abazi & Mema (2007) menemukan bahwa penggunaan utama remitansi adalah untuk konsumsi, diikuti dengan biaya pendidikan anak-anak. Lebih lanjut, di kalangan perempuan Honduras yang ditinggalkan suami atau anak-anak mereka untuk bekerja ke luar negeri, penggunaan remitansi dipandang sebagai upaya untuk memperbaiki gizi anggota rumah tangga, membeli pakaian baru, dan membiayai pendidikan anak-anak

(McKenzie & Menjivar, 2011). Studi di tiga provinsi lain di Indonesia, yaitu Jawa Barat, Kalimantan Timur, dan Riau juga memperlihatkan hal yang sama. Lebih dari separuh rumah tangga migran di ketiga provinsi tersebut menggunakan remitansi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari (Romdiati dkk., 2002; Raharto dkk., 2013). Studi-studi tersebut mengonfirmasi argumen yang menyatakan bahwa remitansi sebagai pekerja migran internasional dipandang dan diperlakukan sama dengan pendapatan di dalam negeri, khususnya di daerah asal.

Tabel 1. Distribusi Rumah Tangga Responden Menurut Pemanfaatan Remitansi (%)

Jenis Penggunaan Remitansi	Penggunaan Remitansi		Jumlah (N = 118)
	Ya	Tidak	
Kebutuhan sehari-hari	84,5	15,5	100,0
Pendidikan	51,8	48,2	100,0
Kesehatan	25,5	74,5	100,0
Pembangunan/renovasi rumah	49,1	50,9	100,0
Pembelian kendaraan	51,8	48,2	100,0
Usaha produktif	11,8	88,2	100,0
Lainnya ³	11,8	88,2	100,0

Sumber: Data primer

Selain untuk memenuhi kebutuhan dasar, penggunaan remitansi yang relatif besar adalah untuk keperluan konsumtif, yaitu membeli kendaraan. Dua kemungkinan dapat menjelaskan pilihan ini. Pertama, kendaraan memang sangat diperlukan oleh rumah tangga untuk transportasi, sehingga dapat dipandang sebagai kebutuhan pokok. Kedua, membeli kendaraan merupakan upaya untuk meningkatkan status sosial rumah tangga di masyarakat. Ini didasari anggapan di kalangan penduduk Desa Sukorejo Wetan bahwa indikator keberhasilan sebagai TKI adalah kepemilikan kendaraan bermotor (wawancara dengan beberapa narasumber di lokasi penelitian). Bagi TKI yang belum menikah, membeli kendaraan bermotor bahkan menjadi prioritas utama penggunaan remitansi, di samping berbagai barang konsumtif lainnya, seperti telepon genggam. Hal ini dikemukakan oleh narasumber yang diwawancarai dalam penelitian, seperti petikan wawancara berikut.

² Kepada seluruh responden ditanyakan penggunaan remitansi untuk berbagai keperluan, yaitu memenuhi kebutuhan sehari-hari, pendidikan, kesehatan, membangun/merenovasi rumah, membeli kendaraan, usaha produktif, dan penggunaan lainnya, seperti untuk keperluan sosial kemasyarakatan dan keagamaan. Ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa sangat kecil kemungkinan remitansi digunakan hanya untuk satu keperluan. Artinya, uang yang diterima dari anggota

rumah tangga yang bekerja di luar negeri digunakan untuk berbagai keperluan, dengan proporsi yang sesuai dengan kebutuhan rumah tangga. Responden diminta menjawab “ya” atau “tidak” untuk setiap kebutuhan.

³ Diantaranya adalah sumbangan untuk acara sosial kemasyarakatan dan keagamaan.

“Hasil dari Malaysia saya buat beli motor, kalau ndak gitu mana bisa saya punya motor. Nanti kalau butuh uang motor bisa dijual. Dulu waktu berangkat ke Malaysia yang terakhir saya juga jual motor untuk bayar ongkos berangkat...” (Bapak EW, mantan TKI di Malaysia yang masih berkeinginan untuk kembali bekerja di negara tetangga tersebut)

“Menjadi TKI itu supaya bisa punya apa-apa. TKI sukses kalau bisa bikin rumah, beli sepeda motor, punya simpanan hewan dan tanah, punya tabungan. Kalau sudah punya tabungan kan bisa buat beli apa-apa, kalau baru-baru jadi TKI hasilnya buat beli tanah untuk bangun rumah.” (Bapak IR, mantan TKI di Malaysia dan membuka usaha di Desa Sukorejo Wetan)

Hal yang cukup menggembirakan dari penggunaan remitansi adalah cukup besar proporsi rumah tangga responden yang memanfaatkan remitansi untuk kebutuhan pendidikan anak-anak. Ini dilandasi oleh kesadaran bahwa pendidikan sangat penting bagi kehidupan anak-anak di masa depan. Berdasarkan wawancara di lokasi penelitian diketahui bahwa banyak orang tua yang sudah menyadari pentingnya pendidikan untuk menentukan pekerjaan anak-anak mereka kelak. Dikatakan pula bahwa dengan pendidikan yang tinggi, anak-anak bisa memperoleh pekerjaan yang memungkinkan mereka bisa memperoleh penghasilan yang cukup untuk membiayai hidup di masa depan.

Membangun/merenovasi rumah juga mendapat prioritas dalam penggunaan remitansi. Hal ini terlihat dari perbedaan presentase yang sangat kecil antara penggunaan untuk membangun/merenovasi rumah dan membeli kendaraan bermotor serta pendidikan anak-anak. Memiliki rumah ber dinding tembok dan lantai keramik (penduduk setempat menyebutnya dengan istilah *magrong-magrong* = megah) merupakan salah satu keinginan yang bagi sebagian orang tidak bisa dipenuhi tanpa bekerja ke luar negeri. Penghasilan lebih besar yang bisa diperoleh dengan menjadi TKI diharapkan dapat mewujudkan keinginan tersebut. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa keinginan untuk memiliki ‘rumah batu’ menjadi salah satu alasan yang mendasari aktivitas migrasi internasional untuk bekerja. Ini dikemukakan oleh salah seorang narasumber, seperti dalam kutipan berikut.

“Saya pergi ke Malaysia supaya bisa bikin rumah gedung seperti orang lain. Pokoknya kalau orang punya rumah gedung, saya juga kepingin punya yang seperti orang. Kalau terus-terus di kampung hasil kerja ndak bisa

untuk bangun rumah, buat makan saja susah...” (Bapak AM, mantan TKI di Malaysia)

Kondisi yang sama juga ditemui di antara tenaga kerja migran di negara lain, misalnya di Albania. Salah seorang perempuan yang ditinggalkan suaminya untuk bekerja di luar negeri mengatakan bahwa alasan utama suaminya bermigrasi adalah untuk memperbaiki rumah, termasuk membangun dapur baru dan ruangan untuk anak-anak (McKenzie & Menjivar, 2011). Hal ini sejalan dengan kutipan wawancara dengan Bapak AM di atas, bahwa hanya dengan bekerja di luar negeri mereka bisa memiliki rumah dengan kondisi yang lebih baik.

Kontras dengan semua kebutuhan di atas, proporsi rumah tangga responden yang menggunakan remitansi untuk usaha produktif merupakan yang paling kecil. Padahal, ini sangat penting untuk kelangsungan hidup rumah tangga, terutama pada saat mereka sudah tidak lagi bekerja di luar negeri. Kepemilikan usaha produktif memungkinkan mereka memperoleh penghasilan yang berkesinambungan, sehingga tidak perlu kembali bermigrasi ke luar negeri untuk bekerja. Jika dikaitkan dengan kutipan wawancara dengan Bapak IR di atas, tampaknya hal tersebut tidak berlaku bagi kebanyakan migran. Ada kemungkinan kepemilikan aset/usaha produktif tidak menjadi prioritas utama dan sebaliknya, kepemilikan kendaraan bermotor dan ‘rumah batu’ menjadi lebih penting di antara mantan TKI dan keluarganya. Kemungkinan lain, remitansi yang diterima baru cukup untuk memenuhi keperluan sehari-hari, membeli kendaraan bermotor, dan membangun/merenovasi rumah. Setelah semua kebutuhan tersebut tercukupi, baru mereka memberi perhatian pada usaha produktif.

Fenomena di atas tampaknya tidak hanya tipikal daerah penelitian. Di beberapa daerah lainnya di Indonesia dan bahkan di luar negeri juga ditemui hal yang serupa. Studi Romdiati dkk. (2002) menemukan hanya satu persen rumah tangga migran di Jawa Barat dan Riau serta 10 persen di Kalimantan Timur yang menggunakan remitansi untuk modal usaha.

Penggunaan remitansi untuk memenuhi kebutuhan anggota rumah tangga pada umumnya ditemui di antara TKI yang berstatus sebagai kepala rumah tangga atau istrinya. Bagi TKI yang berstatus anak, terutama yang belum menikah, penghasilan selama bekerja di luar negeri cenderung dimanfaatkan untuk kepentingan sendiri. Keluarga yang ditinggalkan di daerah asal jarang menikmati hasil kerja mereka di luar negeri. Hal ini dikemukakan oleh narasumber, seperti kutipan-kutipan berikut.

“Anak saya itu sudah beberapa tahun kerja nukang di Malaysia, tapi ndak ada hasil, ndak pernah kirim uang pulang. Paling cuma telpon, tanya “waras” (menanyakan kondisi kesehatan). Uangnya dipakai sendiri buat happy-happy.” (Bapak Pr, ayah TKI laki-laki yang bekerja di Malaysia dan belum menikah)

“Kalau saya, gaji ya habis buat senang-senang, beli pakaian, buat melancong. Hari Minggu kan kita libur, terus pergi jalan lah.” (Bapak Mj, mantan TKI yang belum menikah ketika menjadi TKI)

Berdasarkan pembahasan di atas jelas terlihat bahwa penggunaan remitansi masih didominasi untuk pemenuhan kebutuhan primer (konsumsi dan rumah) dan kebutuhan-kebutuhan lain yang bersifat konsumtif. Penggunaan untuk usaha produktif, termasuk investasi, masih terbatas dan hanya dilakukan oleh sebagian kecil migran yang mempunyai rencana terkait pekerjaan setelah kembali ke daerah asal, yaitu melakukan usaha ekonomi secara mandiri dengan modal hasil bekerja di luar negeri.

MIGRASI BERULANG TKI: FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB

Menjadi TKI berulang merupakan fenomena yang biasa ditemui di daerah-daerah pengirim tenaga kerja migran internasional. Ini didukung oleh data hasil penelitian yang menunjukkan bahwa proporsi terbesar dari responden adalah mereka yang pernah bekerja ke luar negeri sebanyak 2-3 kali (Tabel 2). Jika dibandingkan menurut jenis kelamin, proporsi laki-laki yang sudah 4 kali atau lebih bekerja ke luar negeri jauh lebih besar dibanding perempuan. Sebaliknya, perempuan mendominasi mereka yang bekerja ke luar negeri sebanyak 2-3 kali.

Frekuensi kepergian ke luar negeri yang relatif tinggi dimungkinkan oleh berbagai faktor, diantaranya berhubungan dengan kondisi di daerah asal dan terkait dengan negara tujuan.

Tabel 2. Distribusi Responden Menurut Frekuensi Bekerja ke Luar Negeri dan Jenis Kelamin (%)

Frekuensi Bekerja ke Luar Negeri	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki + Perempuan
1 kali	16,2	28,0	21,2
2-3 kali	27,9	64,0	43,2
4 kali dan lebih	55,9	8,0	35,6
Jumlah (N)	100,0 (68)	100,0 (50)	100,0 (118)

Sumber: Data primer

Remitansi hanya cukup memenuhi kebutuhan sehari-hari dan konsumtif

Jika mengacu pada penggunaan remitansi, sebagian besar hasil bekerja di luar negeri dihabiskan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari dan kebutuhan konsumtif lainnya. Hal ini terutama terjadi pada rumah tangga yang hanya mengandalkan remitansi sebagai sumber nafkah. Artinya, tidak ada penghasilan lain yang diperoleh dari anggota rumah tangga yang tinggal di daerah asal. Oleh karena itu, dapat dimaklumi jika kebutuhan sehari-hari dipenuhi dengan menggunakan remitansi, seperti yang dikemukakan oleh seorang narasumber dalam kutipan berikut.

“Uang itu buat kebutuhan sehari-hari, untuk makan, untuk anak sekolah, terus lebihnya ditabung lah. Jumlah tabungan ya ndak mesti sama tiap bulan. Kan kebutuhan tiap bulan berbeda-beda, ndak sama...” (Ibu Sn, istri TKI yang bekerja di Saudi Arabia)

Selain kebutuhan konsumsi rumah tangga, kebiasaan penduduk setempat dalam kehidupan bermasyarakat menjadi salah satu sumber pengeluaran rumah tangga migran yang dipenuhi dengan menggunakan remitansi. Kebiasaan tersebut dikenal dengan istilah *mbecek*⁴, yaitu memberi sumbangan pada acara-acara pernikahan, sunatan, menjenguk anak yang lahir, melayat, dan selamatan membangun rumah. Menurut beberapa narasumber yang diwawancarai dalam penelitian ini, kebiasaan *mbecek* sudah berlangsung sejak lama dan ada rasa “malu pada diri sendiri” atau “merasa ada hutang” jika tidak *mbecek* pada orang-orang yang menyelenggarakan hajatan. Pengeluaran untuk kepentingan tersebut semakin besar pada waktu-waktu tertentu, misalnya pada saat acara pernikahan sering dilaksanakan oleh penduduk desa. Kebutuhan

⁴ Sumbangan yang diberikan biasanya terdiri dari 2 kg beras, 1-1,5 kg gula, dan uang dengan jumlah paling sedikit Rp5.000,00.

untuk *mbecek* tidak jarang menghabiskan penghasilan dalam jumlah relatif besar, bahkan bisa dua kali lebih besar dari pengeluaran rumah tangga sehari-hari (wawancara dengan seorang narasumber).⁵

Kondisi di atas menyebabkan TKI dan keluarganya hanya memiliki sisa uang/tabungan yang terbatas. Padahal tabungan ini antara lain dapat digunakan untuk membuka usaha ekonomi yang dapat menjadi sumber penghasilan di daerah asal. Oleh karena itu, kembali menjadi TKI menjadi pilihan rasional agar mereka bisa memperoleh penghasilan untuk membiayai kehidupan seluruh anggota rumah tangga. Salah seorang istri TKI (Ibu Is) yang diwawancarai dalam penelitian ini mengemukakan bahwa suaminya akan terus bekerja sebagai TKI sampai mereka memiliki tabungan yang cukup untuk digunakan sebagai modal usaha.

Kesulitan beradaptasi kembali dengan daerah asal: kesempatan kerja terbatas dan upah rendah

Setelah kembali ke daerah asal, mantan TKI harus menyesuaikan kembali hidup mereka dengan kondisi di daerah setempat. Hal ini akan dirasakan sulit terutama bagi mereka yang sudah bekerja di luar negeri dalam waktu lama. Salah satu penyesuaian yang harus mereka lakukan adalah hidup di tengah keterbatasan kesempatan kerja dan bekerja dengan upah yang lebih rendah dibandingkan dengan yang mereka terima di negara tempat bekerja sebelumnya.

Keterbatasan kesempatan kerja di daerah asal merupakan salah satu faktor pendorong sebagian tenaga kerja asal Desa Sukorejo Wetan untuk bekerja di luar negeri. Alasan yang sama juga berlaku bagi mereka yang sudah kembali namun mengalami kesulitan untuk bekerja di daerah asal. Hal ini dikemukakan oleh beberapa narasumber seperti terlihat dalam kutipan-kutipan berikut.

“Kalau di rumah banyak nganggurnya, jarang ada kerja. Lama-lama kan ndak betah, jadinya ingat terus di Malaysia, setiap hari ada kerja. Kalau di rumah bengong, di Malaysia sehari itu sudah dapat berapa ringgit. Saya rencana mau kembali, bos yang lama sudah tanya kapan mau balik... karena ekonomi, bukan tidak betah di kampung karena pekerjaan di sini susah...” (Bapak HP, mantan TKI di Malaysia)

“Pingin kembali ke Taiwan, di rumah itu cuma diam ndak bisa dapat duit...ndak ada kerja. Ini lagi nunggu, sudah proses mau berangkat lagi ke Taiwan sama PT-nya pak D (seorang yang bekerja merekrut TKI)... bukan karena sepi tapi ndak ada kerja.” (Nr, seorang gadis mantan TKI perawat orang tua di Taiwan)

Selain kesempatan kerja yang terbatas, perbedaan upah antara di daerah asal dan di luar negeri menjadi faktor penarik mantan TKI untuk kembali melakukan migrasi, khususnya ke negara tempat mereka biasa bekerja. Ini sejalan dengan berbagai teori tentang migrasi internasional seperti yang telah dikemukakan sebelumnya. Kebiasaan menerima gaji dalam jumlah lebih besar di luar negeri menyebabkan mantan TKI mengalami kesulitan beradaptasi dengan upah di dalam negeri. Akibatnya, bermigrasi kembali menjadi pilihan bagi mereka untuk memperoleh penghasilan yang lebih besar, sebagaimana dikemukakan oleh seorang narasumber dalam kutipan berikut.

“Jadi tukang di kampung hasilnya ndak seberapa, kalau di Malaysia kuli saja bisa dapat seratus ribu sehari. Kalau ngandalin kerja nukang di rumah sulit, lebih baik pergi ke Malaysia lagi kerja ngumpul duit.” (Bapak N, mantan TKI di Malaysia)

Dari wawancara dengan beberapa narasumber di atas, permasalahan klasik berupa keterbatasan kesempatan kerja serta perbedaan upah dengan negara lain masih menjadi faktor yang memengaruhi keputusan untuk bekerja ke luar negeri. Hal ini lebih berpengaruh pada mereka yang sudah punya pengalaman bekerja di luar negeri. Bahkan ada diantaranya yang berkali-kali bekerja ke luar negeri dan baru menetap lagi di kampung setelah kemampuan fisiknya menurun, sebagaimana kutipan wawancara berikut.

“Kita ya sudah ndak bisa kerja lagi, sudah remuk ini badan. Kerja tukang itu berat, perlu tenaga... Sudah lama saya kerja jadi tukang, sekarang sudah ndak kuat, gantian istri yang kerja ke Malaysia... Kalau ada orang yang nyuruh kerja ya bisa punya uang, kalau ndak ada ya ndak punya uang, tunggu kiriman istri. Ndak punya uang ya utang dulu sama tetangga.” (Bapak Sn, mantan TKI di Malaysia)

⁵ Pengeluaran untuk kebutuhan sosial yang besar juga dialami oleh keluarga TKI di daerah lain. Di Indramayu, umpamanya, penyelenggaraan hajatan seperti perayaan sunatan anak memerlukan biaya yang besar dan adakalanya mendorong orang tua (laki-laki atau perempuan) untuk bekerja ke luar negeri guna memperoleh uang untuk

kegiatan tersebut (Raharto dkk., 2013). Meskipun keluarga yang punya hajat akan memperoleh sumbangan dari orang-orang yang datang, tetap saja diperlukan biaya yang besar untuk menyelenggarakannya.

Pernyataan Bapak Sn makin memperkuat kenyataan bahwa bekerja ke luar negeri lebih menjadi pilihan dibanding di dalam negeri. Alasan penghasilan lebih besar yang diperoleh di luar negeri sehingga menarik mantan TKI untuk bermigrasi kembali juga ditemukan di berbagai daerah lain, yaitu di beberapa daerah pengirim migran Provinsi Jawa Barat dan Kalimantan Timur serta daerah transit di Provinsi Riau (Romdiati dkk., 2002). Dengan demikian, selama masih terdapat perbedaan upah antara di daerah asal dan di negara tujuan, migrasi kembali tenaga kerja migran tidak dapat dihindarkan.

Keterbatasan kemampuan untuk berwirausaha

Idealnya, bekerja ke luar negeri merupakan kesempatan untuk mengumpulkan modal finansial karena bisa memperoleh penghasilan yang lebih besar. Modal tersebut selanjutnya digunakan untuk membuka usaha ekonomi yang memungkinkan mereka tidak lagi bermigrasi ke luar negeri untuk bekerja. Praktik ini sudah dilaksanakan oleh mantan migran di beberapa daerah lain seperti di Kabupaten Sleman, DI Yogyakarta (Anwar, 2015). Sedangkan Demurger & Xu (2011) menemukan bahwa di salah satu perdesaan Cina mantan migran lebih memilih untuk menjadi wiraswasta dengan melakukan berbagai usaha ekonomi menggunakan modal yang berasal dari penghasilan selama bekerja di perkotaan dibandingkan dengan nonmigran.

Beberapa mantan TKI di lokasi penelitian sebenarnya sudah melakukan usaha ekonomi mandiri (berwirausaha) agar tidak tergantung pada ketersediaan kesempatan kerja. Namun demikian, sebagian usaha tersebut tidak bertahan lama karena berbagai alasan. Pertama, banyak di antara mereka melakukan usaha yang sama, kemungkinan karena tidak bisa memilih alternatif usaha yang lain. Kegiatan ekonomi yang paling banyak dilakukan adalah membuka warung dengan menjual berbagai kebutuhan sehari-hari (penduduk setempat menyebutnya dengan istilah *pracangan*). Banyaknya warung yang menjual barang sejenis menyebabkan persaingan dalam usaha ini menjadi makin ketat, yang berujung pada penurunan penjualan. Ini dikemukakan oleh salah seorang narasumber seperti dalam kutipan berikut.

“Sekarang semua pada buka warung, kalau dulu memang sedikit warungnya tapi lama-lama tambah banyak. Kalau terlalu banyak warung padahal yang beli cuma orang-orang sini saja, ya gimana...” (Bapak Su, salah seorang tokoh masyarakat di Desa Sukorejo Wetan)

Sebenarnya sudah ada upaya untuk memberdayakan migran purna dengan memberikan keterampilan untuk berusaha, seperti yang dilakukan oleh LSM Pr. Kegiatan peningkatan keterampilan yang dilakukan antara lain berupa pelatihan membuat bordir, beternak kambing, dan tata boga. Pelaksanaan pelatihan membuat bordir khususnya difasilitasi oleh pemerintah (wawancara dengan bapak Z, pengurus LSM Pr).

Dalam pelaksanaan kegiatannya, LSM Pr membentuk kelompok-kelompok sesuai dengan aktivitas yang menjadi minat para peserta. Kegiatan pelatihan dilakukan dalam kelompok. Selain kegiatan peningkatan keterampilan, diadakan pertemuan rutin anggota kelompok yang diselenggarakan setiap satu atau dua bulan. Dalam pertemuan yang dilaksanakan para anggota kelompok berbagi pengetahuan dan informasi, yang pada gilirannya meningkatkan kemampuan mereka untuk mengelola usaha ekonomi.

Masih dalam konteks pemberdayaan untuk melaksanakan kegiatan ekonomi produktif, pemerintah daerah, melalui UPT P3TKI (Unit Pelaksana Teknis Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) Provinsi Jawa Timur juga telah membekali mantan TKI dengan berbagai pelatihan keterampilan. Pelatihan yang telah dilaksanakan adalah membuat kue, yang kemudian diikuti dengan pemberian stimulan berupa peralatan memasak, yaitu blender, mikser, timbangan makanan, dan oven. Peserta kegiatan berasal dari seluruh kabupaten di Provinsi Jawa Timur dan seleksinya diserahkan pada pihak kabupaten, dengan persyaratan tidak berkeinginan untuk kembali bekerja ke luar negeri. Kegiatan ini dilaksanakan dengan anggaran yang berasal dari BNP2TKI (wawancara dengan pegawai UPT P3TKI Provinsi Jawa Timur). Namun sayangnya, mereka yang mempunyai kesempatan untuk mengikuti pelatihan sangat terbatas karena keterbatasan dana untuk itu. Selain itu, kegiatan pelatihan yang dilakukan hanya terbatas pada keterampilan membuat kue, sehingga mereka yang tidak berminat terhadap kegiatan tersebut tidak mendapatkan manfaatnya.

BNP2TKI sesungguhnya mempunyai program pemberdayaan bagi mantan TKI, terutama bertujuan agar mereka dapat memanfaatkan remitansi untuk kegiatan ekonomi produktif. Di salah satu desa pengirim TKI di DI Yogyakarta telah diselenggarakan pelatihan bagi kelompok penduduk ini, mencakup beberapa jenis keterampilan, mulai dari membuat jenis-jenis produk seperti *nata de coco* dan deterjen sampai dengan mengelola keuangan serta membangun mental pengusaha (Anwar, 2015). Namun demikian,

lagi-lagi kegiatan tersebut tidak mencapai hasil optimal, antara lain karena terbatasnya jumlah mantan TKI yang bisa mengikuti pelatihan akibat keterbatasan dana yang disediakan.

Alasan kedua yang menyebabkan tidak bertahannya usaha ekonomi mantan TKI adalah terbatasnya kemampuan pengelolaan keuangan. Keterbatasan ini menyebabkan modal yang sudah digunakan untuk usaha tidak dapat berputar dan lama kelamaan usaha yang dijalankan menjadi bangkrut. Oleh karena itu, pemberdayaan mantan TKI, termasuk untuk pengelolaan keuangan sangat diperlukan agar usaha mereka bisa berkembang dan pada akhirnya mereka tinggal menetap di daerah asal.

LSM Pr juga melakukan kegiatan yang bertujuan membantu para buruh migran dalam mengelola remitansi untuk mengembangkan usaha ekonomi dan juga meningkatkan kemampuan mereka dalam mengelolanya. Salah satu kegiatan yang dilakukan oleh LSM ini adalah pelatihan pengelolaan keuangan bagi buruh migran dan keluarganya, yang berada di bawah payung “Program Melek Anggaran Masyarakat”. Program ini mencakup materi pemanfaatan remitansi dan pengiriman uang kepada keluarga di daerah asal.

Keberadaan jaringan sosial

Sejalan dengan sejarah panjang migrasi internasional penduduk Desa Sukorejo Wetan (dan Kabupaten Tulungagung secara umum), jaringan sosial penduduk setempat di negara tujuan, khususnya di Malaysia, juga sudah kuat. Jaringan sosial ini berupa keberadaan migran dari daerah asal yang sama, baik yang memiliki hubungan keluarga/kerabat dengan mantan TKI maupun tidak. Sebagian migran dari daerah ini sudah berstatus *permanent resident* di Malaysia, yang dibuktikan dengan kepemilikan IC (*identity card*) yang dikeluarkan oleh pemerintah negara tetangga tersebut. Tidak jarang pula di antara mereka sudah memiliki usaha yang mempekerjakan orang lain, misalnya kontaktor bangunan.

Keberadaan orang-orang yang berasal dari Tulungagung memfasilitasi mereka yang sudah pulang ke daerah asal untuk kembali menjadi TKI di Malaysia. Adakalanya keberadaan mereka menjadi jaminan untuk mendapat pekerjaan, sehingga mereka yang bekerja di sektor konstruksi, khususnya, berkeinginan untuk kembali ke Malaysia. Selain itu, hal tersebut menyebabkan TKI merasa aman karena berada di sekitar orang-orang yang dikenal yang tidak jarang memberi bantuan dalam memperoleh pekerjaan,

sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang narasumber dalam kutipan berikut.

“Beda kerja di Malaysia dan Indonesia...di Malaysia cuma tukang saja...kalau di Jakarta ndak punya kenalan, ndak ada yang bawa, kalau di Malaysia banyak kenalan.” (Bapak SB, mantan TKI di Malaysia)

Tidak hanya jaringan sosial di luar negeri, kemudahan untuk berangkat ke luar negeri juga didapatkan di daerah asal. Salah satu kemudahan itu adalah keberadaan pihak yang menempatkan TKI ke luar negeri, yaitu perusahaan swasta yang mempunyai tenaga perekrut sampai ke desa-desa. Ini memudahkan mereka yang berkeinginan untuk kembali bekerja ke luar negeri. Jika dikaitkan dengan pendapat Van Hear dkk. (2012) sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, keberadaan faktor antara (*mediating factor*) berperan dalam terjadinya migrasi berulang tenaga kerja Indonesia, sebagaimana migrasi yang dilakukan untuk pertama kali.

KESIMPULAN

Salah satu strategi yang dilakukan sebagian TKI untuk menyalahi keterbatasan kesempatan kerja di dalam negeri adalah bekerja di luar negeri, khususnya negara-negara maju yang mengalami kekurangan tenaga kerja. Selain itu, perbedaan upah di negara asal dan negara tujuan berkontribusi untuk terjadinya migrasi tenaga kerja internasional. Dikarenakan berbagai faktor yang memfasilitasi aktivitas migrasi seperti kemudahan memperoleh beragam informasi mengenai negara tujuan dan kemudahan transportasi serta komunikasi, arus migrasi tenaga kerja internasional menjadi semakin besar dengan arah yang juga makin luas. Fenomena migrasi internasional yang terjadi di antara tenaga kerja migran asal Indonesia mengonfirmasi teori-teori yang telah dikemukakan oleh banyak ahli.

Bekerja sebagai tenaga kerja migran di luar negeri tidak hanya untuk mendapat penghasilan, yang pada kenyataannya lebih besar dibanding pendapatan dengan pekerjaan yang sama di dalam negeri. Idealnya, kesempatan ini juga menjadi cara untuk mengakumulasi modal finansial melalui tabungan, baik dari remitansi maupun tabungan di luar negeri, yang akan digunakan sebagai modal untuk membuka kegiatan ekonomi (berwirausaha) setelah kembali ke daerah asal. Hal ini terutama bagi mereka yang tidak memiliki akses memperoleh kredit untuk modal usaha. Dengan menjadi wirausaha, para mantan migran tidak lagi tergantung pada kesempatan kerja yang tersedia dan bahkan bisa menciptakan kesempatan kerja di daerah asal.

Dalam kenyataannya, harapan ideal tersebut tidak selamanya ditemui di daerah asal. Penelitian ini menemukan sebagian mantan migran yang sudah pulang ke daerah asal melakukan migrasi kembali ke luar negeri untuk bekerja. Hasil penelitian memperlihatkan beberapa alasan dominan yang menyebabkan terjadinya fenomena ini, yaitu penghasilan yang diperoleh selama bekerja di luar negeri hanya bisa memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, kesulitan mendapatkan pekerjaan di daerah asal dan jika bekerja pun penghasilan yang diperoleh lebih kecil daripada di luar negeri, keterbatasan kemampuan dalam mengelola kegiatan ekonomi sehingga tidak dapat bertahan, serta adanya jaringan sosial yang memfasilitasi migrasi kembali.

Agar dapat bekerja secara mandiri/menjadi wirausaha, mantan migran tidak cukup hanya dengan memiliki modal usaha. Berbagai upaya perlu dilakukan untuk memberikan pengetahuan dan keterampilan bagi mereka, mulai dari pengetahuan mengenai berbagai jenis usaha ekonomi yang potensial untuk dijalankan, produksi barang serta jasa yang unggul sesuai dengan kebutuhan dan selera konsumen, pemasaran produk, sampai dengan pengelolaan keuangan. Hal ini memungkinkan usaha mereka dapat bertahan lama. Bagi mereka yang tidak ingin berwirausaha, upaya yang sangat diperlukan adalah penciptaan kesempatan kerja disertai dengan upah yang bersaing, sehingga bekerja di dalam negeri, khususnya di daerah asal, menjadi pilihan yang menarik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abazi, E., & Mema, M. (2007). *The potentials of remittances for income generating activities leading to local economic development in Albania: The case of Durres*. Diakses dari http://www.albania.iom.int/Remittance/en/Durres_The%20potentials%20of%20remittances.pdf
- Adams Jr, R. H., & Cuecuecha, A. (2014). Remittances, household investment and poverty in Indonesia. Dalam R. H. Adams Jr & A. Ahsan (Ed.), *Managing international migration for development in East Asia* (hal. 29-52). Washington DC: World Bank.
- Adams Jr, R. H., & Page, J. (2005). Do internal migration and remittances reduce poverty in developing countries? *World Development*, 33(10), 1645-1669.
- Anwar, R. P. (2013). Remittances and village development in Indonesia: The case of former migrant workers in South Korea from Ngoro-oro Village in Yogyakarta Special Region Province. *Thammasat Review*, 16, 99-119.
- _____. (2015). *Return migration and local development in Indonesia*. Diakses dari <http://www.multi-culture.co.kr/pages/board/tool/imgDown.php?file=378>
- Arifuzzaman, S.M., Al Mamun, S. A., Chowdhury, N. H., & Dewri, L. V. (2015). How the remittance from Bangladeshi migrant workers are being utilized at home? *IOSR Journal of Business and Management*, 17(4:III), 18-28.
- Bank Indonesia. (2010). *Report on national survey on foreign workers in Indonesia 2009*. Diakses dari <http://www.bi.go.id/en/publikasi/lain/lainnya/Documents/aacfab73b1e46c5a691e1dfff9fc8SurveiTKAInggris.pdf>
- Bank Indonesia. (tanpa tahun-a). *Remitansi tenaga kerja Indonesia (TKI) menurut negara penempatan [Data]*. Diakses dari http://www.bi.go.id/seki/tabel/TABEL5_31.pdf
- _____. (tanpa tahun-b). *Remitansi tenaga kerja asing (TKA) menurut negara asal [Data]*. Diakses dari http://www.bi.go.id/seki/tabel/TABEL5_32.pdf
- Black, R., King, R., & Tiemoko, R. (2003, March). *Migration, return, small enterprise development in Ghana: A route out of poverty?* (Sussex Migration Working Paper No. 9). Brighton: Sussex Centre for Migration Research, University of Sussex.
- Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia [BNP2TKI]. (2011, 27 Februari). *Sejarah Penempatan TKI Hingga BNP2TKI*. Diakses dari <http://www.bn timer2tki.go.id/frame/9003/Sejarah-Penempatan-TKI-Hingga-BNP2TKI>
- _____. (2016, 25 Agustus). *BNP2TKI: Remitansi TKI Mencapai 62 Triliun*. Diakses dari <http://www.bn timer2tki.go.id/read/11560/BNP2TKI:-Remitansi-TKI-Mencapai-Rp-62Triliun>
- Bodvarsson, O. O., & Van den Berg, H. (2013). *The economics of immigration: Theory and policy*, doi:10.1007/978-1-4614-2116-0
- Cabegin, E. C. A., & Alba, M. (2014). More or less consumption? The effects of remittances on Filipino household spending behavior. Dalam R. H. Adams Jr & A. Ahsan (Ed.), *Managing International Migration for Development in East Asia* (hal. 53-83). Washington DC: World Bank.
- Constant, A. F., Nottmeyer, O., & Zimmermen, K. F. (2012). *The economics of circular migration* (Discussion Paper Series Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit No. 6940). Diakses dari <http://hdl.handle.net/10419/67308>
- Czaika, M. & de Haas, H. (2014). The globalization of migration: Has the world become more migratory? *International Migration Review*, 48(2), 283-285. doi:10.1111/imre.12095

- de Haas, H. (2006). Migration, remittances and regional development in Southern Morocco. *Geoforum*, 37(4), 565-580. doi:10.1016/j.geoforum.2005.11.007
- _____. (2008). *Migration and development: A theoretical perspective* (Working Paper 9). Oxford: International Migration Institute, James Martin 21st Century School, University of Oxford.
- de Haas, H., & Fokkema, T., (2011). The effects of integration and transnational ties on international return migration intentions. *Demographic Research*, 25(24), 755-782. doi: 10.4054/DemRes.2011.25.24
- Demurger, S., & Xu, H. (2011). Return migrants: The rise of new entrepreneurs in rural China. *World Development*, 39(10), 1847-1861. doi: 10.1016/j.worlddev.2011.04.027
- Dustmann, C. (1997). Return migration, uncertainty and precautionary savings. *Journal of Development Economic*, 52, 295-316.
- Dustmann, C., & Mestres, J. (2008). *Remittances and temporary migration* (Discussion Paper Series CDP No. 09.0). London: Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University of College London.
- Hatton, T., & Williamson, J. (2002). *What fundamental drive world migration?* (Discussion Paper No. 458). Canberra: Centre for Economic Research, Australian National University.
- Lee, E.S. (1966). A theory of migration. *Demography*, 3(1), 47-57.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal". *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- McKenzie, D. J. (2006). Beyond remittances: The effects of migration on Mexican households. Dalam C. Ozden & M. Schiff (Ed.), *International migration, remittances, and the brain drain* (hal. 123-147). Washington DC: The World Bank and Palgrave Mcmillan.
- McKenzie, S., & Menjivar, C. (2011). The meanings of migration, remittances and gifts: Views of Honduran women who stay. *Global Networks*, 11(1), 63-81. doi:10.1111/j.1471-0374.2011.00307.x
- Nguyen, T., & Purnamasari, R. (2014). Impact of international migration and remittances on child outcomes and labor supply in Indonesia: How does gender matter? Dalam R. H. Adams Jr & A. Ahsan (Ed.), *Managing international migration for development in East Asia* (hal. 84-110). Washington DC: World Bank.
- Noveria, M., Romdiati, H., Setiawan, B., & Malamassam, M. A. (2010). *Pekerja migran di luar negeri: Dampak terhadap kehidupan dan daerah asal*. Manuskrip tidak diterbitkan, Pusat Penelitian Kependudukan LIPI, Jakarta.
- Orbeta Jr, A. C. (2013, Februari). *Enhancing labor mobility in ASEAN: Focus on lower-skilled workers* (PIDS Discussion Paper Series No. 2013-17). Makati City: Philippine Institute for Development Studies.
- Palmer, W. (2016). *Indonesia's overseas labour migration programme, 1969-2010*. Leiden: Koninklijke Brill.
- Piracha, M., & Vadean, F. (2010). Return migration and occupational choice: Evidence from Albania. *World Development*, 38(8), 1141-1155. doi:10.1016/j.worlddev.2009.12.015.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Informasi BNP2TKI. (2016). *Data penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia tahun 2016*. Diakses dari http://www.bn timer 2tki.go.id/uploads/data/data_08-02-2017_111324_Data-P2TKI_tahun_2016.pdf
- Raharto, A., Noveria, M., Romdiati, H., Fitranita, Malamassam, M. A., & Hidayati, I. (2013). Indonesian labour migration: Social cost and families left behind. Dalam *Valuing the social cost of migration: An exploratory study* (hal.19-71). Bangkok: UN Women.
- Ratha, D. (2005, Januari). *Workers' remittances: An important and stable sources of external development finance* (Economics Seminar Series Paper 9). Diakses dari http://repository.stcloudstate.edu/econ_seminars/9
- _____. (2013, September). *The impact of remittances on economic growth and poverty reduction* (Policy Brief No. 8). Washington DC: Migration Policy Institute.
- Romdiati, H., Noveria, M., & Bandiyono, S. (Ed.) (2002). *Kebutuhan informasi bagi tenaga kerja migran Indonesia: Studi kasus di Propinsi Jawa Barat, Kalimantan Timur dan Riau* (Seri Penelitian PPK-LIPI, No. 39/2002). Jakarta: PPK LIPI.
- The Global Commission on International Migration. (2005, Oktober). *Migration in an interconnected world: New direction for action* (Report of the Commission on International Migration). Switzerland: SRO-Kundig
- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD]. (2011). *Impact of remittances on poverty in developing countries*. Diakses dari http://unctad.org/en/docs/ditctncd20108_en.pdf
- Van Hear, N., Bakewell, O., & Long, K. (2012, Maret). *Driver of migration* (Migration Out of Poverty Research Programme Consortium Working Paper No.1). Brighton: University of Sussex.

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

p-ISSN : 1907-2902 (Print)
e-ISSN : 2502-8537 (Online)

PENGAMBILAN KEPUTUSAN TENAGA KERJA INDONESIA (TKI) PEREMPUAN UNTUK BEKERJA DI LUAR NEGERI: KASUS KABUPATEN CILACAP

(DECISION MAKING TO WORK OVERSEAS AMONG INDONESIAN WOMEN LABOR MIGRANTS: THE CASE OF CILACAP DISTRICT)

Aswatini

Pusat Penelitian Kependudukan – LIPI
Korespondensi Penulis: tiniaswa2710@gmail.com

Abstract

In the past, women migrants are considered as passive migrants following their parents or husbands. However, the increasing number of Indonesian women migrating to work abroad, even outnumbering men, suggests the importance of understanding the reasons underlined their movements. This article examines the decision-making process of working abroad among the returned Indonesian women migrants. A quantitative approach was used to analyze secondary data from several government institutions. Also, the qualitative approach was utilized to understand the migration decision-making process. The study was conducted in Cilacap District, one of the major labor migrant sending districts in Indonesia. The result showed that women have no other choice than working abroad, mainly due to the economic reason. Moreover, the initiative to work abroad commonly comes from the women themselves, while other family members, especially father and husband, only give their consent. It can be said that women are more autonomous and self-assured when deciding to work abroad.

Keywords: Labor Migration, Women, Cilacap, Decision Making

Abstrak

Pada awalnya, migran perempuan hanya dianggap sebagai pengikut orang tua atau suami. Namun, meningkatnya arus migrasi tenaga kerja perempuan Indonesia ke luar negeri, bahkan melebihi laki-laki, menunjukkan pentingnya pemahaman tentang alasan perpindahan mereka. Tulisan ini membahas proses pengambilan keputusan TKI perempuan purna. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk menganalisis data sekunder dari berbagai lembaga terkait. Selain itu, pendekatan kualitatif dilakukan untuk memahami proses pengambilan keputusan migrasi. Kajian dilakukan di Kabupaten Cilacap, salah satu kabupaten utama pengirim TKI ke luar negeri. Hasil analisis menunjukkan bahwa perempuan tidak memiliki pilihan selain bekerja di luar negeri, terutama karena pertimbangan faktor ekonomi. Inisiatif untuk bekerja umumnya datang dari perempuan sendiri, sedangkan anggota keluarga terutama ayah dan suami hanya memberikan persetujuan. Dengan demikian, perempuan sudah lebih memiliki kebebasan dan kepercayaan diri untuk memutuskan bekerja di luar negeri.

Kata Kunci: Migrasi Pekerja, Perempuan, Cilacap, Pengambilan Keputusan

PENDAHULUAN

Pada tahun 2015, kira-kira 244 juta orang (sekitar 3,3 persen) penduduk dunia tinggal di luar negara kelahirannya, meningkat dari sekitar 2,8 persen pada tahun 2000 (United Nations [UN], 2016). Kondisi ini menunjukkan bertambah pentingnya fenomena migrasi internasional yang sudah menjadi bagian integral dari kehidupan ekonomi dan sosial penduduk dunia. Faktor ekonomi, untuk mencari pekerjaan dan kehidupan yang lebih baik merupakan salah satu alasan penting dalam migrasi ini, selain alasan yang terkait dengan keamanan (konflik sosial, kekacauan politik) yang menyebabkan seseorang atau keluarga meninggalkan negaranya untuk mengungsi ke negara lain yang dianggap dapat menjamin keamanan (Hugo, 2004). Indonesia dikenal sebagai negara kedua, setelah Filipina, dalam besaran migrasi tenaga kerja untuk bekerja di luar negaranya, diantara negara-negara ASEAN (International Labour Organization [ILO], 2015).

Sudah banyak dikemukakan dalam literatur dan studi-studi terdahulu bahwa dalam proses migrasi, perempuan pada umumnya adalah migran pasif yang bermigrasi karena mengikuti orang tua (ayah), suami ataupun saudara laki-laknya (Suharso dkk., 1976; Fawcett & De Jong, 1981; Aswatini, 2002; Boyd & Grieko, 2003; Hugo, 2004). Dalam konteks migrasi tenaga kerja Indonesia (TKI) perempuan, sejak tahun 1980-an proporsi perempuan yang bermigrasi untuk bekerja di luar negeri sudah cukup besar (UN-ESCAP & UN-ECSWA, 2013). Data pengiriman TKI pada beberapa periode waktu menunjukkan bahwa proporsi TKI perempuan yang dikirim ke luar negeri lebih besar daripada laki-laki. Ini dapat dilihat dari rasio jenis kelamin¹ sebesar 47,5 pada periode 1989-1994, 36 pada periode 1994-2008, dan sebesar 77,6 pada periode 2013-2015 (Hugo, 1995, Tabel 4; UN-ESCAP & UN-ECSWA, 2013, Tabel VI.2). Keadaan ini menunjukkan bahwa ada kecenderungan migrasi TKI perempuan tidak tergantung kepada migrasi anggota keluarga laki-laki. Perempuan juga merupakan migran aktif yang bermigrasi sendiri untuk bekerja di luar negeri. Ini juga menjadi pertanda adanya feminisasi migrasi TKI karena jumlah TKI perempuan yang bekerja di luar negeri secara total mengalami peningkatan melebihi laki-laki.

Konstruksi sosial yang selama ini dipahami menempatkan perempuan dalam domain rumah tangga dengan tugas utama kegiatan-kegiatan terkait dengan mengurus rumah tangga dan anak. Sebaliknya, laki-

laki lebih ditempatkan pada domain di luar rumah tangga dengan fokus pada kegiatan-kegiatan ekonomi produktif yang menghasilkan pendapatan, sesuai dengan peran yang diharapkan sebagai kepala rumah tangga dan pencari nafkah utama. Karena itu, keterlibatan perempuan dalam kegiatan-kegiatan ekonomi yang berpenghasilan, yang dalam konteks migrasi TKI perempuan sebagai pekerja migran luar negeri, menunjukkan bahwa domain kegiatan perempuan sudah meluas pada kegiatan-kegiatan ekonomi di luar rumah tangga. Calon TKI perempuan harus mempertimbangkan pilihan-pilihan antara mengurus rumah tangga saja, bekerja di dalam negeri, dan bekerja di luar negeri sebagai TKI migran. Bekerja di luar negeri juga melibatkan pertimbangan negara-negara tujuannya. Oleh karena itu, kondisi ini menjadi hal yang penting untuk dipahami.

Mengacu pada kecenderungan perubahan dalam fenomena migrasi TKI, tulisan ini membahas proses pengambilan keputusan dalam migrasi TKI perempuan untuk bekerja di luar negeri untuk mendapatkan pemahaman tentang faktor-faktor yang berpengaruh dan mendasari perubahan yang terjadi. Naskah ini ditulis berdasarkan studi yang dilakukan dengan pendekatan kuantitatif dan kualitatif di Kabupaten Cilacap, yang terletak di pantai selatan Provinsi Jawa Tengah (Gambar 1).

Gambar 1. Kabupaten Cilacap, Jawa Tengah



Sumber:
<https://www.kudminrosaroyocilacap.com/info-public/daftar-desakelurahan-kecamatan-serta-kodepos-di-kotakabupaten-cilacap-jawa-tengah-jateng/>

¹ Rasio jenis kelamin: jumlah laki-laki per 100 perempuan.

Provinsi Jawa Tengah dikenal sebagai provinsi kedua setelah Jawa Barat dalam jumlah TKI yang dikirim ke luar negeri. Di Provinsi Jawa Tengah, pada tahun 2016 Cilacap merupakan kabupaten pengirim TKI terbesar dengan proporsi sebesar 19,3 persen dari total pengiriman TKI, diikuti oleh Kabupaten Kendal (12,9 persen) dan Kabupaten Brebes (8,7 persen) (Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia [BNP2TKI], 2016a).

Pendekatan kuantitatif diaplikasikan untuk mendapatkan pemahaman tentang kecenderungan dan arus pengiriman TKI berdasarkan data sekunder dari berbagai sumber. Pendekatan kualitatif diaplikasikan untuk memahami proses pengambilan keputusan di kalangan TKI perempuan untuk bekerja di luar negeri, berdasarkan studi yang dilakukan di Kabupaten Cilacap. Dalam studi kualitatif ini, pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan 21 orang mantan TKI perempuan (yang sudah kembali ke daerah asal/desa tempat tinggal di Cilacap), dari tanggal 4 sampai dengan 14 Mei 2017, di tiga kecamatan yaitu Kecamatan Binangun, Maos, dan Kesugihan. Analisis data dilakukan berdasarkan tema-tema komponen penting dalam proses pengambilan keputusan mencakup alternatif atau pilihan tindakan (pilihan untuk bermigrasi/tidak bermigrasi dan pilihan negara tujuan), pengambil keputusan (aktor), dan tujuan yang ingin dicapai (motivasi untuk bermigrasi/bekerja di luar negeri).

MIGRASI TKI PEREMPUAN UNTUK BEKERJA DI LUAR NEGERI

Migrasi TKI untuk bekerja di luar negeri sudah terjadi sejak beberapa dekade yang lalu, sebelum kemerdekaan Indonesia dan masih tetap berlangsung sampai saat ini. Migrasi TKI ini terjadi baik secara spontan maupun yang diatur oleh pemerintah kolonial dan pemerintah Indonesia setelah kemerdekaan. Pada umumnya di negara tujuan TKI bekerja sebagai buruh perkebunan, buruh pada proyek-proyek pembangunan dan konstruksi, serta petani kecil (Aswatini, 2006). Pada masa pemerintahan kolonial Belanda pengiriman tenaga kerja ini juga dilakukan ke beberapa negara di bawah program rekrutmen kuli kontrak, yang ditujukan untuk mendapatkan tenaga kerja/buruh murah di perkebunan. Pengiriman tenaga kerja ini antara lain ke negara-negara Malaysia, Suriname, Kaledonia Baru, Kalimantan Utara (masuk dalam wilayah koloni Inggris), Cochin China, dan Queensland, Australia (Hugo, 2004).

Pada awalnya, sesuai dengan sifat pekerjaannya, mayoritas tenaga kerja yang dikirim sebagai kuli kontrak adalah laki-laki. Akan tetapi, pemerintah kolonial Belanda kemudian juga mengizinkan rekrutmen perempuan untuk bekerja sebagai kuli kontrak di perkebunan kopi di Sumatera (Bremen, 1997). Selain bekerja di perkebunan, buruh perempuan ini dipekerjakan sebagai pembantu rumah tangga pada staf perkebunan berkebangsaan Eropa (Hosen dan Raharto, 2013). Setelah kemerdekaan Indonesia, sekitar tahun 1970-an, migrasi TKI untuk bekerja di luar negeri meningkat pesat dengan meningkatnya permintaan akan tenaga kerja laki-laki dari negara-negara Timur Tengah untuk dipekerjakan di proyek-proyek pembangunan infrastruktur. Kondisi ini kemudian diikuti dengan terus meningkatnya permintaan akan tenaga kerja pembantu rumah tangga perempuan di negara-negara Timur Tengah, melebihi permintaan akan tenaga kerja laki-laki (Asis, 2005; Hugo, 2002).

Tabel 1 menunjukkan bahwa selama periode 1989-1994 (REPELITA V), dilihat dari wilayah penerima, pengiriman TKI perempuan yang lebih besar daripada laki-laki hanya wilayah Timur Tengah dan Afrika. Data untuk tahun 2013-2015 menunjukkan adanya penurunan proporsi pengiriman TKI perempuan dibandingkan laki-laki. Kondisi ini ditemukan di wilayah Timur Tengah dan Afrika, sedangkan untuk wilayah Asia Pasifik, Amerika, dan Eropa proporsi pengiriman TKI perempuan meningkat dibandingkan laki-laki. Jika dilihat menurut negara penerima TKI, pada periode 1989-1994 hanya pengiriman ke negara-negara Arab Saudi, Singapura, Brunei Darussalam, dan Hongkong yang menunjukkan jumlah TKI perempuan yang lebih besar dibanding laki-laki. Data untuk periode 2013-2015 menunjukkan bahwa ada pergeseran negara tujuan utama dalam migrasi TKI perempuan. Arus TKI ke Singapura dan Hongkong tetap didominasi perempuan, bahkan migrasi perempuan menjadi lebih penting dengan turunnya rasio jenis kelamin. Beberapa negara yang sebelumnya tidak menjadi tujuan utama migrasi TKI perempuan seperti Taiwan dan Kuwait pada periode 2013-2015 sudah menjadi negara yang penting sebagai tujuan TKI perempuan dengan rasio jenis kelamin masing-masing sebesar 38,0 dan 34,3. Sebaliknya, negara-negara seperti Arab Saudi, Malaysia, dan Brunei Darussalam menunjukkan peningkatan arus migrasi TKI laki-laki (rasio jenis kelamin di atas 100).

Tabel 1. Rasio Jenis Kelamin Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang Dikirim ke Luar Negeri Antara Tahun 1989-1994 dan 2013-2015 Menurut Negara Tujuan

Wilayah/Negara	Jumlah TKI yang dikirim ke luar negeri	Persen	Rasio jenis kelamin
1989-1994			
Wilayah			
1. Timur Tengah dan Afrika	390.639	59,9	13,4
2. Asia Pasifik	237.368	36,4	143,3
3. Amerika	14.122	2,1	34.343,9
4. Eropa	10.143	1,6	6.753,4
Jumlah	652.272	100,0	47,5
Negara			
1. Arab Saudi	384.822	59,0	12,5
2. Malaysia	156.312	24,0	196,3
3. Singapura	48.896	7,5	68,9
4. Amerika Serikat	13.993	2,1	37.718,9
5. Brunei Darussalam	10.205	1,6	13,3
6. Taiwan	7.888	1,2	704,1
7. Belanda	5.515	0,8	12.155,6
8. Hongkong	5.304	0,8	46,7
9. Jepang	4.913	0,8	346,6
10. Korea	3.464	0,5	205,5
11. Kuwait	3.004	0,5	4.668,3
12. Uni Emirat Arab	2.323	0,4	11,7
1994-2008			
Wilayah			
1. Timur Tengah dan Afrika	2.847.673	44,7	-
2. Asia Pasifik	3.476.568	54,6	-
3. Amerika	18.338	0,3	-
4. Eropa	10.206	0,2	-
Jumlah	6.372.922	100,0	36
2013-2015			
Wilayah			
1. Timur Tengah dan Afrika	276.268	22,7	42,9
2. Asia Pasifik dan Amerika	919.260	75,5	87,5
3. Eropa	22.248	1,8	494,5
Jumlah	1.217.776	100,0	77,6
Negara			
1. Arab Saudi	112.719	9,3	102,8
2. Malaysia	375.698	30,8	176,5
3. Singapura	87.230	7,2	19,7
4. Amerika Serikat	28.795	2,4	1.714,6
5. Brunei Darussalam	32.878	2,7	174,5
6. Taiwan	241.512	19,8	38,0
7. Belanda	2.024	0,2	4.719,0
8. Hongkong	92.141	7,6	3,0
9. Jepang	5.938	0,5	1.139,7
10. Korea	32.723	2,7	3.980,2
11. Kuwait	4.458	0,4	34,3
12. Uni Emirat Arab	70.086	5,7	11,6
13. Negara-negara lain	131.574	10,8	70,1

Sumber: Hugo (1995) Tabel 4, untuk data tahun 1989-1994.

UN-ESCAP & UN-ESCWA (2013). Tabel VI.2, untuk data tahun 1994-2008

Badan Pusat Statistik [BPS] (tanpa tahun).

Catatan: TKI bekerja tersebar di lebih kurang 170 negara (BNP2TKI, 2016).

Meskipun jumlah TKI perempuan yang bekerja di luar negeri memperlihatkan penurunan, proporsinya masih tetap lebih besar dibandingkan TKI laki-laki. Ini disebabkan karena kesempatan kerja yang terbuka untuk perempuan jauh lebih besar, terutama untuk pekerjaan-pekerjaan di sektor non-formal di rumah tangga seperti pembantu rumah tangga (*domestic workers*), pengasuh anak (*babysitter*) dan penjaga orang tua (*caregiver*). Selain dari itu, biaya untuk kepergian ke luar negeri lebih murah untuk tenaga kerja perempuan dibandingkan laki-laki (Raharto dkk., 2013). Terbukanya kesempatan kerja untuk TKI perempuan di luar negeri sangat dipengaruhi oleh pembangunan yang pesat dan transformasi struktural yang terjadi di negara-negara tujuan. Pertumbuhan ekonomi dan meningkatnya kebutuhan hidup di negara-negara tersebut menjadi salah satu penyebab perempuan berpartisipasi dalam pasar kerja dan membangun karier di luar rumah. Hal ini menimbulkan kebutuhan akan pengganti peran mereka dalam urusan domestik (Asian Development Bank, 2006; Ooi, 2013; Kaur, 2013). Di samping itu, pekerjaan yang tidak membutuhkan keterampilan dan tingkat upah yang rendah ditinggalkan oleh perempuan di negara tujuan, sehingga terbuka kesempatan untuk tenaga kerja migran (International Organization for Migration [IOM], 2010). Dalam kasus migrasi TKI perempuan, upah yang rendah untuk ukuran negara tujuan masih lebih tinggi dibandingkan upah di daerah asal, sehingga menjadi faktor penarik yang penting dalam proses migrasi ini (Aswatini, 2002; UN-ESCAP & UN-ESCWA, 2013). Di negara-negara asal tenaga migran perempuan seperti Indonesia dan Filipina, pengiriman tenaga kerja ini juga sudah menjadi bagian penting dalam perencanaan ekonomi dengan tujuan untuk mengurangi tekanan pengangguran dan meningkatkan devisa dari luar negeri, berupa remitansi yang dikirim oleh TKI ke daerah asalnya (Hugo, 2004; Raharto, 2007). Oleh karena itu, pemerintah Indonesia mengeluarkan beberapa peraturan berupa Undang-undang dan Peraturan Presiden untuk mengatur pengiriman TKI serta membentuk badan khusus yaitu Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) sebagai pelaksana kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri (Palmer, 2016; UN-ESCAP & UN-ESCWA, 2013). Selain untuk mengatasi masalah pengangguran, strategi pemerintah dalam pengiriman TKI ke luar negeri bertujuan untuk mendapatkan sumber devisa luar negeri (Palmer, 2016).

Banyak faktor yang berpengaruh terhadap keputusan TKI/calon TKI untuk bermigrasi mencari pekerjaan di luar negeri serta memilih negara tertentu sebagai tujuannya. Sampai saat ini, pengiriman TKI untuk bekerja di luar negeri masih didominasi oleh tenaga

berpendidikan dan berkeahlian rendah (*low education and skill*). Berdasarkan jabatan pekerjaannya, sebagian besar juga bekerja sebagai pekerja rumah tangga dan pengasuh anak/pengurus orang tua (*caregiver/caretaker*), yang karena sifat pekerjaannya sangat erat terkait dengan tingginya proporsi TKI perempuan (Lampiran 1). Alasan utama untuk memilih bekerja di luar negeri juga didominasi oleh alasan ekonomi, baik sebagai faktor pendorong di daerah asal maupun faktor penarik di negara tujuan (Aswatini, 2002; UN-ESCAP & UN-ESCWA, 2013). Akan tetapi, kedudukan dan peran perempuan dalam rumah tangga juga menunjukkan pentingnya faktor non-ekonomi dalam pertimbangan dan keputusan untuk bekerja di luar negeri.

PENDEKATAN DALAM ANALISIS PENGAMBILAN KEPUTUSAN MIGRASI

Pengambilan keputusan dapat diartikan sebagai proses pemilihan satu kegiatan (*a course of action*) dari dua atau lebih alternatif kemungkinan untuk sampai pada satu solusi terhadap satu permasalahan (Al-Tarawneh, 2012; McGrew & Wilson, 1982). Dalam konteks yang sangat umum, Fox, Cooper & Glasspoll (2013 dalam Tabor, 2014) mendefinisikan 'pengambilan keputusan' sebagai satu proses atau satu rangkaian proses yang menghasilkan satu pilihan dari beberapa kemungkinan alternatif. Hasil pemilihan dari beberapa alternatif tersebut dapat diartikan sebagai 'keputusan'.

Suatu keputusan dipahami sebagai solusi yang dicapai oleh pengambil keputusan, diarahkan oleh satu tujuan yang ingin dicapai, sebagai reaksi terhadap adanya suatu kebutuhan dan keinginan untuk memenuhi kebutuhan tersebut (Jabes, 1982; Harrison, 1981 dalam Al-Tarawneh, 2012). Oleh karena itu, suatu keputusan merupakan kondisi akhir dari suatu proses dinamis, yaitu proses pengambilan keputusan. Dalam proses pengambilan keputusan, pengambil keputusan (aktor) akan mengidentifikasi permasalahan, mengklarifikasi tujuan-tujuan yang spesifik, mempelajari kemungkinan-kemungkinan untuk dapat mencapai tujuan-tujuan, dan mengakhiri proses tersebut dengan satu pilihan tindakan yang jelas (Jabes, 1982; McGrew dan Wilson, 1982; Baker dkk., 2001 dalam Al-Tarawneh, 2012). Dari proses yang dilalui ini dapat disimpulkan adanya tiga komponen penting yang harus diperhatikan dalam analisis pengambilan keputusan, yaitu adanya alternatif atau pilihan tindakan, adanya pengambil keputusan (aktor), dan adanya tujuan yang ingin dicapai (motivasi untuk diambilnya keputusan tersebut).

Dalam analisis pengambilan keputusan migrasi TKI perempuan ini dapat diasumsikan bahwa perempuan mempunyai pilihan untuk tidak bekerja (hanya mengurus rumah tangga), bekerja di dalam negeri, dan bekerja di luar negeri. Bagi perempuan yang memutuskan untuk bekerja di luar negeri juga ada pilihan untuk memilih negara tertentu sebagai tujuannya. Sebagai individu, dengan mengabaikan peran dan kedudukan perempuan dalam keluarga, perempuan dapat diasumsikan sebagai pengambil keputusan (aktor) tunggal yang akan mempertimbangkan keuntungan dan manfaat yang akan didapatnya dengan bekerja di luar negeri. Akan tetapi, kedudukan dan peran perempuan di rumah tangga dalam hubungan dengan anggota rumah tangga laki-laki (ayah, suami, dan saudara laki-laki) menjadi pertimbangan bahwa perempuan bukan pengambil keputusan (aktor) tunggal dalam proses ini. Dengan demikian, selain keuntungan dan manfaat pribadi yang diharapkan untuk didapat, ada pertimbangan untuk keuntungan dan manfaat yang akan didapat keluarga.

Analisis dalam studi migrasi internasional sebagian besar berkembang berdasarkan pendekatan ekonomi (Aswatini, 2011). Pendekatan ekonomi ini didasarkan pada prinsip dasar bahwa keputusan untuk bekerja di luar negeri tergantung pada perbedaan pendapatan dan biaya migrasi. Pendekatan ini memang sangat bermanfaat untuk memahami proses migrasi tenaga kerja, tetapi tidak tepat untuk menganalisis migrasi pengungsi yang terpaksa bermigrasi serta anggota keluarga yang ikut bermigrasi (Bodvarsson & Van den Berg, 2013). Dalam konteks pengambilan keputusan untuk bermigrasi, pendekatan ekonomi ini didasarkan pada prinsip-prinsip rasional bahwa hasil akhir yang diharapkan adalah hasil maksimal dari suatu pilihan (keputusan) untuk bermigrasi atau tidak, dan untuk memilih satu negara tujuan dibandingkan negara-negara lainnya. Dua pendekatan yang didasarkan pada prinsip-prinsip rasional ini antara lain dapat dipahami dari pendekatan ekonomi mikro neoklasik (*neoclassical microeconomic*) (Todaro, 1976; 1989; Brettell & Hollifield, 2000) dan pendekatan ekonomi baru migrasi (*the new economic of migration*) (Stark, 1984; Stark & Bloom, 1985; Massey dkk., 1993). Pendekatan pertama mengasumsikan bahwa migrasi merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan rasional individu calon migran dengan

memperhitungkan biaya dan keuntungan dari migrasi untuk individu tersebut di masa yang akan datang (Massey dkk., 1993; Faist, 1997 dalam Brettell & Hollifield, 2000). Pendekatan ini mengabaikan keuntungan atau kerugian yang didapat keluarga atau anggota keluarga lainnya yang tinggal di rumah, dan tidak bermigrasi (Bodvarsson & Van den Berg, 2013).

Pendekatan kedua berdasarkan asumsi bahwa keputusan untuk bermigrasi bukan merupakan keputusan rasional individu calon migran, tetapi merupakan keputusan keluarga yang terdiri dari beberapa individu anggota keluarga, dan biasanya anggota keluarga laki-laki lebih kuat perannya dalam keputusan akhir yang diambil. Dengan demikian, secara rasional keuntungan yang akan didapatkan keluarga dan anggota keluarga lainnya yang menjadi tujuan utama (Bodvarsson & Van den Berg, 2013). Pendekatan kedua ini tampaknya lebih cocok untuk negara-negara berkembang dengan pembagian peran dalam keluarga yang masih kuat antara laki-laki dan perempuan.

PENGAMBILAN KEPUTUSAN DALAM MIGRASI TKI PEREMPUAN UNTUK BEKERJA DI LUAR NEGERI: KASUS KABUPATEN CILACAP

Migrasi TKI untuk bekerja di luar negeri

Kabupaten Cilacap, merupakan kabupaten di Jawa Tengah yang terbanyak mengirim TKI untuk bekerja di luar negeri dan merupakan kabupaten ketiga terbanyak mengirim TKI di tingkat nasional, setelah Kabupaten Lombok Timur dan Indramayu (Lampiran 1). Data tahun 2016 menunjukkan bahwa Kecamatan Binangun, Maos dan Kesugihan merupakan tiga kecamatan, dari total 24 kecamatan yang mengirim TKI terbesar untuk bekerja di luar negeri. Ketiga kecamatan ini menjadi lokasi penelitian dalam studi kualitatif/mendalam untuk memahami proses pengambilan keputusan untuk bekerja di luar negeri. Sebagian besar TKI dari Kabupaten Cilacap terdiri dari perempuan (80,8 persen) dan sebagian besar bekerja di Taiwan (51,6 persen). Tiga negara tujuan lainnya adalah Malaysia, Singapura, dan Hongkong (Tabel 2).

Tabel 2. Jumlah TKI Migran dari Kabupaten Cilacap menurut Negara Tujuan dan Jenis Kelamin, Tahun 2016

No.	Kecamatan	Negara tujuan								Total	
		Taiwan		Malaysia		Singapura		Hongkong			
		L	P	L	P	L	P	L	P	L	P
1.	Binangun	51	233	33	10	-	22	-	41	84	306
2.	Maos	40	169	30	9	-	56	-	53	70	287
3.	Kesugihan	21	107	52	25	-	74	-	65	73	271
4.	20 kecamatan lainnya	218	1.206	317	283	-	446	-	404	535	2.339
5.	Total	330	1.715	432	327	-	598	-	563	762	3.203

Catatan: L=Laki-laki. P=Perempuan

Sumber: Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi [Dinsosnakertrans] Kabupaten Cilacap (2016).

Pada tahun 2016, seperti yang terdaftar pada Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Dinsosnakertrans) Kabupaten Cilacap, terdapat sebanyak 25.486 orang pencari kerja di Kabupaten Cilacap, dengan proporsi pendidikan terbesar SLTA (66,5 persen). Dari jumlah tersebut hanya sejumlah 7.391 orang yang dapat ditempatkan. Sekitar 64,2 persen ditempatkan untuk bekerja di luar negeri dan sisanya ditempatkan di dalam negeri, baik di dalam maupun di luar Kabupaten Cilacap. Kondisi ini menunjukkan bahwa kesempatan kerja yang terbuka di luar negeri sangat penting dalam mengatasi masalah pengangguran di Kabupaten Cilacap. Namun demikian, data ini juga mungkin hanya berdasarkan pendaftaran dari mereka yang memang ingin bekerja di luar negeri.

Dibandingkan dengan kabupaten lainnya di Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Cilacap bukan merupakan wilayah dengan proporsi penduduk miskin yang tinggi, meskipun proporsi penduduk miskin di wilayah ini pada tahun 2015 (14,39 persen) lebih tinggi dari proporsi untuk Provinsi Jawa Tengah (13,58 persen). Kabupaten dengan proporsi penduduk miskin tertinggi di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2015 adalah Kabupaten Brebes (19,79 persen) dan terendah adalah Kota Semarang (4,97 persen). Banyaknya TKI asal Kabupaten Cilacap yang bekerja di luar negeri tampaknya memiliki kontribusi dalam mengurangi penduduk miskin. Keadaan ini juga dapat dipahami dari besarnya remitansi yang dikirim TKI di luar negeri ke Kabupaten Cilacap yang pada tahun 2015 mencapai kurang lebih 408,5 miliar rupiah (Dinsosnakertrans Kabupaten Cilacap, 2016), jauh lebih besar dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Cilacap yang berjumlah 99,5 miliar rupiah pada tahun yang sama (BPS Kabupaten Cilacap, 2016, Tabel 11.1).

Secara total, selama tahun 2011-2015 sebanyak 27.144 tenaga kerja dari Kabupaten Cilacap ditempatkan untuk bekerja di luar negeri dan 87 persen diantaranya adalah tenaga kerja perempuan (BPS Kabupaten Cilacap, 2016, Tabel 3.2.3).

Proses pengambilan keputusan

Proses pengambilan keputusan untuk bekerja di luar negeri di kalangan TKI/calon TKI perempuan mencakup tiga komponen penting yaitu (i) adanya pilihan kegiatan: tidak bekerja dan sepenuhnya mengurus rumah tangga, bekerja di dalam negeri, dan bekerja di luar negeri, termasuk pilihan negara tujuan; (ii) pengambil keputusan (aktor) yang sangat menentukan dalam keputusan akhir; dan (iii) adanya motivasi yang mendasari keputusan yang diambil. Dari pendalaman data di Kabupaten Cilacap juga ditemukan bahwa untuk TKI perempuan yang masih berusia muda sebetulnya juga tersedia pilihan untuk melanjutkan sekolah. Namun demikian, kondisi ekonomi dan ketidakmampuan orang untuk membiayai pendidikan menghilangkan pilihan tersebut, seperti yang dinyatakan oleh responden Yun.

Yun berusia 25 tahun, lulus Sekolah Menengah Pertama (SMP) ketika berusia 14 tahun. Lulus SMP Yun bekerja di Jakarta di tempat fotokopi selama tiga tahun, kemudian bekerja di Singapura ketika berumur 17 tahun selama dua tahun, dan dilanjutkan bekerja di Taiwan selama tiga tahun. Sebetulnya Yun ingin melanjutkan sekolah ke tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA), tetapi karena menyadari ketidakmampuan orang tua untuk membiayai pendidikannya Yun memilih untuk bekerja seperti yang diceritakannya:

Yun. *Sebenarnya pengen sekolah lah, orang pas waktu SMP, guru pas ambil ijazah bilang 'Kenapa ga sekolah kan ada piagam ini. Kan kamu juara-juara ini'. Ya, gimana lagi bapak ga ada biaya, kasihanlah. Nanti orang tua gimana biayainnya, daripada nyusahin orang tua, mending kerja aja lah. Udah langsung ke Jakarta. Alhamdulillah dua hari ke depan langsung berangkat.*

Pernikahan pada usia muda juga menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap migrasi TKI perempuan, seperti pengalaman responden Umi, yang pernah bekerja di Arab Saudi dan Taiwan. Umi berumur 38 tahun dan berpendidikan SLTA. Ketika lulus sekolah Umi akan dinikahkan orang tuanya dan karena belum siap untuk menikah, Umi pergi bekerja ke Arab Saudi bersama saudara (budenya). Berikut adalah kutipan wawancara dengan Umi:

T (pewawancara): *Dulu kan di Arab kan 2 tahun ya, tapi waktu itu nggak kepikiran balik lagi ke Arab?*

J (Umi): *Nggak, kan waktu itu saya memang bukan karena mau kerja apa, saya kan mau sekolah. Melarikan diri ya, jadi saya mau sekolah kek gitu....*

Iya dulu mau masuk Akper [Akademi Perawat], udah jual tanah itu pak. Itu kan dijual buat sekolah saya, malah mau dinikahkan, nggak mau, akhirnya saya itu (pergi bekerja ke Arab).

Jum, berusia 42 tahun, berpendidikan SMP dan pengalaman kerja beberapa kali di Singapura, juga menyatakan tekadnya untuk bekerja di luar negeri karena orang tuanya (ayah) tidak mau menyekolahkan ke tingkat SLTA, dan bahkan akan dinikahkan.

Jum. *Dulu disuruh nikah, cuma saya gak mau. Pokoknya kalo saya belum punya rumah sendiri saya gak mau nikah. Saya juga abis pulang dari Singapur, saya pengen sekolah lagi pengen lanjutin, tapi ya udahlah terlanjur udah sakit hati, ya udah cari uang aja, aku ingin membuktikan kepada bapakku aja gitu bahwa aku gak dibantu bapak aku insya Allah aku bisa, gitu aja sih. Gak ada keinginan lain tuh, gak ada yang dipikirkan, itu cuma sakit hati sama bapak saya, saya sampe gak disekolahin.*

Bagi TKI migran perempuan (yang saat wawancara sudah merupakan mantan TKI), mengurus rumah tangga memang tidak menjadi pilihan yang tersedia. Pada umumnya mereka pergi bekerja ke luar negeri karena tekanan kebutuhan ekonomi, sebab pendapatan suami dirasakan tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga.

Suy, sebagai contoh, berusia 38 tahun dan hanya berpendidikan SD, sudah pernah bekerja dua kali di Arab Saudi. Dia pertama kali bekerja di Jeddah selama dua tahun dan kemudian di Mekkah selama empat tahun. Ketika berangkat bekerja ke luar negeri pertama kali Suy sudah memiliki dua orang anak, usia 6 tahun dan 19 bulan. Kutipan wawancara dengan Suy menjelaskan tentang tidak adanya pilihan baginya untuk hanya tinggal di rumah mengurus rumah tangga sebagai berikut:

Suy. *Ya perginya itu ceritanya mau bantuin suami, biar gak itu, berat. Bantu ekonomi lah. Karena kalau di desa kan ya kurang ...jadi ya dikit-dikit untuk bantu suami gitu. Waktu itu kerjanya (suami) bikin tegel di sini, kerja ikut orang.*

Kitanya tujuannya ingin bantu suami dan besarin anak lah gimana orang ekonominya itu kurang, ya jadi ya udah lah...

Pengalaman Dar juga menjelaskan tidak ada pilihan untuk hanya mengurus rumah tangga, seperti yang diutarakannya:

Dar. *...melihat orang, bukannya bukannya ini orang sukses, kepengen ini itu enggak. Pokoknya kita harus kita bisa merubah apa ya...merubah nasib jangan begini terus, nanti masa depan anak nanti gimana kalau mengandalkan suami yang kadang suami seminggu kerja, seminggu enggak gimana ya selanjutnya yo tiap hari dipikir habis sholat kepikir (untuk bekerja di luar negeri).*

Dar, berumur 53 tahun, hanya berpendidikan SD tidak tamat dan suaminya buta huruf, memiliki pengalaman kerja selama 18 tahun di Arab Saudi. Pertama berangkat bekerja ke Arab Saudi, Dar berumur 24 tahun dan sudah memiliki tiga orang anak yang ketika ditinggalkannya untuk bekerja diurus oleh ibunya (nenek dari anak-anak tersebut) dan adik-adik Dar.

Arab Saudi menjadi negara tujuan yang penting pada awal tahun 1970-an bagi TKI perempuan untuk bekerja di luar negeri dan mencapai proposi yang besar (dibandingkan TKI laki-laki) pada tahun 1980-an (UN-ESCAP & UN-ESCWA, 2013). Pengalaman pertama bekerja di luar negeri ini juga membuka wawasan perempuan tentang berbagai kesempatan kerja yang tersedia, beban kerja dan besaran gaji di negara-negara lain karena selama bekerja mereka juga berhubungan dengan tenaga-tenaga kerja dari negara-negara lainnya dan saling bertukar informasi. Selain itu, dalam proses rekrutmen melalui perusahaan pengerah TKI, mereka mendapatkan informasi-informasi tentang kesempatan kerja di luar negeri. Lebih lanjut, informasi tentang upah, kondisi kerja, dan budaya yang dibawa pulang TKI ke daerah asal masing-masing juga membuka wawasan dan menjadi salah satu faktor yang memengaruhi pilihan negara tujuan bagi calon TKI maupun mantan TKI yang merencanakan untuk kembali bekerja di luar negeri. Oleh karena itu, biasanya untuk keberangkatan kedua kalinya, calon TKI perempuan lebih memilih untuk tidak bekerja di Arab Saudi, tetapi di negara-negara Asia seperti Singapura, Hongkong, dan Taiwan. Beban kerja yang tidak seberat pekerjaan sebagai pembantu rumah tangga di Arab Saudi dan gaji lebih besar tampaknya menjadi faktor yang cukup berpengaruh untuk menentukan pilihan negara tujuan ini.

Dar, sebagai contoh, menggambarkan bagaimana beratnya kerja di Arab Saudi:

Dar. Kerja di Saudi walaupun sekeras apa tetap kuat. Padahal kerjanya ya Allah, kalau lagi makan-makan bu ...hari Kamis sama hari apa ya, pasti mengadakan pesta.

Capenya bu, kerja di luar. Capek banget yang namanya ngepel kaya lapangan terbang dari ujung sana sampai sana.

Kalau aku diajak sama majikan (ke rumah saudaranya), bukannya di sana seneng-seneng, bantu di dapur namanya kerjaan kaya kapal pecah, sampai beres baru bawa pulang, Pokoknya pembantu ya Allah kalau di sana... kalau nyuci halaman juga sampai licin... bener lebar halamannya orang sana.

Umi menjelaskan alasan memilih Taiwan sebagai negara tujuan kedua, setelah selesai kontrak kerja di Arab Saudi:

T (Pewawancara): Kan tadi ke Arab, nah sekarang proses ke Taiwan gimana, kok milih Taiwan?

J (Umi): Kan di Taiwan itu kerjanya jompo, ngurus jompo gitu. Terus kerjanya nggak berat, gitu. Jadi saya pilihnya Taiwan, jadi gitu. Ya alhamdulillah, ya masing-masing kan beda-beda. Alhamdulillah saya sholat, apa, wiridan satu hari pun bisa gitu, karena cuman jaga jompo aja.

Yun yang pernah bekerja di Singapura dan Taiwan menjelaskan alasan memilih Taiwan setelah selesai kontrak kerja di Singapura:

Yun. Pengen mencoba yang...kan katanya Taiwan gajinya lebih. Kalau di Singapura kalau diperhitungkan kan kurang. Apa sih kalau pengen ngebangun rumah ya kaya gini masih kurang, belum lagi keperluan sehari-hari, jadi kepikiran ambil Taiwan aja.

Inisiatif untuk bekerja di luar negeri tampaknya lebih banyak berasal dari diri calon TKI perempuan karena mempertimbangkan kondisi ekonomi keluarga. Namun, untuk sampai pada keputusan 'berangkat bekerja ke luar negeri' anggota keluarga laki-laki, terutama orang tua masih sangat berperan dalam menentukan keputusan terakhir. Perempuan di Indonesia memang sudah mempunyai peran yang signifikan dalam menyumbang pendapatan untuk keluarga (Aswatini, 2002), tetapi hal ini tidak berarti mereka juga bebas menentukan keputusan sendiri (aktor) dalam migrasi untuk bekerja di luar negeri. Keluarga tetap merupakan unit terpenting dalam proses pengambilan keputusan ini. Oleh karena itu, proses pengambilan keputusan untuk bekerja di luar negeri bagi calon TKI perempuan lebih tepat dijelaskan dengan pendekatan ekonomi baru migrasi (*the new economics of migration*). Dalam menjelaskan migrasi tenaga kerja perempuan, pendekatan ini berangkat dari pemahaman bahwa tugas-tugas perempuan dalam mengurus rumah sama pentingnya dengan partisipasinya dalam pekerjaan yang menghasilkan upah, (Radcliffe 1986a, 1986b dalam Hugo, 1992).

Dalam kasus migrasi TKI perempuan di Kabupaten Cilacap, proses pengambilan keputusan melibatkan anggota keluarga, terutama suami dan orang tua. Inisiatif untuk bekerja di luar negeri umumnya berasal dari diri perempuan sendiri, baik perempuan yang belum ataupun sudah menikah. Meskipun suami dan/atau orang tua terlibat dalam proses pengambilan keputusan, untuk beberapa kasus, mereka bukanlah penentu keputusan akhir. Pada awalnya mereka masih menahan (tidak mengizinkan), akan tetapi akhirnya menyetujui keinginan anak atau istri mereka. Ini mungkin disebabkan karena tekanan kebutuhan ekonomi yang tidak dapat dipenuhi orang tua (ayah) atau suami sehingga tampaknya laki-laki terbentur pada ketidakberdayaan untuk ‘menahan’, padahal sebenarnya nilai budaya di desa belum berubah, yaitu laki-laki adalah pencari nafkah utama dalam keluarga.² Selain itu, kesempatan kerja yang tersedia di luar negeri, terutama untuk tenaga kerja berkeahlian rendah (*low skill*) memang lebih terbuka untuk perempuan dibandingkan laki-laki. Selanjutnya, biaya migrasi juga lebih murah untuk TKI perempuan. Kutipan wawancara dengan beberapa wanita mantan TKI migran menggambarkan proses tersebut.

Tin, berusia 37 tahun, lulusan SMEA. Ketika pergi bekerja untuk pertama kali ke Singapura, Tin berumur 20 tahun dan belum menikah. Berikut kutipan wawancara yang menjelaskan pengambil keputusan dalam proses migrasi pertamanya:

T (Pewanacara): *Kenapa Bu bekerja ke luar negeri?*

J (Tin): *Ya pertama ingin cari pengalaman, kedua pengen kerja aja, supaya pengen bantu orang tua lah.*

T: *Tapi diomongin dulu sama orang tua?*

J: *Ya saya kepengen kerja, boleh gak boleh saya kepengen kerja, gitu...*

T: *Langsung boleh sama orang tua atau...?*

J: *Ya nantilah nanti, baru lulus sekolah maksudnya istirahat di rumah atau cari kerja di rumah, gak lah saya mau keluar negeri aja gitu, terus orang tua terserah lah kalo itu keinginan kamu terserah, gitu*

Untuk keberangkatan kedua kalinya bekerja ke luar negeri, Tin sudah menikah dan memiliki anak berumur 3 tahun dan suami langsung mengijinkannya:

T: *Terus pulang kerja menikah atau berangkat lagi baru menikah?*

J: *Pulang menikah terus punya anak itu...ya, terus umur 3 tahun lah kurang lebih saya pergi lagi*

T: *Nah terus gimana tuh ngomong sama suami?*

J: *Mas saya mau bantu Mas nya, terus dianya kan setuju ...yang penting kan tujuannya bantu suami gitu untuk masa depan anak-anak, untuk kita lah keluarga, gitu.*

Penjelasan lainnya berasal dari **Tur** yang berumur 30 tahun dan berpendidikan tamat SMP. Pada usia 16 tahun, Tur bekerja di Singapura dari tahun 2003 hingga 2006, kemudian kembali ke desa dan menikah di tahun yang sama. Pada tahun 2008, Tur kembali bekerja ke Hongkong meninggalkan anak berumur 1 tahun 2 bulan. Petikan wawancara berikut adalah penjelasan Tur tentang izin kepada suami untuk bekerja di Hongkong:

T (pewawancara): *Mbak, kan menikah tahun 2006 pergi ke Hongkong tahun 2008, berarti kan dalam perkawinan dengan dia, itu gimana? Memang diijinkan atau mba maksa?*

J (Tur): *Engga, ga maksa, diijinin sih Ya cuma langsung bilang aku pingin kerja lagi ke luar negeri. Kamu itu kan kalau kerja pilih-pilih, jadi aku bilang namanya anak kan makin gede makin besar biayanya, kalau kerjanya kaya gini terus gimana ntar gitu. Ya aku kerja saja ke luar negeri, gitu buat kebutuhan kita gitu.*

T: *Boleh...?*

J: *Bolehin...*

² Hasil wawancara dengan Koordinator Program Pendidikan dan Pemberdayaan SDM di bawah Nahdatul Ulama/NU

Dari beberapa kutipan di atas dan wawancara lainnya dapat disimpulkan bahwa pilihan untuk bekerja di luar negeri juga sangat dipengaruhi oleh faktor ekonomi, kesulitan untuk memenuhi kebutuhan, dan kesempatan untuk mendapatkan upah yang lebih tinggi di luar negeri. Akan tetapi, kebutuhan ini tidak semata-mata kebutuhan sehari-hari. Keberhasilan TKI perempuan yang sudah pernah bekerja di luar negeri dan mampu membangun rumah menjadikan ‘membangun rumah’ sebagai motif yang sangat penting memengaruhi keputusan untuk bermigrasi dan bekerja di luar negeri. Selain itu, keinginan untuk menyekolahkan anak ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi memotivasi perempuan untuk bekerja berulang-ulang di luar negeri. Kondisi tersebut dapat dipahami dari beberapa kutipan berikut ini.

Nar, sebagai contoh, berumur 42 tahun dan berpendidikan SD. Pernah bekerja di pabrik di Cilacap ketika berumur 18 tahun dan memutuskan untuk bekerja di luar negeri karena alasan berikut:

T (Pewawancara): Kalau mbak Nar gimana sampe mutusin mau kerja (di luar negeri) gitu?

J (Nar): Kalo saya mikirnya kurs [nilai tukar uang asing dengan rupiah], kerjanya sama capeknya, gajinya rendah, di sana tinggi gitu. Udah, mendingan di sana aja (di luar negeri). Kita kan diharuskan kerja, kita kan orang gak punya, gak tergantung sama orang tua, kalo kita gak kerja kan gak punya apa-apa.

T: Tapi kalo gak kerja sebenarnya orang tua masih bisa kan buat hidup aja?

J: Ya kan kita butuhnya gak makan aja, ya buat biaya sekolah ya. Kalo menurut saya, setelah ini kan kita menikah harus ada rumah menurut saya.

Dar menjelaskan pemanfaatan pendapatannya dari bekerja di Saudi Arabia selama 18 tahun untuk membangun rumah dan menyekolahkan empat orang anaknya hingga tingkat SMA. Dar sudah bercerai pada tahun 2004 dan harus membiayai keempat anaknya dengan bekerja di Arab selama 10 tahun. Saat ini, Dar memiliki rumah yang cukup mewah yang dibangun di tanah orang tuanya. Dar menjelaskan motivasinya untuk bolak-balik bekerja di Saudi Arabia sebagai berikut:

T (Pewawancara): Nah kemudian setelah kembali ke sini gimana sih kehidupan Ibu?

J (Dar): Alhamdulillah, tapi ya memang bener-bener membanting tulang kerja keras banget, pengen punya uang, pengen punya rumah yang bener...

T: Kemudian apa saja yang sudah ibu dapat?

J: Engga lah bu gak dapet apa-apa, cuma ini saja (rumah ini). Lainnya kan untuk menyekolahkan anak sampai SMP, 4 sampai STM, SMA berat banget bu.

T: Terakhir ibu bekerja 6 tahun di Saudi nggak balik-balik ?

J: Lama banget sampai berat banget sih, cita-cita padahal sudah gak betah banget pengen pulang. Ya kerja lagi sampai 6 tahun yang terakhir gak pulang untuk mencari uang bikin rumah.

Uraian di atas menunjukkan bahwa proses pengambilan keputusan TKI perempuan untuk bekerja di luar negeri tidak melibatkan pilihan-pilihan lain yang tersedia, selain bekerja di luar negeri. Proses pengambilan keputusan juga melibatkan anggota keluarga inti (orang tua dan suami) tetapi tampaknya mereka tidak menjadi penentu keputusan akhir yang menghasilkan ‘keputusan untuk migrasi, bekerja di luar negeri’. Inisiatif untuk bekerja umumnya datang dari anak atau istri, sementara orang tua atau suami hanya menyetujui. Ini mungkin disebabkan mereka (orang tua/suami) juga tidak dapat memenuhi kebutuhan anak/istri, seperti kebutuhan untuk melanjutkan sekolah, memperbaiki/membuat rumah, dan menyekolahkan anak.

KESIMPULAN

Migrasi TKI untuk bekerja di luar negeri sudah terjadi sejak lama. Pada awalnya, mereka dibawa oleh pemerintah kolonial Belanda dan Inggris untuk dipekerjakan di perkebunan-perkebunan. Pada saat itu keterlibatan perempuan hanya sebagai pembantu rumah tangga pada staf perkebunan berkebangsaan Eropa. Setelah kemerdekaan Indonesia, permintaan akan TKI laki-laki untuk bekerja di luar negeri terus meningkat diikuti permintaan TKI perempuan, terutama sebagai pembantu rumah tangga di negara-negara Timur Tengah. Peningkatan permintaan TKI

perempuan dan kesempatan kerja yang terbuka untuk perempuan juga terus meningkat, sehingga di beberapa negara tujuan seperti Taiwan, Hongkong, dan Singapura, jumlah TKI perempuan bahkan melebihi laki-laki. Selain itu, terjadi pergeseran negara tujuan utama TKI perempuan. Negara-negara Timur Tengah, terutama Saudi Arabia tidak lagi menjadi tujuan utama. Ini merupakan hal yang menarik untuk dicermati, bagaimana proses pengambilan keputusan dalam migrasi TKI perempuan ini menyangkut pilihan-pilihan kegiatan, siapa yang terlibat dan menentukan pilihan tersebut serta apa motivasi atau tujuan dari keputusan yang diambil.

Dari analisis data-data kualitatif berdasarkan wawancara mendalam dengan mantan TKI perempuan (yang sudah kembali ke desanya di Cilacap) terungkap bahwa sebenarnya pilihan-pilihan kegiatan yang tersedia untuk perempuan tidak sepenuhnya dapat dipertimbangkan karena umumnya perempuan bekerja (bahkan untuk beberapa kasus mereka harus bekerja) karena alasan kebutuhan ekonomi. Faktor-faktor non-ekonomi, seperti faktor sosial budaya, tidak terlalu berperan dalam menentukan pilihan akhir tersebut. Contohnya, pemahaman yang sudah berakar dalam masyarakat tentang peran laki-laki dan perempuan, yaitu laki-laki sebagai pencari nafkah utama dan kepala rumah tangga yang seharusnya bekerja untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga dan perempuan sebagai ibu rumah tangga yang bertanggung jawab terhadap 'pengurusan rumah tangga',

TKI perempuan, baik yang belum maupun sudah menikah, juga sudah lebih memiliki kebebasan dalam menentukan pilihan untuk bekerja ke luar negeri dan negara pilihannya. Orang tua dan/atau suami tidak terlalu berperan dalam menentukan keputusan akhir dan hanya memberi persetujuan. TKI perempuan juga tampaknya sangat rasional untuk memilih negara tujuan, terutama untuk keberangkatan kerja kedua kali dan seterusnya, dengan mempertimbangkan beban kerja serta pendapatan/gaji. Ini juga didasarkan pada pengalaman mereka sendiri serta melihat pengalaman-pengalaman mantan TKI perempuan yang sudah kembali ke desanya dengan sukses.

Pilihan perempuan untuk bekerja di luar negeri juga sangat ditentukan oleh kebutuhan ekonomi keluarga dan bukan sekedar kebutuhan pribadi perempuan. Kebutuhan keluarga seperti biaya sekolah anak, adik dan memperbaiki rumah orang tua atau rumah mereka (untuk yang sudah menikah) merupakan faktor yang sangat penting menjadi pertimbangan. Kefasihan suami dan orang tua dalam menentukan keputusan akhir dalam migrasi TKI perempuan ini didasarkan

pada ketidakmampuan orang tua dan suami untuk memenuhi kebutuhan ekonomi seperti yang diinginkan anak ataupun istri, selain memang terbukanya kesempatan kerja yang lebih luas untuk perempuan bekerja di luar negeri dibanding laki-laki, khususnya di daerah penelitian di Kabupaten Cilacap, meskipun dalam posisi pekerjaan di sektor informal. Keadaan ini juga menunjukkan sudah terjadinya beberapa perubahan sosial dalam masyarakat di daerah asal migran TKI perempuan di Kabupaten Cilacap. Perubahan-perubahan ini terutama yang mencakup peran perempuan dalam keluarga, yang tidak lagi terfokus pada pengurusan rumah tangga dan anak, tetapi semakin pentingnya peran perempuan dalam mendukung kondisi ekonomi rumah tangga. Keadaan ini selanjutnya juga memengaruhi kemampuan perempuan untuk mengambil keputusan sendiri, yang terbaik untuk dirinya dan keluarganya dalam memanfaatkan kesempatan kerja yang terbuka di luar negeri.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Tarawneh, H. A. (2012). The main factors beyond decision making. *Journal of Management Research*, 4(1:E18), 1-23. doi:10.5296/jmr.v4i1.1184
- Asian Development Bank. (2006). *Workers' remittance flows in Southeast Asia*. The Philippines: Asian Development Bank.
- Asis, M. M. B. (2005). Recent trends in international migration in Asia and the Pacific. *Asia Pacific Population Journal*, 20(3), 15-38.
- Aswatini. (2002). Indonesian female labour migrants: Experiences working overseas (A case study among returned migrants in West Java). *Journal of Population*, 8(1), 40-63.
- _____. (2006). Migrasi tenaga kerja internasional di Indonesia: Pengalaman masa lalu, tantangan masa depan. Dalam A. B. Lopian (Ed.), *Sejarah dan dialog peradaban: Persembahan 70 tahun Prof. Dr. Taufik Abdullah*. Jakarta: LIPI Press.
- _____. (2011). *Migrasi tenaga kerja Indonesia dalam pasar kerja global* (Orasi pengukuhan profesor riset). Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta
- Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia [BNP2TKI]. (2015). *Penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia tahun 2013* [Data].
- Badan Pusat Statistik [BPS]. (tanpa tahun). Jumlah TKI menurut kawasan/negara penempatan dan jenis kelamin 2013-2015 [Data]. Diakses dari <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/print/id/1808>

- BPS Kabupaten Cilacap. (2016). *Kabupaten Cilacap dalam angka 2016*. Cilacap: BPS Kabupaten Cilacap.
- Bodvarsson, O. O., & Van den Berg, H. (2013). *The economics of immigration: Theory and policy*, doi:10.1007/978-1-4614-2116-0
- Boyd, M., & Grieco, E. (2003, 1 Maret). Women and migration: Incorporating gender into international migration theory. Diakses dari <http://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>
- Breman, J. (1997). *Menjinakkan sang kuli: Politik kolonial pada awal abad Ke-20*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Brettell, C. B., & Hollifield, J. F. (2000). Introduction. Dalam C. B. Brettell & J. F. Hollifield (Ed.), *Migration theory: Talking across disciplines* (hal. 1-26). New York: Routledge.
- Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi [Dinsosnakertrans] Kabupaten Cilacap. (2016). *Data remitansi/pengiriman uang TKI dari luar negeri tahun 2010-2016* [Data].
- _____. (2016). *Jumlah, jenis kelamin dan negara tujuan TKI migran dari Kabupaten Cilacap tahun 2016* [Data].
- Fawcett, J. T., & De Jong, G. F. (1981). Reasons for moving and migration behaviour. Dalam *National migration surveys X: Guidelines for analysis* (hal. 109-131). Bangkok: UN-ESCAP.
- Hosen, M. N., & Raharto, A. (2013). Indonesian domestic workers overseas: Their position and protection in the global labour market. Dalam D. Hoerder & A. Kaur (Ed.), *Proletarian and gendered mass migrations: A global perspective on continuities and discontinuities from the 19th to the 21st centuries* (hal. 385-404). Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Hugo, G. (1992). Women on the move: Changing patterns of population movement of women in Indonesia. Dalam S. Chant (Ed.), *Gender and migration in developing countries* (hal. 174-196). London and New York: Belhaven Press.
- _____. (1995). Labour export from Indonesia: An overview. *ASEAN Economic Bulletin*, 12(2), 275-298.
- _____. (2002). Women's international labour migration. Dalam K. Robinson & S. Bessell (Ed.), *Women in Indonesia: Gender, equity and development* (hal. 158-178). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____. (2004). International migration in Southeast Asia since World War II. Dalam A. Ananta & E. N. Arifin (Ed.), *International migration in Southeast Asia* (hal. 28-70). Singapore: ISEAS Publication.
- International Labour Organization [ILO]. (2015). *Labour and social trends in Indonesia 2014-2015: Strengthening competitiveness and productivity through decent work*. Jakarta: ILO Country Office for Jakarta.
- International Organization for Migration (IOM). (2010). *Migrasi tenaga kerja dari Indonesia: Gambaran umum migrasi tenaga kerja Indonesia di beberapa negara tujuan di Asia dan Timur Tengah*. Jakarta: IOM Indonesia
- Jabes, J. (1982). Individual decision making. Dalam A. G. McGrew & M.J. Wilson (Ed.), *Decision making approaches and analysis* (hal. 53-59). Manchester: Manchester University Press.
- Kaur, A. (2013). Shifting geographies of migration in Southeast Asia: Continuity and change in proletarian and gendered migration, dalam D. Hoerder & A. Kaur (Ed.), *Proletarian and gendered mass migrations: A global perspective on continuities and discontinuities from the 19th to the 21st centuries* (hal. 317-364). Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19, 431-466.
- McGrew, A. G., & Wilson, M. J. (1982). Introduction. Dalam A. G. McGrew & M. J. Wilson (Ed.) *Decision making approaches and analysis* (hal. 1-12). Manchester: Manchester University Press.
- Ooi, K. G. (2013). From Amah-chieh to Indonesian maids: A comparative study in the context of Malaysia circa 1939s-1990s. Dalam D. Hoerder & A. Kaur (Ed.), *Proletarian and gendered mass migrations: A global perspective on continuities and discontinuities from the 19th to the 21st Centuries* (hal. 405-426). Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Palmer, W. (2016). *Indonesia's overseas labour migration programme, 1969-2010*. Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Pusat Penelitian Pengembangan dan Informasi BNP2TKI. (2015). *Data penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia tahun 2014 (Periode 1 Januari - 31 Desember)* [Data].
- _____. (2016a). *Data penempatan dan perlindungan TKI periode November tahun 2016* [Data].
- _____. (2016b). *Data penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia tahun 2015* [Data].
- Raharto, A. (2007). Indonesian labor migration: Issues and challenges. *International Journal on Multicultural Societies*, 9(2), 219-235.

- Raharto, A., Noveria, M., Romdiati, H., Fitranita, Malamassam, M. A., & Hidayati, I. (2013). Indonesian labour migration: Social cost and families left behind. Dalam *Valuing the social cost of migration: An exploratory study* (hal.19-71). Bangkok: UN Women.
- Stark, O. (1984). Migration decision making: A review article. *Journal of Development Economics*, 14, 251-259.
- Stark, O., & Bloom, D. E. (1985). The new economic of labor migration. *American Economic Review*, 75, 175-178.
- Suharso, Speare, A., Redmana, H. R., & Husen, I. (1976). *Rural urban migration in Indonesia*. Jakarta: LEKNAS –LIPI.
- Tabor, A. S. (2014). *International migration decision making: The peculiar case of New Zealand* (Tesis doktor, Victoria University of Wellington). Diakses dari <http://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/handle/10063/3131>
- Todaro, M. P. (1976). *Internal migration in developing countries*. Geneva: International Labour Office.
- _____. (1989). *Economic development in the third world*. New York: Longman.
- United Nations [UN]. (2016, 12 Januari). *244 millions international migrants living abroad worldwide, new UN statistics reveal*. Diakses dari <http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/01/244-million-international-migrants-living-abroad-worldwide-new-un-statistics-reveal/>
- UN-ESCAP & UN-ESCWA. (2013). *Inter-regional report on labour migration and social protection* (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper 2). Diakses dari http://www.unescap.org/sites/default/files/SDD_PUB_ESCWA_SDD_2013_Technicalpaper2_E.pdf
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2016). *International migration report 2015: Highlights*. New York: United Nations.

Lampiran 1. Rangkuman Data Tentang Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri Tahun 2012-2015

Indikator dan level	Tahun dan jumlah			
	2012	2013	2014	2015
Jumlah dan jenis kelamin				
Nasional				
- Laki-laki	214.825	235.170	186.243	108.965
- Perempuan	279.784	276.998	243.629	166.771
- Total	494.609	512.168	429.872	275.736
Jawa Tengah				
- Laki-laki		46.464	37.316	17.007
- Perempuan		59.507	55.272	40.070
- Total		105.971	92.590	57.077
Kabupaten/kota terbesar penempatan TKI di luar negeri				
- Lombok Timur	19.936	33.287	29.510	25.772
- Indramayu	28.524	28.410	25.521	19.064
- Cilacap	19.799	17.592	16.013	10.753
- Cirebon (Kab)	16.755	18.675	15.786	10.953
- Lombok Tengah	13.675	14.793	14.109	12.175
- Cianjur	12.266	14.639	11.311	5.437
Lapangan pekerjaan				
Nasional				
- Formal	258.411	285.297	247.610	247.610
- Informal	236.198	226.871	182.262	182.262
Jawa Tengah				
- Formal		56.870	51.156	25.369
- Informal		49.101	41.434	31.708
Negara terbesar penerima TKI				
Nasional				
- Malaysia	134.069	150.250	127.827	97.635
- Taiwan	81.071	83.544	82.655	75.303
- Saudi Arabia	40.655	45.393	44.325	23.000
- Hongkong	45.478	41.769	35.050	15.322
- Singapura	41.556	34.655	31.680	20.895
- United Emirat Arab	35.888	44.505	17.962	7.619
Jawa Tengah				
- Malaysia		26.341	21.201	14.676
- Taiwan		21.589	21.066	17.979
- Singapura		13.143	12.603	8.674
- Hongkong		13.444	12.120	5.545
- Saudi Arabia		6.766	6.770	2.935
- Korea Selatan		6.481	4.862	2.464
- Brunei Darussalam		2.819	2.683	2.139
- United Emirat Arab		2.831	1.327	646
- Amerika Serikat		2.267	1.903	309
- Jepang		1.060	819	73
- Negara-negara lainnya		9.230	10.236	1.637
- Total		105.971	95.590	57.077

Sumber: 1). BNP2TKI (2015).

2). Pusat Penelitian dan Pengembangan Informasi BNP2TKI (2015)

3). Pusat Penelitian dan Pengembangan Informasi BNP2TKI (2016a)

4). Pusat Penelitian dan Pengembangan Informasi BNP2TKI (2016b)

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

p-ISSN : 1907-2902 (Print)
e-ISSN : 2502-8537 (Online)

IMPLEMENTASI PROGRAM KARTU JAKARTA PINTAR DI PROVINSI DKI JAKARTA: PELUANG DAN TANTANGAN DALAM PEMENUHAN KEADILAN SOSIAL DI BIDANG PENDIDIKAN

THE IMPLEMENTATION OF JAKARTA SMART CARD IN DKI JAKARTA: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FULFILLMENT OF SOCIAL JUSTICE IN EDUCATION

Anggi Afriansyah

Pusat Penelitian Kependudukan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Korespondensi Penulis: afriansyah.anggi@gmail.com

Abstract

Jakarta Smart Card (KJP) is a program by the DKI Jakarta Provincial Government which gives a chance for the less affluent to achieve up to secondary education. This paper examines three aspects of KJP implementation, namely (i) opportunities and challenges of the program implementation as the fulfillment of social justice in education; (ii) problems related to the program implementation and its future challenges; and (iii) KJP as an effort to improve education services. This study used primary data obtained from interviews and relevant secondary data. The main finding indicates that violations and misuse of KJP fund still exist. Although the government has improved the rules, management, and mechanisms for the distribution of the program, inaccuracies in data and fund recipients are still found. Therefore, these issues need to be the points of evaluation, improvement, and innovation to fulfill the social justice for the disadvantaged citizens.

Keywords: Jakarta Smart Card, Education, Competitiveness, Social Justice

Abstrak

Kartu Jakarta Pintar (KJP) merupakan program Pemerintah DKI Jakarta yang memberi peluang bagi masyarakat kurang mampu untuk mengenyam pendidikan minimal hingga jenjang pendidikan menengah. Tulisan ini mengkaji tiga aspek implementasi KJP dilihat dari (i) peluang implementasi program sebagai pemenuhan keadilan sosial; (ii) problematika implementasi program dan tantangan ke depan; dan (iii) KJP sebagai upaya peningkatan layanan pendidikan. Studi ini menggunakan data primer dari wawancara dan data sekunder yang relevan. Temuan pokok menunjukkan bahwa pelanggaran dan penyalahgunaan dana KJP masih terjadi. Meskipun pemerintah sudah memperbaiki aturan, pengelolaan, dan mekanisme penyaluran dana, namun ketidakakuratan data dan subjek penerima masih ditemukan. Hal itu perlu menjadi titik evaluasi, perbaikan, dan inovasi dalam rangka mencapai keadilan sosial bagi warga yang tidak mampu.

Kata Kunci: Kartu Jakarta Pintar, Pendidikan, Daya Saing, Keadilan Sosial

PENDAHULUAN

Kemajuan suatu bangsa sangat ditentukan oleh pendidikan yang berkualitas bagi warganya. Melalui pendidikan, diharapkan tercapai sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas. Untuk itu, negara wajib memberikan layanan pendidikan yang berkualitas bagi setiap warganya, karena pendidikan adalah investasi yang paling penting untuk meningkatkan kualitas SDM.

Kunci untuk mendapatkan generasi cerdas dan produktif adalah memberikan pendidikan berkualitas bagi seluruh warga negara tanpa memandang perbedaan gender, status sosial ekonomi, etnisitas, suku bangsa, agama maupun bahasa. Pendidikan harus dinikmati setiap anak bangsa tanpa pengecualian dan diskriminasi. Setiap anak bangsa wajib mendapatkan pendidikan berkualitas sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 yang menyatakan salah satu tujuan negara: mencerdaskan kehidupan bangsa.

Berdasarkan data dari United Nations Development Program [UNDP] (2016), *Human Development Index* (HDI) Indonesia menempati posisi ke 113 dari 188 negara. Di kawasan Asia Tenggara, peringkat Indonesia berada di bawah Singapura (5) dan Brunei Darussalam (30) yang sudah masuk pada kategori *very high human development* serta Malaysia (59) dan Thailand (87) yang masuk pada kategori *high human development*. Sementara itu, Indonesia masih berada dalam kategori *medium human development* yang sejajar dengan Filipina, Vietnam, dan Timor Leste. Negara yang memiliki HDI tinggi merupakan negara-negara yang memberikan perhatian besar terhadap layanan pendidikannya. *Expected years of schooling* di negara-negara yang berada pada posisi *very high human development* tersebut sangat tinggi. Singapura, misalnya, sebagai salah satu negara yang berada di posisi sepuluh besar, sangat memperhatikan layanan pendidikan bagi setiap warganya.

Pendidikan yang mencerdaskan kehidupan bangsa menurut Tilaar (2009) bukan hanya bertujuan untuk menjadikan bangsa Indonesia sebagai bangsa kelas dua dalam dunia modern atau hanya menjadi pekerja dari industri-industri besar yang dibiayai oleh modal asing. Lebih lanjut dijelaskan bahwa bangsa yang cerdas adalah bangsa yang berdiri sendiri dan secara merdeka dapat memanfaatkan sumber daya alam dan kekayaan budaya untuk meningkatkan mutu kehidupan individu maupun masyarakat secara keseluruhan.

Pendidikan nasional bukan semata-mata untuk mengembangkan kemampuan intelektual atau membuat seseorang menjadi pekerja yang terampil tetapi lebih dari itu harus dapat menghasilkan warga yang cerdas, bermoral dan kreatif. Oleh sebab itu, sistem pendidikan nasional yang demokratis harus dipastikan dapat memberikan kesempatan yang sama untuk seluruh anak bangsa dengan menyesuaikan kemampuan dan bakatnya masing-masing. Soedijarto (2007) menjelaskan bahwa mencerdaskan hidup bangsa bermakna membangun Indonesia menjadi negara bangsa yang maju, modern, demokratis, makmur dan sejahtera, berdasarkan Pancasila.

Berbagai upaya sudah dilakukan pemerintah untuk mewujudkan pendidikan yang dapat diakses oleh semua masyarakat. Sejak awal kemerdekaan, upaya tersebut dilakukan dengan Program Wajib Belajar (wajib) Enam Tahun. Program tersebut merupakan salah satu rekomendasi dari Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat pada tanggal 25-27 Desember 1945. Selain disahkannya Undang-Undang (UU) No 4 Tahun 1950 jo UU No. 12 Tahun 1945 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengadjaran di Sekolah untuk Seluruh Indonesia menjadi bukti perhatian pemerintah terhadap pendidikan (Handayani, 2013).

Program wajar enam tahun dilanjutkan dengan program wajar sembilan tahun pada masa Orde Baru melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 28 tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar Sembilan Tahun. Aturan tersebut kemudian dikuatkan dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (Handayani, 2013). Upaya pemerintah untuk meningkatkan partisipasi penduduk guna mendapatkan pendidikan yang berkualitas kemudian dilanjutkan melalui inisiasi program wajar 12 tahun atau pendidikan menengah universal. Program tersebut memberikan pemihakan bagi seluruh anak dari keluarga yang kurang mampu untuk tetap dapat menyelesaikan sekolah sampai jenjang pendidikan menengah tanpa dipungut biaya merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah.

Sebagaimana dikemukakan dalam RPJMN 2015-2019, perlu disusun kebijakan dan program untuk percepatan peningkatan taraf pendidikan seluruh masyarakat. Tujuannya adalah untuk memenuhi hak seluruh penduduk usia sekolah dalam memperoleh layanan pendidikan dasar yang berkualitas; meningkatkan akses pendidikan pada jenjang pendidikan menengah dan tinggi, terutama bagi masyarakat kurang mampu; menurunkan kesenjangan partisipasi pendidikan

antarkelompok sosial-ekonomi, antarwilayah dan antarjenis kelamin; dan meningkatkan pembelajaran sepanjang hayat (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional [Kementerian PPN/Bappenas], 2014).

Kebijakan tersebut diterjemahkan dalam Program Indonesia Pintar (PIP) melalui pelaksanaan Wajib Belajar 12 tahun yang diarahkan untuk memenuhi hak seluruh anak Indonesia tanpa terkecuali dapat menyelesaikan jenjang pendidikan dasar. Perhatian lebih besar diberikan bagi daerah-daerah yang belum tuntas dalam pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun. Selain itu, kebijakan diarahkan untuk perluasan dan pemerataan pendidikan menengah yang berkualitas.

Dalam realitasnya pendidikan belum menjangkau seluruh anak bangsa. Berdasarkan data yang dirilis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) tahun 2016, Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) tingkat nasional di jenjang PAUD baru mencapai 63,62, serta APK sebesar 103,99 dan APM sebesar 96,15 di tingkat SD. Sementara itu, capaian lebih besar ditunjukkan tingkat SMP dengan APK mencapai 108,19 dan APM sebesar 84,79, sedangkan di Sekolah Menengah APK mencapai 81,95 dan APM 61,20. Selanjutnya, APM jenjang SMA dan sederajat di DKI Jakarta baru mencapai 71,87 persen. Sebagai ibukota negara yang tentunya mempunyai akses terhadap sarana prasarana yang memadai, kondisi tersebut menggambarkan perlunya peningkatan pelayanan pendidikan di DKI Jakarta. Selain persoalan capaian, relevansi hasil pendidikan menjadi hal yang perlu diperhatikan. Berbagai kebijakan dan program pendidikan telah banyak dilakukan di DKI Jakarta, namun berbagai persoalan dan tantangan masih dihadapi dalam implementasinya.

Salah satu upaya untuk meningkatkan partisipasi sekolah, DKI Jakarta telah meluncurkan program Kartu Jakarta Pintar (KJP). Tulisan ini mendiskusikan hasil kajian implementasi Program Kartu Jakarta Pintar di Provinsi DKI Jakarta dan pemenuhannya terhadap keadilan sosial di bidang pendidikan. Analisis difokuskan pada tiga aspek yaitu (i) KJP sebagai peluang pemenuhan keadilan sosial di bidang pendidikan (ii) problematika implementasi KJP dan tantangan ke depan, dan (iii) KJP dan peningkatan layanan pendidikan. Data dan informasi diperoleh melalui pendekatan kualitatif untuk mendapatkan pemahaman mendalam mengenai implementasi program KJP di Provinsi DKI Jakarta. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam,

observasi dan penelaahan aturan hukum maupun pustaka yang terkait. Wawancara dilakukan terhadap 12 informan yang terdiri dari pengawas sekolah, kepala sekolah, guru, operator, dan orangtua siswa di sekolah dasar dan sekolah menengah pertama di DKI Jakarta.

Kartu Jakarta Pintar: Piranti Legal, Tujuan dan Sasaran dan Proses Pendataan

Program Kartu Jakarta Pintar (KJP) merupakan salah satu bentuk perhatian pemerintah untuk menjalankan amanat konstitusi yang menjamin setiap warga negara untuk mendapatkan haknya di bidang pendidikan. Program tersebut pertama kali diterbitkan pada tahun 2013 melalui Peraturan Gubernur (Pergub) Provinsi DKI Jakarta No.27 Tahun 2013. Melalui program ini, peserta didik yang tidak mampu mendapatkan hak untuk memperoleh pendidikan sampai jenjang sekolah menengah atas (SMA) atau sederajat. Program KJP dibiayai penuh dari dana APBD Provinsi DKI Jakarta. Adanya KJP diharapkan memberi dampak positif bagi seluruh penerimanya.

Dalam perkembangannya untuk memperbaiki pengelolaan program KJP, aturan yang ada telah diperbarui, dengan penggantian Pergub Provinsi DKI No. 27 Tahun 2013 tentang Bantuan Biaya Operasional Pendidikan menjadi Pergub Provinsi DKI No.174 Tahun 2015 tentang Bantuan Biaya Personal Pendidikan bagi Siswa dari Keluarga Tidak Mampu melalui Kartu Jakarta Pintar. Pada Pergub yang lama dinyatakan bahwa KJP adalah kartu yang disediakan oleh pemerintah daerah bekerja sama dengan Bank DKI untuk diberikan kepada siswa dari keluarga tidak mampu sebagai sarana pengambilan bantuan biaya operasional pendidikan.

Sementara itu, tujuan KJP sebagaimana dikemukakan dalam Pergub Provinsi DKI No. 15 Tahun 2015 Pasal 3 bahwa KJP bertujuan untuk: (i) mendukung terselenggaranya Wajib Belajar 12 Tahun; (ii) meningkatkan akses layanan pendidikan secara adil dan merata; dan (iii) menjamin kepastian mendapat layanan pendidikan dan meningkatkan kualitas hasil pendidikan, artinya dalam Pergub yang baru tersebut, asas keadilan dan pemerataan yang lebih ditekankan.

Adapun sasaran dari KJP yaitu penerima bantuan biaya personal pendidikan sebagaimana dikemukakan dalam Pergub Provinsi DKI No. 15 Tahun 2015 Pasal 4 adalah peserta didik dari keluarga tidak mampu yang berdomisili dan bersekolah pada satuan pendidikan di daerah (DKI Jakarta). Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 5 bahwa: “ peserta didik dari keluarga tidak mampu merupakan peserta didik yang tercatat dalam data PPLS (Pendataan Program Perlindungan Sosial)

dan/atau tidak tercatat dalam data PPLS. Dengan demikian, PPLS yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) di seluruh provinsi di Indonesia, digunakan sebagai salah satu acuan data dasar dalam program KJP. Meskipun demikian, data usulan dari siswa/orang tua siswa untuk memperoleh KJP tetap dilakukan pendataan dan verifikasi oleh satuan pendidikan (wali kelas/guru kelas).

Siswa yang berhak menerima KJP harus memenuhi persyaratan seperti berikut :

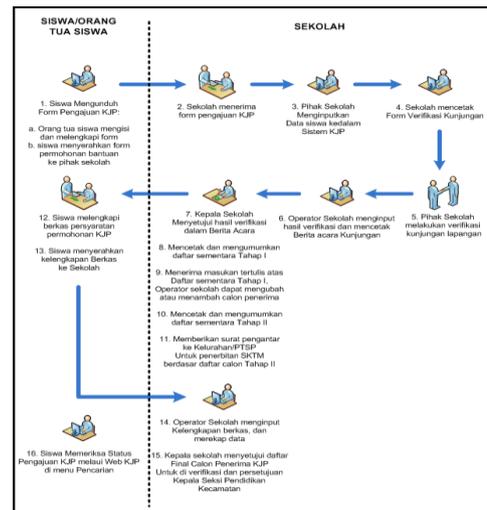
1. Warga DKI Jakarta yang dibuktikan dengan Kartu Keluarga (KK) atau surat keterangan lain yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Membuat surat pernyataan tidak mampu/miskin yang diketahui orang tua dan Ketua Rukun Tetangga (RT) setempat.
3. Terdaftar dan masih aktif di salah satu satuan pendidikan di Provinsi DKI Jakarta.
4. Diusulkan oleh sekolah yang telah ditandatangani oleh Kepala Sekolah, Kepala Satuan Pelaksana Pendidikan Kecamatan setempat yang selanjutnya diajukan ke Suku Dinas/Dinas Pendidikan setempat.
5. Menandatangani lembar Fakta Integritas yang telah disediakan.

Sedangkan untuk proses pendataan KJP dilakukan dalam dua tahap setiap tahunnya yaitu:

1. Pendataan tahap 1 tahun 2017 dilaksanakan pada tanggal 16 Januari - 16 Februari 2017.
2. Pengajuan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) dilakukan secara kolektif oleh masing-masing sekolah ke Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di kelurahan tempat sekolah berlokasi (bukan ke PTSP kelurahan domisili siswa).

Siswa yang mendapatkan KJP merupakan warga Provinsi DKI Jakarta yang terdaftar di jenjang satuan pendidikan sekolah dasar sampai dengan menengah. Para siswa tersebut dinyatakan tidak mampu secara materi dan penghasilan orangtuanya tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan dasar pendidikan yang mencakup seragam, sepatu, dan tas sekolah, biaya transportasi, makanan serta biaya ekstrakurikuler. Selanjutnya, untuk proses pengajuan KJP dari usulan siswa/orang tua sampai diperolehnya surat KJP kembali ke tangan siswa dimulai dari tahap-tahap sebagaimana ditunjukkan dalam alur berikut:

Gambar 1. Tahapan Pendataan KJP



Sumber: <http://kjp.jakarta.go.id/kjp2/>

KJP SEBAGAI PELUANG PEMENUHAN KEADILAN SOSIAL DI BIDANG PENDIDIKAN

KJP merupakan program yang diberikan kepada kalangan masyarakat yang tidak mampu secara ekonomi agar mereka memiliki akses menikmati pendidikan sampai tamat SMA/SMK. Melalui program ini, pemerintah DKI Jakarta berharap masyarakat dapat memperoleh dampak dan manfaat yang positif secara langsung. Program KJP bertujuan untuk (i) mendukung terselenggaranya wajib belajar 12 tahun; (ii) meningkatkan akses layanan pendidikan secara adil dan merata; (iii) menjamin kepastian mendapatkan layanan pendidikan; dan (iv) meningkatkan kualitas hasil pendidikan.

Dalam mewujudkan unsur keadilan, Dinas Pendidikan DKI Jakarta memiliki *key performance indicator* (KPI) yang menjadi ukuran antara lain tidak adanya siswa tidak mampu yang tertinggal, tidak ada KJP tidak tepat sasaran dan tidak ada KJP tidak tepat pembiayaan. Merujuk dari data yang ada di Dinas Pendidikan DKI Jakarta, dari tahun ke tahun jumlah penerima KJP mengalami penurunan. Pada tahun 2014, terdapat 573.089 siswa penerima, dan menurun menjadi 561.408 siswa penerima pada tahun 2015 kemudian menurun lagi di tahun 2016 menjadi 531.007 penerima KJP. Penurunan tersebut terjadi karena proses seleksi penerima KJP yang semakin ketat. Pada awalnya, terdapat kecenderungan banyaknya penerima KJP yang tidak tepat sasaran. Dari tahun ke tahun kemudian aturan penerima KJP semakin tertib dan ketat sehingga siswa penerima KJP adalah mereka yang membutuhkan bantuan. Secara keseluruhan dana KJP dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Jumlah Penerima KJP

Tahun	2014		2015		2016	
	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta
Status Sekolah						
Jumlah penerima	422.548	150.541	328.183	233.225	310.118	220.889
Persentase	73,7%	26,3%	58,5%	41,5%	58,3%	41,7%
Total	573.089		561.408		531.007	

Diolah dari website www.kjp.go.id

Alokasi anggaran per bulan bagi tiap jenjang pendidikan memiliki jumlah berbeda-beda karena disesuaikan dengan kebutuhannya. Semakin tinggi jenjang pendidikan maka dana yang diberikan semakin besar. Untuk sekolah swasta diberikan tambahan dana untuk membayar iuran SPP setiap bulan, berbeda dengan sekolah negeri yang tidak memerlukan biaya untuk SPP karena memang sudah gratis.

Secara lebih lengkap alokasi dana per jenjang pendidikan terdapat pada tabel 2. Untuk SMA dan SMK besaran dana yang diberikan berbeda. Dana per bulan yang diberikan di SMA lebih kecil dibandingkan dengan dana yang diberikan ke SMK. Akan tetapi untuk SMK swasta lebih kecil dibanding SMA swasta menerima tambahan SPP per bulannya. Padahal jika merujuk pada kebutuhan per bulan, dana yang perlu dikeluarkan untuk SMK lebih besar.

Mulai tahun 2016 terdapat banyak aturan baru untuk pengelolaan dana KJP. Aturan tersebut antara lain transaksi hanya bisa dilakukan secara nontunai, dana KJP tidak dapat ditarik tunai, baik di ATM maupun *teller*. Pembelanjaan hanya dapat dilakukan di toko perlengkapan pendidikan bermesin EDC Bank DKI atau jaringan Prima (BCA) dengan menggunakan kartu ATM KJP. Kemudian dana yang belum digunakan tidak akan hangus dan akan menjadi tabungan siswa.

Selain itu, siswa pemegang KJP dapat naik Trans Jakarta secara gratis pada hari Senin-Sabtu dengan menunjukkan kartu KJP dan berseragam sekolah. Setelah mendapatkan KJP, siswa penerima KJP dilarang menerima bantuan biaya personal pemerintah lainnya, baik pemerintah pusat maupun daerah.

Tabel 2. Alokasi KJP Tahun 2016

Tingkatan	Total Alokasi Dana Per-Bulan	Pencairan Dana Rutin tiap Tanggal 10 Per-Bulan	Pencairan Dana Berkala I	Tambahan SPP untuk Swasta Per-Bulan
SD/MI/SDLB	Rp 210.000	Rp 100.000	Rp 500.000	Rp 130.000
SMP/MTs/SMPLB	Rp 260.000	Rp 150.000	Rp 500.000	Rp 170.000
SMA/MA/SMALB	Rp 375.000	Rp 200.000	Rp 500.000	Rp 290.000
SMK	Rp 390.000	Rp 200.000	Rp 500.000	Rp 240.000
PKBM	Rp 210.000	Rp 100.000	Rp 500.000	-

Diolah dari website www.kjp.go.id

Dalam konteks pemenuhan keadilan sosial di bidang pendidikan, program KJP yang diluncurkan oleh Pemerintah DKI Jakarta merupakan salah satu strategi dalam pemenuhan hak pendidikan bagi warganya. Pada tataran implementasi berbagai pelanggaran dan penyalahgunaan penggunaan dana KJP masih terjadi.

Pemberian KJP merupakan kesempatan bagi semua penduduk untuk mendapatkan akses yang setara dalam memperoleh pendidikan yang berkualitas dan manusiawi. Masyarakat yang kurang mampu pada akhirnya memiliki kesempatan yang sama dalam memperoleh pendidikan yang berkualitas. Diharapkan tidak ada ketimpangan sosial bagi penduduk miskin dan tidak mampu, karena memiliki hak yang setara untuk mendapatkan pendidikan. KJP memberikan kesempatan siswa untuk membeli barang-barang atau kebutuhan dasar untuk keperluan pendidikan. Dengan demikian, diharapkan tak ada lagi siswa miskin yang kesulitan untuk membeli seragam sekolah, sepatu, maupun tas. Selain itu, tidak ada lagi siswa yang mengalami kesulitan mendapatkan makanan bergizi karena tidak memiliki uang yang cukup untuk membelinya. Mereka punya kesempatan yang sama dengan siswa yang lebih beruntung secara finansial.

Menurut *theory of justice* yang dikemukakan Rawls (2006), ada dua prinsip keadilan. Pertama, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kedua, ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga (a) dapat diharapkan memberi keuntungan bagi semua orang, dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang. Rawls (2006) menjelaskan bahwa distribusi kekayaan harus sejalan dengan pendapatan, dan hierarkis otoritas harus sejalan dengan kebebasan warga negara dan kesamaan kesempatan, artinya orang-orang dengan kemampuan dan kecakapan yang sama harus punya peluang hidup yang sama juga.

Merujuk pada pemikiran Rawls, proses penerimaan program KJP di mana setiap warga negara mendapat kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan, sudah cukup memenuhi asas keadilan. Sebagaimana yang dapat dicermati pada petikan wawancara dengan informan penerima program KJP berikut:

“Saya merasa sangat terbantu dengan adanya KJP. Anak saya dapat KJP sejak tahun 2013. Dari kelas 4 sampai kelas 6 SD. Sekarang saya sedang mengajukan KJP lagi buat dia. Saya juga mengajukan KJP buat adeknya yang baru masuk kelas 1 SD, apalagi saya cuma dagang indomie dan jajanan kecil-kecilan. Suami saya

buruh bangunan yang gak tetap kerjanya. Saya masih tinggal sama orang tua karena belum mempunyai rumah” (Ibu A, orang tua).

Informan lainnya yang merupakan ibu berstatus *single parent* merasakan hal yang sama. Sebagai *single parent*, ia harus berjuang keras dalam bekerja untuk mencukupi kehidupan kesehariannya. Dana KJP yang didapat anaknya sangat meringankan bebannya. Dengan dana tersebut, ia dapat membeli keperluan sekolah dan makanan bergizi bagi anaknya seperti dikemukakan dalam petikan wawancara berikut:

“Saya baru dapat sekali mas. Alhamdulillah saya bisa beliin baju seragam, sepatu, alat tulis, sama susu. Anak-anak bisa keren ke sekolah. Gak kalah sama orang-orang lain yang mampu. Apalagi saya single parent. Nyari apa-apa sendiri. Saya jadi tertolong banget”. (Ibu B, orang tua).

Seorang guru kelas menyatakan bahwa KJP sangat membantu siswa-siswa dari kalangan tidak mampu. Di sekolahnya, dana KJP disalurkan ke siswa yang membutuhkan. Permohonan yang diajukan diproses secara seksama oleh sekolah. Setelah pengajuan permohonan, guru kelas akan mensurvei ke rumah siswa calon penerima KJP untuk mengecek dan memverifikasi kelayakan mereka mendapatkan KJP.

“Alhamdulillah bisa membantu bagi warga yg membutuhkan khususnya dalam hal pendidikan, dengan prosedurnya yang sesuai. Diawali dengan survei dan wawancara berkaitan dengan data pendaftaran KJP dan keadaan domisili pendaftaran KJP. Kemudian diambil foto keadaan rumah dan diunggah secara online. Problemnnya pekerjaan ini menyita waktu sementara pekerjaan guru sudah cukup banyak” (N, guru).

Manfaat lain yang diperoleh siswa KJP bukan hanya kebutuhan untuk melengkapi peralatan sekolah dan makanan yang bergizi. Pada bulan Ramadhan 2016 lalu, penerima KJP diperbolehkan untuk membelikan dana yang diperoleh untuk membeli daging sapi maupun ayam di bazar murah yang diselenggarakan di tiap kecamatan oleh Pemerintah DKI. Salah satu orangtua penerima KJP menyatakan proses pembeliannya sangat ketat karena tiap kepala sekolah hadir untuk memantau.

“Ayam satu ekor dihargain 10.000. sedangkan daging sapi 1 kg 39 ribu. Ketat mas. Soalnya kepala sekolah dari tiap sekolah hadir”. (Ibu C, orang tua)

Sejak Januari 2017, Pemerintah DKI Jakarta juga memiliki program pangan murah yang menjadi bagian dari program ketahanan dan peningkatan gizi masyarakat. Beberapa produk yang bisa dibeli pada program ini adalah daging sapi, daging ayam, telur ayam, dan beras yang harganya lebih murah dibandingkan dengan di pasar. Siswa yang mendapat KJP dapat menggunakan kartu yang mereka miliki di 70 outlet Pasar Jaya yang ada di wilayah Jakarta.

Jika dioptimalkan, dana KJP memang sangat membantu siswa yang tidak mampu. Menurut seorang guru yang mengajar di sekolah swasta yang menjadi pengelola KJP, ia tidak menemukan pelanggaran dalam penggunaan KJP di siswa. Dari penjelasannya, dana yang diterima digunakan secara optimal. Bahkan seringkali dana yang dimiliki tidak cukup, khususnya untuk membayar iuran sekolah. Hal ini dikarenakan biaya sekolah tidak gratis di sekolah swasta. Selain itu, jika ada kegiatan sekolah, mereka harus membayarnya.

“kalau anak SMP si rata-rata emang dipake buat sekolah. Bahkan ada yang bener-bener gak mau diambil KJPnya dan dipasrahkan ke sekolah. Kalo swasta kan, UTS, LKS, dan setiap ada kegiatan pasti bayar. Sedangkan untuk kebutuhan mereka aja kadang gak cukup. Sebenarnya dana KJP itu sangat kecil jika anaknya sekolah di swasta karna selalu bayar ini itu setiap kegiatan. Beda dengan negeri yang semua gratis khususnya Jakarta ya (P, guru)

Dari beberapa informasi tersebut, sebagian informan merasakan pemerintah sudah hadir memperhatikan kebutuhan bagi masyarakat. Masyarakat yang miskin mendapatkan kesempatan yang sama dengan warga masyarakat lain untuk menikmati fasilitas pendidikan yang memadai. Dengan demikian, tidak ada lagi masyarakat yang kesulitan untuk melengkapi kebutuhan pendidikannya.

Keadilan bagi setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang berkualitas. Para *founding fathers* mengemukakan bahwa “negara adalah suatu organisasi masyarakat yang bertujuan untuk menyelenggarakan keadilan”. Dalam konteks tersebut berarti negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyatnya.

Kondisi tersebut sangat bergantung pada penyelenggara negara yang memiliki integritas dan mutu, disertai dukungan rasa tanggung jawab dari setiap warga. Peran negara dalam mewujudkan keadilan sosial setidaknya ada dalam empat kerangka, yaitu (i) perwujudan relasi yang adil di semua tingkat sistem (kemasyarakatan); (ii) pengembangan struktur yang menyediakan kesetaraan kesempatan; (iii) proses fasilitasi akses atas informasi yang diperlukan, layanan yang diperlukan, dan sumber daya yang diperlukan; dan (iv) dukungan atas partisipasi bermakna atas pengambilan keputusan bagi semua orang (Latif, 2012).

Pemberian dana KJP dari pemerintah untuk penduduk di DKI Jakarta merupakan upaya perwujudan dari sila keadilan sosial bagi seluruh masyarakat. Pemerintah DKI Jakarta, dengan anggaran pendidikan yang besar, memang wajib mengalokasikan dananya agar terjadi perwujudan relasi yang adil di semua sistem masyarakat. Meskipun masih banyak kritik dari masyarakat mengenai proses pembagian dana KJP. Di tahun 2013 ICW merilis temuannya yang mengungkapkan beragam pelanggaran dan keluhan pengelolaan dana KJP. Temuan penelitian Kopel Makassar, Universitas Budi Luhur & Global Concerns (2013) menjelaskan bahwa warga miskin yang tidak memiliki Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk kesulitan untuk mendapat KJP. Suropto (2014) mendapatkan temuan kekurangan dari aspek pengelolaan dana KJP mulai dari SDM, finansial, penyeleksian, keterlambatan penyaluran KJP, dan minimnya pengawasan. Hal itu kemudian disikapi oleh pemerintah dengan melakukan revisi aturan, pengelolaan, dan mekanisme pendataan dan pembagian dana KJP.

Perubahan aturan dan pengelolaan KJP dari informasi yang didapat dari beberapa informan membuat KJP menjadi lebih efektif diberikan. Namun, pada bagian problematika implementasi KJP selanjutnya akan dibahas mengenai apa saja yang menghambat proses pemenuhan keadilan bagi masyarakat dalam upaya pemberian dana KJP ini.

PROBLEMATIKA IMPLEMENTASI KJP DAN TANTANGAN KE DEPAN

Program KJP seperti beberapa program lainnya juga memiliki permasalahan dan tantangan. Beragam permasalahan muncul mulai dari penentuan siapa yang berhak mendapatkan bantuan, proses pendataan, pemberian bantuan, sampai sistem evaluasi. Setidaknya ada dua permasalahan mendasar dalam implementasi KJP. Pertama, mengenai persoalan

pengelolaan, dan kedua, mengenai pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh penerima KJP. Dari beragam permasalahan yang timbul, kemudian menyebabkan beragam aturan dan mekanisme penyaluran KJP kemudian harus diubah.

- Permasalahan pengelolaan

Berdasarkan rentang waktu pelaksanaan KJP terlihat permasalahan pengelolaan menjadi pokok utama tidak efektifnya pemberian dana KJP. Tidak tepatnya pengelolaan administratif berdampak pada tidak tepatnya sasaran penerima KJP. Tata kelola menjadi salah satu fokus perbaikan yang harus dilakukan agar dana KJP dapat dinikmati oleh mereka yang memang membutuhkan bantuan. Ini pula yang disadari oleh pemerintah DKI, sehingga perbaikan pengelolaan kemudian dilakukan.

Sejak awal KJP digulirkan hingga saat ini, pola pengelolaan KJP mengalami beberapa perubahan. Pada awal pelaksanaan KJP di rentang waktu 2013-2014 siswa penerima KJP dapat langsung melakukan penarikan tunai baik melalui ATM maupun buku tabungan, dan tidak dilakukan monitoring terkait penggunaannya. Mulai tahun 2015, penggunaan dana KJP dapat dilakukan tarik tunai untuk keperluan rutin seperti biaya transportasi, makanan dan keperluan berkala seperti belanja perlengkapan sekolah. Perubahan mekanisme kemudian dilakukan pada tahun 2016 yang hanya memperbolehkan penarikan secara nontunai. Terjadinya perubahan pola dalam pengambilan dana terjadi setelah diadakan evaluasi oleh pemerintah. Dari hasil evaluasi tersebut diperoleh simpulan bahwa pola tarik tunai yang dilakukan sebelumnya berpotensi pada penyalah-gunaan dana KJP oleh penerima. Sebab, dana yang seharusnya digunakan untuk membiayai kebutuhan pendidikan justru dibelikan untuk keperluan lain. Padahal dana KJP diberikan dengan tujuan agar siswa dapat memanfaatkannya bagi keperluan pemenuhan kebutuhan pendidikan.

Dalam tata kelola, proses penentuan siapa yang berhak menerima KJP juga menjadi sangat penting. Selama ini, sekolah seperti merasa kesulitan dalam menentukan siapa siswa yang layak menerima dana KJP. Padahal jika merujuk pada aturan, sekolah adalah garda depan dalam penentuan KJP. Pihak sekolah harus mempertimbangkan banyak aspek dalam memberikan rekomendasi kepada mereka yang memang benar-benar membutuhkan dana KJP. Dari hasil wawancara dengan pengawas sekolah, kepala sekolah, operator, dan guru, dapat disimpulkan beberapa hal yang menunjukkan kecenderungan ketidaktepatan pemberian dana KJP. Subjektivitas

sekolah dalam pemberian KJP masih sering menjadi acuan. Padahal idealnya, sekolah secara objektif menentukan siswa mana saja yang harus mendapatkan dana KJP. Meskipun seleksi dan verifikasi yang dilakukan sudah sedemikian ketat, tetap saja terjadi kekurangan dalam pemberian KJP.

Beberapa sekolah memang betul-betul melakukan survei secara teliti dalam proses penentuan penerima KJP tersebut. Petugas survei tersebut adalah guru kelas atau wali kelas karena mereka dianggap paling mengetahui kondisi tiap rumah tangga. Namun, dari hasil wawancara, ada juga sekolah yang tak melakukan tahapan ini secara teliti. Beberapa kasus menunjukkan jika verifikasi sekolah dalam mengecek siswa calon penerima tidak dilakukan secara optimal sebab survei atau pendataan awal tidak dilakukan dengan teliti. Hal ini menjadi celah di mana para penerima yang tidak layak mendapatkan dana KJP justru mendapatkan bantuan.

Di sinilah peran krusial dari sekolah. Jika sekolah tidak teliti dalam proses survei calon peserta penerima KJP tentu akan menjadi masalah besar. Hal ini disebabkan dana KJP tidak akan sampai ke pihak yang memang membutuhkan bantuan. Namun demikian, kondisi tersebut bukan sepenuhnya salah pihak sekolah. Ada banyak keterbatasan pihak sekolah dalam proses penyeleksian. Guru kelas yang melakukan pendataan dan survei memiliki beban yang tidak ringan. Guru harus paham betul mengenai kondisi siswa calon penerima sehingga proses yang dilakukan tidak bisa dilakukan dengan terburu-buru. Dari pengakuan beberapa guru yang diwawancara, mereka menyebut ada beragam keterbatasan dalam proses survei calon peserta penerima, ditambah lagi beban administrasi yang berkenaan dengan posisi mereka sebagai guru yang juga tidak ringan. Ini menjadi salah satu hal yang menyebabkan proses survei tidak berlangsung secara optimal.

Salah satu kesulitan untuk menetapkan siswa yang mendapat KJP menurut sekolah adalah perbedaan persepsi dan subyektivitas. Protes-protes yang diajukan oleh orangtua siswa adalah dengan membandingkan dirinya dengan kondisi siswa lain yang juga mendapatkan KJP. Meskipun dalam aturan sudah ditentukan siapa saja yang berhak mendapat KJP tetap saja sulit dilakukan, sekolah seringkali sulit untuk menentukan standar. Salah satu operator yang diwawancarai menyatakan bahwa sekolah tak bisa berbuat banyak karena mereka hanya bersifat sebagai verifikator. Setelah melakukan survei ke rumah siswa pemohon KJP, petugas memberikan rekomendasi bahwa siswa tersebut memang berhak mendapat KJP.

Namun dalam implementasinya, sering terdapat protes dari pihak orang tua, bahkan ditemui pula kasus hingga membawa kepala RT (Rukun Tetangga).

Kesulitan lain yang dihadapi dari pihak sekolah dalam melakukan survei adalah adanya trik yang dilakukan oleh calon penerima dana agar mereka mendapatkan bantuan. Misalnya saja ada pihak yang tergolong mampu tetapi menyatakan dirinya sebagai pihak yang tidak mampu dan kemudian mengajukan permohonan agar mendapat KJP.

Seperti pernyataan dari salah satu pengelola sekolah sebagai berikut:

“Tetap aja ada yang nakal dan berusaha untuk dapat KJP. Kami pihak sekolah lah yang benar-benar mengecek apakah siswa tersebut memang layak mendapatkan KJP. Agar tidak salah sasaran. Kita harus cek detil. Ada yang rumahnya bagus, punya fasilitas yang bagus, dan punya kontrakan banyak tetap mendaftar KJP. Setelah survei kami tetap ajukan, tapi tidak kami rekomendasikan. Akhirnya mereka orang tua tersebut tidak dapat KJPnya”. (Kepala Sekolah)

Dalam konteks pendataan juga ditemukan kasus ketika siswa yang mengajukan permohonan tidak dapat diproses dikarenakan Nomor Induk Kependudukan (NIK) tidak terdata. NIK siswa tersebut tidak dapat dimasukkan pada saat input data calon peserta penerima KJP. Kegagalan menginput NIK tersebut menyebabkan beberapa siswa gagal mendapatkan KJP atau memperpanjang KJP.

“Problemnya ketika NIK gak ditemukan mas. Padahal pada periode sebelumnya siswa tersebut dapat KJP. Kami kontak orangtua dan meminta mereka urus. Tapi karena waktu mepet. Maka akhirnya gak bisa diurus. Orang tua itu sudah ke dukcapil/dinas terkait. Dia pun akhirnya pasrah. Kita minta orangtua daftar pada periode selanjutnya”. (Y, operator KJP di sekolah).

Hal itu juga ditemukan di sekolah lainya. Ada beberapa siswa yang tidak dapat diinput NIKnya sehingga proses pengajuan KJPnya terhambat.

“Hanya ada beberapa yang tidak bisa diharapkan karena NIKnya tidak bisa diinput” (N, guru)

Dalam konteks ini, Dinas Pendidikan harus menjalin komunikasi yang efektif dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil agar tidak ada siswa calon penerima yang dirugikan karena adanya permasalahan tidak bisanya sistem menerima atau mengenali NIK siswa tersebut. Jika tidak, mereka yang membutuhkan dana KJP akan terhambat ketika NIK mereka tidak dapat ditelusuri. Kedua pihaklah yang wajib berkoordinasi untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Kondisi empiris saat ini adalah ketika terjadi persoalan tersebut, orangtua siswa yang harus mengurus permasalahan. Keterlambatan dalam proses pengecekan data juga menyebabkan calon penerima kesulitan untuk mendapatkan dana KJP atau bahkan tidak dapat mendapatkan dana KJP yang dibutuhkannya.

Permasalahan Penggunaan Dana KJP

Selain dalam hal pengelolaan, permasalahan implementasi KJP adalah penyalahgunaan dana yang dilakukan oleh penerima. Meskipun aturan pengelolaan KJP sudah lebih baik dari tahun ke tahun, tetapi dalam praktiknya beragam pelanggaran masih ditemukan. Ada celah yang bisa dimanfaatkan agar aturan yang sudah ada dapat disiasati. Di lapangan, masih ditemukan pelanggaran-pelanggaran baik dalam proses penentuan peserta penerima KJP, proses peruntukan dana KJP dan evaluasi penerima KJP.

Berdasarkan data yang dirilis Dinas Pendidikan DKI, pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan pada tahun 2015 menyebabkan harus dicabutnya 31 penerima KJP. Pencabutan KJP terjadi karena siswa terlibat tawuran (3 kasus), kerusuhan supporter di Piala Presiden 2015 (8 kasus), tindakan asusila (1 kasus), dan penyimpangan penggunaan dana KJP (19 kasus) Dari hasil pendataan yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan, ada beberapa evaluasi terhadap proses pelaksanaan KJP, antara lain pengumpulan berkas persyaratan oleh orang tua terlambat, masih banyak siswa yang seharusnya berhak tetapi belum mendapatkan. Selain itu, proses pengerjaan mendekati akhir waktu pendataan, sehingga pengisian data siswa yang tidak lengkap menghambat pembuatan rekening baru. Permasalahan lain, masih ada orangtua yang melakukan transaksi dengan gesek tunai serta masih banyak transaksi yang tidak sesuai dengan peruntukan bagi dana pendidikan. Hal lain yang menghambat

implementasi KJP adalah kurangnya sosialisasi penggunaan KJP yang tepat guna, dan kurangnya sosialisasi *merchant* yang bisa digunakan KJP.

Dalam konteks pemberian KJP, siswa penerima harus mengikuti prosedur yang telah ditentukan. Selain itu, peserta wajib menggunakan dana KJP sesuai dengan aturan, yaitu dana KJP hanya dapat digunakan untuk belanja di toko perlengkapan pendidikan bermesin EDC/gesek Bank DKI atau jaringan Prima (BCA) dengan menggunakan kartu ATM KJP. Kartu ATM KJP tidak dapat ditarik tunai baik di *teller* maupun ATM, dana yang belum digunakan tidak akan hangus dan akan menjadi tabungan siswa, dan penggunaan EDC bank selain Bank DKI dikenakan biaya sesuai ketentuan antarbank.

Secara normatif, penggunaan KJP diatur sesuai dengan Pergub Provinsi DKI Jakarta No. 174 Tahun 2015 antara lain sebagai berikut:

1. Penggunaan dana KJP terbatas penggunaannya, tercantum pada pasal 20 ayat (1) huruf a s.d. s, dan ayat (2).
2. Larangan bagi penerima KJP dan unsur-unsur pendukungnya yaitu orang tua dan sekolah tercantum dalam pasal 46 s.d. 49.
3. Sanksi bagi penyalahguna tercantum dalam pasal 50 s.d. 52.
4. Selama proses investigasi, bantuan bagi peserta didik dari keluarga tidak mampu melalui KJP akan dihentikan sementara, selanjutnya apabila terbukti melanggar Pergub Provinsi DKI Jakarta No. 174 Tahun 2015 maka bantuan bagi siswa yang berasal dari keluarga tidak mampu melalui KJP akan dihentikan.

Penyalahgunaan dana KJP dilakukan oleh penerima karena mekanisme pengawasannya masih sangat longgar terutama ketika belum ada kontrol yang ketat seperti saat ini. Pemerintah kemudian memperketat pengelolaan dana KJP. Proses penarikan dana KJP tidak secara mudah bisa dilakukan. Misalnya saja, jika dahulu dana yang diperoleh dapat diambil melalui tarik tunai, hal tersebut tak dapat lagi dilakukan. Pemilik KJP hanya boleh menggunakan kartu mereka di toko-toko yang bekerjasama dengan pemerintah DKI Jakarta. Toko-toko tersebut memiliki label khusus menerima pembelian dari pemilik KJP. Dari beberapa informasi yang terhimpun, tak semua toko memiliki logo resmi menerima KJP. Namun meski aturan yang diterapkan sudah lebih ketat, pada praktiknya, ada banyak aturan yang bisa dimanipulasi dan disiasati. Bukan saja oleh penerima tetapi juga oleh toko yang menjadi penjual bagi keperluan pendidikan anak. Salah seorang informan yang merupakan operator KJP di

salah satu sekolah misalnya bercerita mengenai 'nakalnya' toko penjual barang-barang yang dibutuhkan penerima dana KJP.

"Ada orang tua yang bercerita, temannya beli tas harga tiga ratus ribu, tapi ditawari, nanti slipnya akan dibuat lima ratus ribu, asal kasirnya diberikan sekian persen dari harga tas. Tapi saya juga gak tahu kabar itu benar atau gak".
(Ibu B, orang tua)

Selain itu, ada orangtua siswa yang bercerita bahwa ada toko yang menawarkan pencairan dana KJP tanpa berbelanja. Pembeli hanya perlu mengeluarkan uang dalam nominal tertentu dan pihak toko menyediakan kuitansi hasil pembelian untuk membuktikan bahwa telah terjadi proses jual-beli.

"saya pernah dengan juga tuh masalah toko yang bisa mencairkan dana KJP hanya dengan berbelanja 10 ribu. Tapi uangnya yang sisa bisa dicairkan tanpa harus berbelanja". (Ibu A, orang tua)

Dua hal tersebut salah satu "akal-akalan" *merchant* dan pengguna dana KJP. Ada proses di mana baik pengguna KJP maupun *merchant* bekerja sama untuk saling memperoleh keuntungan bersama. Meskipun demikian, tentu saja tidak semua toko yang melakukan pelanggaran, dari informasi yang disampaikan informan, beberapa toko secara tegas menghentikan proses pembelian barang-barang yang memang tidak sesuai dengan kriteria pemanfaatan dana KJP, seperti yang diceritakan oleh informan berikut ini.

"Pernah ada yang nekat beli jeans di Ramayana. Terus kasirnya manggil manajernya. Manajernya terus jelasin. Gak boleh pakai dana KJP untuk beli jeans". (Y, operator KJP)

Beberapa toko memang secara ketat mengawasi pembelian barang menggunakan dana KJP. Keluhan lain dari orangtua yang kemudian muncul adalah tidak semua toko memiliki barang yang berkualitas. Beberapa toko yang menjual pakaian seragam memiliki kualitas tidak baik dan harganya pun mahal. Beberapa temuan tersebut tentu patut menjadi perhatian pemerintah. Pemerintah harus melakukan seleksi ketat dalam penunjukan toko-toko tempat pembelian barang-barang kebutuhan KJP. Proses pengawasan terhadap toko-toko tersebut juga perlu dilakukan secara reguler. Juga terhadap kualitas barang yang diperuntukan bagi para siswa penerima KJP.

Berdasarkan temuan Dinas Pendidikan DKI Jakarta, penyalahgunaan yang sering dilakukan adalah pengambilan tunai oleh penerima KJP melalui ATM. Dana tersebut kemudian digunakan untuk mentraktir teman, membeli makanan, membeli sepatu, membeli baju dan pakaian dalam, dan membeli onderdil motor. Pembelian tersebut jelas bukan untuk keperluan pendidikan tetapi pemenuhan hasrat konsumsi. Ada juga kasus ketika dana KJP digunakan untuk pemasangan kawat gigi bagi remaja putri.

Pengelolaan dan pengawasan yang lebih ketat memang diperlukan agar dana ini benar-benar digunakan untuk kebutuhan pendidikan, bukan untuk yang lain. Pada tahap awal pemberian dana KJP, beragam pelanggaran terjadi karena pengelolaan KJP masih mencari format ideal. Penjaringan belum sepenuhnya berhasil mendapatkan siswa yang benar-benar membutuhkan dana KJP atau mereka yang tidak mampu. Dalam hal ini, proses survei dan *cross-check* yang dilakukan oleh sekolah memegang peranan penting. Jika tidak teliti, kasus-kasus ketidaktepatan penerima bantuan dana dapat kembali terjadi, misalnya penerima bantuan sesungguhnya tidak layak menerima KJP ataupun warga miskin yang membutuhkan bantuan justru tidak menerimanya. Jika melihat rentang 2013 sampai 2016 memang sudah ada beragam perbaikan yang dilakukan agar KJP benar-benar dinikmati oleh warga yang membutuhkan. Meskipun begitu, masih ada warga yang berusaha melakukan pemalsuan kondisi ekonomi mereka pada saat diadakan survei oleh sekolah.

Tantangan Terhadap Pemenuhan Keadilan Sosial Bidang Pendidikan

Permasalahan dalam implementasi sebagaimana dikemukakan akan membawa implikasi terhadap tantangan terhadap pemenuhan keadilan sosial di bidang pendidikan. Meskipun Dinas Pendidikan DKI Jakarta memiliki *key performance indicator* (KPI) yang menjadi ukuran, antara lain (i) tidak adanya siswa tidak mampu yang tertinggal; (ii) tidak ada KJP tidak tepat sasaran; dan (iii) tidak ada KJP tidak tepat pembiayaan. Ketiga indikator tersebut menjadi ukuran bagaimana program ini sukses dilaksanakan.

Jika melihat permasalahan yang dihadapi dalam implementasi KJP, tampak bahwa masih ada dana KJP yang tidak tepat sasaran. Permasalahan administratif, pelaksanaan, dan evaluasi masih perlu dibenahi agar program ini memang mampu dirasakan oleh pihak yang membutuhkan, sehingga tidak ada lagi masyarakat yang tertinggal.

Beragam permasalahan tentu saja masih patut menjadi perhatian dari pemerintah agar tidak ada masyarakat DKI yang tidak tertinggal dan semua masyarakat menikmati keadilan sosial di bidang pendidikan. Semua permasalahan yang ada dalam proses pengelolaan KJP tentu saja merupakan tantangan bagi pemenuhan keadilan sosial di bidang pendidikan. Ketidakefektifan pengelolaan dana pendidikan akan menyebabkan ketidaktepatan sasaran dalam pemberian layanan pendidikan yang berkualitas dan merata bagi anak bangsa. Dana yang seharusnya mengalir bagi kemajuan anak bangsa tidak bisa sepenuhnya dinikmati oleh mereka yang membutuhkan.

Permasalahan ketidaktepatan sasaran, di samping bertentangan dengan asas keadilan, berimplikasi pada capaian pendidikan penduduk usia sekolah di DKI Jakarta. Berdasarkan data BPS, jumlah putus sekolah pada tahun 2015 relatif cukup besar. Putus sekolah pada jenjang SMA, khususnya sekolah kejuruan mencapai 1186 siswa, dan 670 siswa (lebih dari separuhnya) putus sekolah pada kelas satu (BPS, 2016). Persoalan ini adalah hal yang juga patut menjadi perhatian pemerintah. Dana yang besar itu harus mampu terdistribusi pada anak-anak bangsa yang tidak bisa melanjutkan pendidikan karena keterbatasan finansial. Mereka yang tidak mampu melanjutkan pendidikan inilah yang harus tersentuh dana KJP. Oleh karena itu, pengelolaan KJP harus lebih tertib dalam mengatur pemanfaatan dananya. Dalam temuan penelitian ini, misalnya, beban pembiayaan KJP yang begitu besar ternyata tidak sepenuhnya dinikmati oleh mereka yang membutuhkan. Dana yang besar dan tidak terdistribusi dengan tepat tentunya merupakan persoalan yang harus ditangani dengan serius. Jika tidak, bukan masyarakat tidak mampu yang disubsidi, namun mereka yang mampu yang akan semakin menikmati kemudahan. Pada akhirnya anak-anak bangsa yang tidak mampu justru semakin tertinggal.

Di samping itu, berdasarkan data Kemdikbud (2016), APM DKI Jakarta jenjang SMA baru mencapai 71,87 persen, yang berarti sekitar 28 persen penduduk usia SMA (16-18 tahun) tidak mengenyam pendidikan jenjang SMA. Padahal DKI Jakarta merupakan provinsi dengan periode bonus demografi yang panjang hingga tahun 2035, serta angka beban ketergantungan (38,6 persen) yang masih paling rendah dibanding provinsi lain (BPS, Bappenas & UNFPA, 2013). Kondisi ini tentu memerlukan penyiapan penduduk usia muda pada saat ini. Dengan anggaran pendidikan yang lebih besar dibanding dengan provinsi lain dan posisinya sebagai ibukota negara, kualitas layanan pendidikan DKI Jakarta, baik dari aspek capaian maupun relevansi, harus menjadi rujukan bagi daerah manapun di Indonesia.

KJP DAN PERBAIKAN LAYANAN PENDIDIKAN

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa tujuan dari program KJP diantaranya adalah untuk mendukung terselenggaranya wajib belajar 12 tahun, serta meningkatkan akses layanan pendidikan secara adil dan merata. Layanan pendidikan berkualitas menjadi titik awal mengapa KJP diberikan kepada masyarakat. Masyarakat yang tidak mampu harus diberikan perhatian yang lebih baik agar mereka dapat meningkatkan kemampuan melanjutkan pendidikan ke jenjang selanjutnya.

Jika merujuk pada peningkatan partisipasi masyarakat untuk bersekolah, sejak KJP digulirkan pada tahun 2013 ada peningkatan yang cukup signifikan dalam peningkatan APK dan APM.

Tabel 3. Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK), DKI Jakarta,

Indikator	2013/14	2015/2016	2016/2017
APM	85,41	91,36	97,25
APK	63,53	67,91	71,87

Sumber : Kemdikbud (2013; 2015; 2016).

Merujuk pada Tabel 3, ada peningkatan capaian pendidikan di DKI Jakarta dari tahun ke tahun dalam hal peningkatan APK dan APM yang cukup signifikan. Salah satu tujuan KJP adalah agar wajib belajar 12 tahun dapat dinikmati anak bangsa dapat tercapai sedikit demi sedikit. Adanya pembebasan biaya pendidikan bagi siswa sekolah negeri dari program KJP membuat semakin banyak siswa, termasuk yang tidak mampu, yang dapat meneruskan pendidikan hingga jenjang yang lebih tinggi.

Meskipun, seperti yang dilaporkan oleh Dinas Pendidikan, hingga saat ini, disparitas partisipasi sekolah antarkelompok masyarakat di DKI Jakarta masih cukup tinggi. APK keluarga yang mampu secara ekonomi secara umum lebih tinggi dibandingkan dengan APK keluarga tidak mampu. Salah satu alasannya adalah tingginya biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung yang ditanggung oleh peserta didik. Biaya langsung peserta didik antara lain iuran sekolah, buku, seragam, dan alat tulis, sementara biaya tidak langsung yang ditanggung oleh peserta didik antara lain biaya transportasi, kursus, uang saku dan biaya lain-lain. Tingginya biaya pendidikan tersebut menyebabkan tingginya angka tidak melanjutkan sekolah dan tingginya angka putus sekolah (*drop out*), sehingga berpengaruh terhadap APK (Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta, 2016).

Layanan pendidikan lain diantaranya dapat dilihat dari komitmen pemerintah dalam mengalokasikan dana pendidikan. Pascareformasi, Indonesia memberikan porsi besar terhadap anggaran pendidikan. Alokasi anggaran pendidikan pasca-amandemen UUD 1945 adalah 20 persen dari APBN. Pemerintah daerah sudah banyak yang mengeluarkan kebijakan pro pendidikan. APBN maupun APBD dalam konteks nasional dan daerah mengalokasikan cukup besar untuk anggaran pendidikannya. Dalam setiap kampanye yang dilakukan oleh calon kepala daerah pasti ada program pendidikan. Pendidikan dan pelatihan merupakan agenda yang menarik yang bisa dihadirkan dalam proses politik di negeri ini. Hal ini disebabkan pendidikan merupakan bagian dari proses perubahan sosial di suatu bangsa (Tilaar, 2012).

DKI Jakarta merupakan provinsi yang mengalokasikan anggaran pendidikan sangat besar jika dibanding provinsi lain di Indonesia. Merujuk pada data Neraca Pendidikan Daerah (NPD) yang dirilis Kemdikbud, alokasi anggaran pendidikan dari APBD DKI saat ini adalah 22,3 persen, jauh di atas provinsi lain yang anggaran pendidikan dari APBDnya masih di bawah 10 persen. Total anggaran pendidikan DKI jika ditambah bantuan dari pemerintah pusat (melalui transfer daerah) adalah 12.221,1 milyar rupiah. Alokasi yang besar ini harus digunakan secara optimal untuk perbaikan layanan dan kualitas pendidikan.

Perbaikan layanan pendidikan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa KJP mampu meringankan beban dan memberikan manfaat bagi siswa yang berasal dari kalangan tidak mampu. Siswa yang tidak mampu pun merasakan layanan pendidikan yang sama dengan masyarakat yang mampu tanpa diskriminasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Pasay, Handayani & Indrayanti (2016) bahwa proses pendidikan yang memerlukan biaya (*cost*) berupa *social cost* dan *private cost* tentu harus dapat dipenuhi oleh setiap orangtua. Dalam bentuk *private cost*, mereka harus mengeluarkan *out of pocket expenses* dan *foreign earnings*. *Out of pocket expenses* merupakan biaya yang langsung dikeluarkan dan erat kaitannya dengan kegiatan bersekolah. Sementara itu, *foreign earnings* merupakan pendapatan yang hilang akibat tidak bekerjanya seseorang karena harus bersekolah. Selanjutnya, *social cost* merupakan biaya yang dikeluarkan masyarakat akibat terdidiknya seseorang, misalnya subsidi yang diberikan oleh pemerintah yang pembayarannya didapatkan dari pajak. Dengan demikian, adanya program KJP merupakan bentuk pemenuhan ongkos-ongkos harian yang harus dikeluarkan oleh orangtua siswa untuk menyekolahkan anaknya, di luar biaya sekolah.

Ada beberapa tipe bantuan sosial yang dapat diberikan kepada penduduk kelompok miskin: memberikan tunai bersyarat, memberikan pendampingan, memberikan akses pekerjaan dan melalui pemberdayaan masyarakat (Nazara & Aninditya, 2016). Program KJP ini merupakan pemberian bantuan dengan tunai bersyarat. Siswa yang berasal dari keluarga yang tidak mampu mendapatkan bantuan secara langsung melalui uang yang ditransfer pemerintah melalui akun rekening siswa masing-masing dan pemberian tersebut tidak dilakukan secara cuma-cuma. Bantuan tersebut diberikan secara bersyarat (Nazara & Aninditya, 2016). Biaya yang tak sedikit memang mesti dikeluarkan oleh orangtua agar anak-anak mereka mendapat pendidikan yang berkualitas. Oleh karena itu, pemerintah juga harus memberikan porsi besar pada program-program yang memberikan kesetaraan bagi setiap penduduk untuk mendapatkan pendidikan yang berkualitas.

Dalam pandangan Schultz, misalnya, pengalokasian dana besar untuk pendidikan bukanlah perilaku konsumtif, tetapi suatu kegiatan investasi sumber daya manusia (Tilaar, 2012). Hal ini mengingat bahwa pendidikan dan pelatihan memberikan kontribusi nyata untuk pertumbuhan ekonomi suatu negara. Schultz menegaskan bahwa dalam memperbaiki kemakmuran dari rakyat yang miskin bukanlah ruang, lahan pertanian, tetapi perbaikan dalam kualitas penduduk dan memajukan ilmu pengetahuan (Tilaar, 2012). Oleh karena itu, perlu dilakukan upaya-upaya untuk membuka akses khususnya untuk kalangan kelompok penduduk miskin untuk mendapatkan pendidikan yang berkualitas tersebut.

Bagi kelompok miskin, bantuan sosial diperlukan untuk menolong mereka keluar dari kondisi kemiskinan dan kerentanan untuk menjadi miskin, mengingat kelompok ini tidak memiliki kemampuan untuk memperbesar kapasitas perekonomiannya secara mandiri (Nazara & Aninditya, 2016). Kebijakan sosial untuk penduduk merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan memenuhi kebutuhan akan pendidikan, kesehatan, perumahan dan jaminan sosial. Dalam proses tersebut, prinsip keadilan sosial menjadi penting. Kebijakan harus memperhatikan *equality*, *equity*, dan *justice* (Blakemore, 2007 dalam Pattinasarany, 2016). Dalam konteks KJP, tiga prinsip tersebut memang belum terpenuhi secara optimal. Namun perbaikan-perbaikan yang dilakukan oleh pemerintah dapat menjadi tanda keseriusan untuk mewujudkan ketiga prinsip tersebut dan mewujudkan keadilan sosial di bidang pendidikan.

KESIMPULAN

Program KJP menjadi salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah DKI Jakarta dalam mewujudkan keadilan sosial di bidang pendidikan. Namun, program ini masih belum optimal dalam mewujudkan hal tersebut. Di satu sisi KJP memberikan peluang bagi terjadinya keadilan bagi seluruh anak bangsa mendapatkan proses pendidikan yang optimal, tetapi, di sisi lain jika pengelolaan KJP tidak dilakukan secara tertib akan menyebabkan tidak efektifnya pemberian dana KJP. Kondisi tersebut akan menyebabkan mereka yang benar-benar membutuhkan dana untuk keperluan pendidikan tidak dapat dibantu secara optimal. Apalagi jika dana KJP disalahgunakan untuk kepentingan di luar dana pendidikan. Tata kelola dan mekanisme penyaluran dana KJP masih memberikan peluang bagi terjadinya pelanggaran dan penyalahgunaan dana KJP. Jika hal tersebut terus terjadi maka dana KJP tidak sepenuhnya dinikmati oleh siswa yang membutuhkan.

Perbaikan dari segi aturan, pengelolaan, dan mekanisme penyaluran dana dan evaluasi program KJP menjadi komponen yang terus menjadi titik perbaikan dan inovasi tanpa henti. Rasa adil tidak akan diperoleh jika komponen tersebut belum mendapat perbaikan menyeluruh. Oleh karena itu, persoalan pengelolaan KJP menjadi titik krusial dalam keberhasilan KJP dalam memberikan rasa adil bagi masyarakat. Kehati-hatian perlu ditekankan mulai dari proses pendataan, penentuan siapa yang berhak mendapat KJP, dan evaluasi program. Ketidaktepatan dalam setiap proses akan menyebabkan tidak efektifnya program KJP ini.

Pihak sekolah harus menjadi garda terdepan bagi efektifnya pemberian dana KJP. Sekolah berperan dalam memverifikasi setiap peserta calon penerima dana KJP sampai mengawasi penggunaan dananya. Meskipun begitu, fungsi pengawas yang belum efektif oleh sekolah masih ditemukan dalam penelitian ini. Mekanisme pengawasan yang belum optimal sehingga pelaporan penggunaan dana KJP di beberapa sekolah masih terkesan sebagai laporan administratif. Ada beberapa orangtua yang terlambat melaporkan penggunaan dana atau bahkan tidak melaporkan penggunaan dananya, tetapi masih tetap dapat mendapatkan KJP. Beberapa kasus menunjukkan keputusan penyaluran dana KJP terjadi begitu saja tanpa pemberitahuan, misalnya siswa yang mendapat bantuan KJP di bulan sebelumnya, tidak diberitahu jika tidak mendapatkan bantuan di bulan berikutnya. Dapat dikatakan, sekolah hanya berposisi sebagai perantara untuk mengajukan anak-anak yang berhak mendapatkan KJP dan tidak dalam posisi memantau secara seksama optimalisasi dana KJP yang diberikan.

Melihat kondisi tersebut, perbaikan-perbaikan yang terus menerus perlu terus dilakukan oleh Pemerintah DKI Jakarta, juga perlu dikawal bersama. Dana KJP akan dapat dinikmati oleh pihak yang tepat jika pelanggaran dan penyimpangan dapat diminimalisir sampai titik terendah. KJP yang tepat sasaran dan tepat pembiayaan akan dapat dimanfaatkan secara optimal untuk memperbaiki kualitas pendidikan di Jakarta sehingga tidak ada lagi warga yang tertinggal dan tidak mendapat layanan pendidikan yang berkualitas.

Berdasarkan hasil kajian dan permasalahan yang dihadapi terkait dengan implementasi KJP di DKI Jakarta, dapat diusulkan alternatif rekomendasi sebagai berikut :

- Program KJP merupakan bagian penting dari proses pemenuhan hak warga negara untuk mendapatkan layanan pendidikan yang berkualitas dan adil.
- Proses pendataan awal dan pengecekan saat survei awal menjadi proses krusial sehingga perlu diperhatikan dengan seksama agar penerima KJP benar-benar warga yang tidak mampu.
- Sekolah menjadi elemen penting proses penyaluran dana KJP yang lebih efektif dan tepat sasaran. Posisi kepala sekolah menjadi krusial dalam penentuan siapa saja yang berhak diajukan untuk mendapat dana KJP. Sekolah menjadi penyaring awal agar dana ini tepat sasaran.
- Pemerintah DKI harus memberi kesempatan kepada anak bangsa yang belum terjangkau oleh program pemerintah dan belum masuk bangku sekolah untuk mendapatkan dana KJP. Oleh karena itu, kerjasama dengan Dinas Sosial dan dinas lainnya untuk menjaring anak-anak usia sekolah dan memberikan bantuan dana menjadi kebutuhan mendesak. Dana KJP harus mampu dioptimalkan untuk membiayai mereka yang tidak mampu dan kesulitan mengakses bantuan pemerintah, sebab pemerintah berkewajiban memberikan akses pendidikan bagi setiap anak bangsa.
- Monitoring dan evaluasi penyaluran data KJP harus dilakukan secara periodik dan tidak hanya bersifat administratif. Kontrol yang ketat dari pemerintah diperlukan agar dana KJP tidak terbuang sia-sia dan optimal bagi peningkatan layanan pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik [BPS]. (2016). *Jakarta dalam angka 2016*. Jakarta: BPS
- BPS, Bappenas, & UNFPA. (2013). *Proyeksi penduduk Indonesia 2010-2035*. Jakarta: BPS
- Bank DKI. (2016). *Bahan Sosialisasi KJP Sentralisasi Distribusi KJP 2015-2016*. Jakarta: Bank DKI.
- Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta. (2016). *Pendataan KJP tahap II tahun 2016*. Jakarta: Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta.
- Handayani, T. (2013). Pendidikan menengah universal di Indonesia: Sebuah catatan kritis. Dalam *Menyongsong Wajib Belajar 12 Tahun: Pembelajaran dan Implementasi Wajar Dikdas Sembilan Tahun* (hal. 3-24). Yogyakarta: Penerbit Elmatra.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional [Kementerian PPN/Bappenas]. (2014). *Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019: Buku II Agenda Pembangunan Bidang*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan [Kemdikbud]. (2013). *APK dan APM PAUD, SD, SMP, dan SM (termasuk Madrasah dan sederajat) 2013-2014*. Jakarta: Kemdikbud.
- _____. (2015). *APK dan APM PAUD, SD, SMP, dan SM (termasuk Madrasah dan sederajat) 2015-2016*. Jakarta: Kemdikbud.
- _____. (2016). *APK dan APM PAUD, SD, SMP, dan SM (Termasuk Madrasah dan Sederajat) 2016-2017*. Jakarta: Kemdikbud.
- Kopel Makassar, Universitas Budi Luhur, & Global Concern. (2013). *Efektifitas Pelaksanaan Kebijakan Joko Widodo dalam Mengentaskan Kemiskinan (Studi Kasus Program Kartu Jakarta Sehat dan Kartu Jakarta Pintar pada Masyarakat Miskin di DKI Jakarta Tahun 2013)*. Jakarta: Kopel Makassar, Universitas Budi Luhur & Global Concern.
- Latif, Y. (2012). *Negara paripurna: Historisitas, rasionalitas, dan aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia.
- Nazara, S., & Aninditya, F. (2016). Kondisi kemiskinan di Indonesia. Dalam A. Kuncoro & S. H. B. Harmadi (Ed.), *Mozaik Demografi: Untaian Pemikiran tentang Kependudukan dan Pembangunan* (hal. 123-142). Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Pasay, N. H. A., Handayani, D., & Indrayanti, R. (2016). Imbal Hasil Pendidikan dan Pengalaman Kerja di Masa Depan. Dalam A. Kuncoro & S. H. B. Harmadi (Ed.), *Mozaik Demografi: Untaian Pemikiran tentang Kependudukan dan Pembangunan* (hal. 27-44). Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Pattinasarany, I. R. I. (2016). *Stratifikasi dan mobilitas Sosial*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Peraturan Daerah [Perda] Provinsi DKI Jakarta No. 12 Tahun 2014 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Gubernur [Pergub] Provinsi DKI Jakarta No. 27 Tahun 2013 tentang Bantuan Biaya Operasional Pendidikan
- _____. No. 133 Tahun 2014 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Pusat Perencanaan dan Pengendalian Pendanaan Pendidikan Personal dan Operasional.
- _____. No. 174 Tahun 2015 tentang Bantuan Biaya Personal Pendidikan Bagi Peserta Didik dari Keluarga Tidak Mampu Melalui Kartu Jakarta Pintar.
- Rawls, J. (2006). *Teori keadilan, dasar-dasar filsafat politik untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dalam negara* (Terjemahan). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soedjiarto. (2007). Pendidikan yang mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kebudayaan nasional Indonesia. Dalam Forum Manguwijaya, *Kurikulum yang mencerdaskan: Visi 2030 dan pendidikan alternatif*. Jakarta: Penerbit Kompas.
- Suripto, N. F. (2014). *Evaluasi kebijakan Kartu Jakarta Pintar tingkat SMA/SMK negeri di Jakarta Selatan (Periode Tahun Ajaran 2013-2014)* (Skripsi). Universitas Diponegoro Semarang.
- Tilaar, H. A. R. (2009). *Kekuasaan dan pendidikan: Manajemen pendidikan nasional dalam puseran kekuasaan*. Jakarta: Penerbit Rineka Citra.
- _____. (2012). *Perubahan sosial dan pendidikan: Pedagogik transformatif untuk Indonesia*. Jakarta: Penerbit Rineka Citra.
- United Nations Development Programme [UNDP]. (2016). *Human development report 2016*. New York: UNDP.

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

p-ISSN : 1907-2902 (Print)
e-ISSN : 2502-8537 (Online)

FERTILITAS MENURUT ETNIS DI INDONESIA: ANALISIS DATA SENSUS PENDUDUK 2010

(*FERTILITY BY ETHNICITY IN INDONESIA: ANALYSIS OF 2010 INDONESIAN POPULATION CENSUS*)

Mugia Bayu Raharja

Peneliti pada Puslitbang Kependudukan-BKKBN

Korespondensi Penulis: *raharja82@gmail.com*

Abstract

Indonesia is known as a country that has the largest ethnic groups in the world with 1,128 ethnic groups as reported on the 2010 Population Census. Ethnic diversity is one of the important factors that determine the amount and distribution of the population in Indonesia. This study aimed to determine variations and patterns of fertility by ethnic groups in Indonesia and its association with their socioeconomic characteristics. By using the 2010 Population Census raw data that obtained from the IPUMS website, this study calculated the average number of children born alive born to ever married women aged 15-49. The results show a relationship between fertility and ethnic groups. Among fifteen major ethnic groups analyzed in this study, Batak ethnic has the highest fertility rate followed by Acehnese and Bantenese, while ever married Maduranese women have the lowest fertility rate. The high level of fertility in some of the major ethnic groups in Indonesia is associated with the desire to have many children, the low age at first marriage of women, and the existed perception that those with many children would get higher social value. Low level of education and rural residential areas also contribute to high fertility rates.

Keywords: *Fertility, Ethnic Group, Population Census*

Abstrak

Indonesia dikenal sebagai negara dengan jumlah suku bangsa terbesar di dunia yaitu 1.128 suku bangsa berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010. Keberagaman suku bangsa menjadi salah satu faktor penting yang menentukan jumlah dan persebaran penduduk di Indonesia. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji variasi dan pola fertilitas menurut kelompok etnis yang ada di Indonesia, dan kaitannya dengan latar belakang sosiodemografi penduduk. Dengan menggunakan data mentah Sensus Penduduk 2010 yang diperoleh dari situs IPUMS, kajian ini menghitung rata-rata jumlah anak lahir hidup yang dilahirkan wanita pernah kawin umur 15-49 tahun. Hasil analisis menunjukkan terdapat keterkaitan antara fertilitas dan keberagaman kelompok suku atau etnis yang ada di Indonesia. Dari lima belas etnis besar yang dianalisis dalam kajian ini, etnis Batak memiliki tingkat fertilitas tertinggi diikuti etnis Aceh dan etnis Banten, sedangkan wanita pernah kawin yang beretnis Madura memiliki tingkat fertilitas terendah. Tingginya fertilitas pada beberapa kelompok suku besar di Indonesia terkait dengan keinginan untuk memiliki anak yang banyak, rendahnya umur kawin pertama wanita, dan adanya anggapan bahwa mereka yang memiliki jumlah anak yang banyak memiliki nilai sosial yang lebih tinggi. Rendahnya tingkat pendidikan dan wilayah tempat tinggal di perdesaan juga berkontribusi pada tingginya fertilitas.

Kata Kunci: Fertilitas, Kelompok Etnis, Sensus Penduduk

PENDAHULUAN

Angka pertumbuhan penduduk di Indonesia tahun 2000-2010 sebesar 1,49 persen sama halnya dengan rata-rata pertumbuhan penduduk tahun 1990-2000. Hasil Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) tahun 2012 juga menunjukkan bahwa angka fertilitas total di Indonesia mengalami stagnasi dalam kurun waktu 10 tahun terakhir yaitu sebesar 2,6 anak per wanita.

Kajian terhadap masalah kependudukan tidak cukup hanya dengan memperhatikan jumlah penduduk dan laju pertumbuhannya. Banyak aspek kependudukan dan nonkependudukan yang harus diperhatikan termasuk diantaranya tentang fertilitas yang dikaitkan dengan keberagaman kelompok suku atau etnis yang ada di Indonesia.

Beberapa hasil penelitian yang telah dilakukan mengenai faktor yang berhubungan dengan fertilitas menunjukkan bahwa budaya serta kebiasaan setempat memiliki peran penting dan berpengaruh terhadap fertilitas pada suatu wilayah. Hasil penelitian tentang fertilitas pada enam provinsi di Indonesia menunjukkan bahwa masyarakat pada kelompok suku Batak dan Minang memiliki kecenderungan untuk memiliki anak dengan jenis kelamin tertentu. Nilai anak laki-laki lebih tinggi pada kelompok suku Batak sebagai penerus marga, sedangkan anak perempuan sangat tinggi nilainya dalam kelompok suku Minang sebagai penjaga dan pemelihara harta warisan keluarga besarnya. Dalam hal ini, terlihat bahwa nilai jenis kelamin anak pada suku dan etnis tertentu terkait erat dengan jumlah anak yang dimiliki (Arsyad, Raharja & Nugraha, 2014.)

Dalam rangka menyusun implementasi kebijakan kependudukan yang efektif, sangat relevan untuk mempelajari perbedaan fertilitas menurut etnis di Indonesia yang memiliki norma dan tradisi yang berbeda. Hal ini karena faktor kesukuan seperti sikap etnis, praktek adat dan budaya memengaruhi perilaku reproduksi. Etnis merupakan faktor yang signifikan bahkan lebih penting dibandingkan dengan pengaruh faktor lain seperti tempat tinggal, tingkat pendidikan, dan penghasilan rumah tangga (Wong & Meng, 1985).

Masyarakat pada kelompok suku atau etnis tertentu kemungkinan memiliki kebiasaan dan adat tersendiri yang berbeda tentang fertilitas, keputusan mengenai usia perkawinan pertama, jumlah anak ideal atau

ukuran keluarga yang diinginkan, preferensi seksual dan metode untuk menghindari kehamilan. Semua faktor tersebut secara langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi fertilitas. Hal ini merupakan alasan mengapa penelitian tentang perbedaan fertilitas menurut etnis perlu untuk dilakukan.

Tulisan ini bertujuan untuk (i) mengetahui variasi dan pola fertilitas menurut etnis yang ada di Indonesia; dan (ii) mengetahui variasi dan pola fertilitas pada kelompok suku atau etnis tertentu menurut beberapa karakteristik latar belakang.

Pengetahuan mengenai perbedaan dan pola fertilitas menurut etnis akan memberikan acuan bagi para pembuat kebijakan program kependudukan dan keluarga berencana di Indonesia dalam menyusun kebijakan untuk memfasilitasi penurunan fertilitas dalam konteks perbedaan etnis dan menargetkan program pada kelompok suku tertentu.

Sumber Data

Salah satu penyebab terbatasnya studi maupun penelitian yang membahas tentang etnis di Indonesia adalah karena ketersediaan data tentang etnis itu sendiri. Etnis masih dianggap sebagai sesuatu yang tabu secara politik untuk diungkapkan dalam berbagai survei maupun sensus. Ketersediaan data statistik tentang etnis dianggap sebagai pemicu terjadinya ketidakstabilan politik dan permasalahan sosial. Oleh karena itu, tidak pernah ada data tentang etnis yang dikumpulkan sejak kemerdekaan Indonesia tahun 1945. Baru kemudian setelah era reformasi dimulai pada tahun 1998, persepsi politik mengalami perubahan yang signifikan, pemerintahan demokratis yang menjadi tuntutan masyarakat mengharuskan pemerintah juga memberikan informasi seluas-luasnya kepada masyarakat termasuk mengenai keragaman etnis yang ada di Indonesia.

Pemerintah Indonesia melalui Badan Pusat Statistik (BPS) kemudian memasukkan variabel informasi etnis dalam kuesioner Sensus Penduduk (SP) tahun 2000. Selanjutnya data mengenai etnis di Indonesia juga diakomodasi dan disempurnakan dalam SP tahun 2010. Pertanyaan mengenai etnis hanya ditanyakan kepada warga negara Indonesia, sedangkan untuk warga negara asing ditanyakan mengenai kewarganegaraannya.

Secara umum, cara menanyakan etnis pada responden saat sensus penduduk pada berbagai negara bervariasi. Pada SP 2010, Indonesia menggunakan pendekatan metode satu jawaban dan sederhana dalam menanyakan etnis dari responden, mengkombinasikan antara etnis dan kewarganegaraan. Variabel tentang etnis terekam melalui pertanyaan berikut “Apakah kewarganegaraan dan suku bangsa (NAMA)?”. Jawaban dari pertanyaan tersebut adalah salah satu dari pilihan berikut: 1) WNI (Warga Negara Indonesia), tuliskan suku bangsa, dan 2) WNA (Warga Negara Asing), tuliskan kewarganegaraan.

Data utama yang digunakan dalam tulisan ini bersumber dari hasil SP tahun 2010. Dalam SP 2010, pencacahan penduduk menggunakan konsep *de jure* atau konsep “dimana seseorang biasanya menetap/bertempat tinggal” (*usual residence*) dan konsep *de facto* atau konsep “dimana seseorang berada pada saat pencacahan”. Selanjutnya, unit analisis dalam tulisan ini adalah wanita pernah kawin umur 15-49 tahun yang berasal dari hasil SP tahun 2010. Terdapat sekitar 49 juta wanita pernah kawin umur 15-49 tahun di Indonesia yang termasuk dalam unit analisis dalam kajian ini.

Data mentah SP 2010 sebesar 10 persen diperoleh dari situs penyedia data mikro IPUMS (*Integrated Public Use Microdata*) (Minnesota Population Center, 2017). Situs tersebut juga menyediakan data mentah hasil sensus penduduk antar tahun pada beberapa negara.

Istilah fertilitas didefinisikan sebagai peristiwa melahirkan anak lahir hidup dari seorang wanita. Apabila pada waktu lahir, tidak ada tanda-tanda kehidupan disebut dengan lahir mati yang di dalam ilmu demografi tidak dianggap sebagai peristiwa kelahiran. Pada pengukuran fertilitas, penduduk yang diamati hanya penduduk wanita pada periode masa reproduksi yaitu wanita pada periode masa subur atau masa dimulai menstruasi pertama (*menarche*) sampai masa *menopause*. Periode pengamatan masa subur yang digunakan adalah pada umur 15-49 tahun walaupun pada SP 2010 pertanyaan diajukan untuk umur 10 tahun keatas.

Fertilitas dapat diukur dengan dua pendekatan, yaitu (i) ukuran tahunan, mengukur jumlah kelahiran pada tahun tertentu dihubungkan dengan jumlah penduduk pada tahun tersebut; dan (ii) ukuran riwayat kelahiran atau fertilitas kumulatif yang mengukur jumlah rata-rata anak yang dilahirkan seorang wanita hingga akhir batas usia subur.

PENGOLAHAN DAN ANALISIS DATA

Metode perhitungan untuk mengetahui tingkat fertilitas dalam tulisan ini adalah menghitung rata-rata jumlah anak lahir hidup yang dihitung menurut kelompok suku tertentu dan beberapa karakteristik responden seperti wilayah tempat tinggal, kelompok umur, dan tingkat pendidikan. Anak lahir hidup didefinisikan sebagai banyaknya kelahiran hidup dari sekelompok atau beberapa kelompok wanita selama masa reproduksinya. Selanjutnya, rata-rata jumlah anak yang dilahirkan hidup atau paritas didefinisikan sebagai rata-rata jumlah kelahiran sekelompok atau beberapa kelompok wanita selama masa reproduksinya. Pada wanita kelompok umur 45-49, indikator rata-rata jumlah anak yang dilahirkan hidup ini digunakan untuk memperoleh informasi tentang *completed family size*.

FERTILITAS DAN ETNIS DI INDONESIA

Fertilitas

Fertilitas merupakan istilah yang digunakan pada bidang demografi untuk menggambarkan jumlah anak yang dilahirkan hidup. Model Easterlin (1983) yang digunakan untuk menganalisa tingkah laku fertilitas di negara berkembang, menggabungkan ukuran yang banyak digunakan oleh ekonom (melihat fertilitas dari sisi jumlah anak yang diinginkan) dengan yang sering digunakan oleh demografer (fertilitas dipahami sebagai fertilitas alamiah). Konsep fertilitas dapat dipahami sebagai fertilitas alamiah dan pengendalian kelahiran secara sadar. Keputusan pengendalian kelahiran secara sadar tergantung kepada fertilitas alamiah, jumlah anak yang diinginkan, dan biaya melakukan pengendalian secara sadar tersebut. Fertilitas alamiah adalah jumlah anak yang akan dilahirkan seorang wanita selama masa reproduksinya bila wanita itu dan suaminya tidak pernah melakukan pengendalian kelahiran secara sadar. Hipotesis fertilitas alamiah sering dikaitkan secara positif dengan modernisasi, seperti pendidikan, pengaruh perkotaan dan pendapatan.

Menurut Arsyad & Nurhayati (2013), fertilitas penduduk dipengaruhi beberapa faktor, antara lain norma besar keluarga (misalnya jumlah anak yang diinginkan), variabel antara (misalnya lama perkawinan, pemakaian alat kontrasepsi) dan variabel nondemografi (misalnya status sosial dan ekonomi). Variabel antara ini memiliki pengaruh langsung terhadap fertilitas, namun pengaruhnya akan berbeda-beda akibat adanya perbedaan etnis, status sosial, ekonomi, agama, dan sebagainya.

Leibenstein (1974) juga mengemukakan teori fertilitas dari sudut pandang ekonomi. Menurutnya ada berbagai faktor yang berpengaruh dalam penentuan jumlah anak yang dilahirkan hidup pada setiap keluarga. Hal utama yang perlu diperhatikan adalah upaya seseorang dalam merencanakan jumlah anak yang ingin dimiliki. Perhitungan dalam perencanaan jumlah anak tidak bisa dipisahkan dengan keseimbangan antara kepuasan atau kegunaan yang didapat dengan tambahan biaya akibat tambahan satu orang anak dalam keluarga, baik berupa tambahan psikis maupun tambahan uang. Pertama, kegunaan yang diperoleh dari seorang anak sebagai barang konsumsi, misalnya sebagai pelipur lara bagi orang tuanya. Kedua, kegunaan dari seorang anak sebagai sarana produksi, yakni seorang anak nantinya diharapkan dalam masyarakat dapat bekerja guna menambah pendapatan keluarga. Ketiga, kegunaan seorang anak sebagai sumber ketenteraman orang tua pada hari tua kelak.

Etnis (Kelompok Suku)

Etnis adalah kelompok sosial dalam sistem sosial atau kebudayaan yang mempunyai arti atau kedudukan tertentu karena keturunan, adat, agama, bahasa, dan sebagainya (Suyono, 1985). Sementara itu, menurut Koentjaraningrat (2002), etnis atau suku bangsa adalah suatu golongan manusia yang terikat oleh kesadaran dan identitas akan “kesatuan kebudayaan”, sedangkan kesadaran dan identitas tidak seringkali (tetapi tidak selalu) dikuatkan oleh kesatuan bahasa.

Menurut Undang-Undang (UU) No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis pasal 1 angka 3, etnis adalah penggolongan manusia berdasarkan kepercayaan, nilai, kebiasaan, adat istiadat, norma bahasa, sejarah, geografis dan hubungan kekerabatan. Etnis berbeda dengan pengertian ras. Maguire, Jarvie, Mansfield & Bradley (2002) menjelaskan bahwa istilah etnis menjadi sebuah kata yang tepat untuk memandang orang dari berbagai asal-usul. Lebih lanjut diungkapkan pula bahwa etnis mungkin dipertimbangkan dalam istilah kelompok yang didefinisikan atau disusun oleh asal-usul budaya, agama, nasional atau beberapa kombinasi dari kategori-kategori tersebut. Sedangkan kelompok etnis menurut Greely dan McCready (dalam Maguire dkk., 2002) didefinisikan sebagai sebuah kolektivitas yang didasarkan pada dugaan asal-usul dengan sebuah sifat menarik yang menandai mereka.

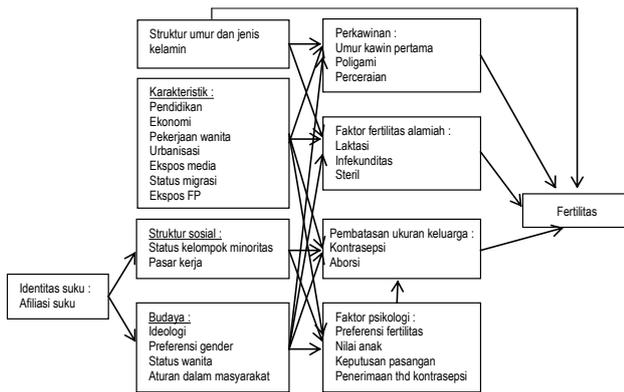
Berdasarkan pernyataan-pernyataan tersebut, maka terdapat dua istilah yaitu etnis dan kelompok etnis. Etnis mengacu pada orang yang didasarkan pada asal-usul sebagai warisan budaya kelompok orang tertentu. Kelompok etnis merupakan suatu kelompok manusia yang memiliki jalan kehidupan dan memiliki sifat serta karakteristik yang menarik. Lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa etnis adalah suatu kumpulan manusia yang terikat oleh ikatan kesamaan kebudayaan. Untuk membedakan etnis yang satu dengan etnis yang lainnya biasanya dengan mengamati latar belakang adat kebiasaan, bahasa atau agama yang dianut.

Etnis merupakan salah satu variabel yang berpengaruh terhadap fertilitas. Beberapa penjelasan teoritis mengenai hubungan antara etnis dengan fertilitas telah banyak dilakukan.

Berdasarkan tinjauan luas yang dilakukan oleh May (dalam Wong & Meng, 1985) dipaparkan suatu model teoritis yang mengintegrasikan beberapa perspektif. Perspektif tersebut adalah (i) perspektif asimilasi menjelaskan fertilitas berdasarkan etnis dalam hal karakteristik latar belakang individu dan memprediksi hilangnya secara bertahap sebagian kelompok etnis karena proses asimilasi dengan budaya kelompok etnis yang menjadi mayoritas; (ii) perspektif struktural menjelaskan fertilitas berdasarkan etnis yang menunjukkan posisi kelompok etnis dalam sistem kelas sosial masyarakat, (iii) perspektif budaya merupakan perbedaan norma dan nilai budaya pada kelompok etnis berdampak pada fertilitas; dan (iv) perspektif psiko-sosial merupakan pelengkap perspektif budaya dengan mempertimbangkan sikap dan preferensi individu tentang fertilitas.

Integrasi dari berbagai perspektif dalam model kerangka teori (Gambar 1) mencakup berbagai variabel yang berdasarkan hipotesis dapat memengaruhi fertilitas. Hubungan di antara variabel secara konseptual dimulai dengan membedakan faktor yang berhubungan langsung maupun tidak langsung terhadap fertilitas. Faktor tidak langsung diasumsikan memengaruhi fertilitas melalui modifikasi pengaruh dari faktor langsung. Pada model kerangka teori, terdapat empat kelompok utama dari faktor langsung yang memengaruhi fertilitas yaitu struktur umur dan jenis kelamin, ikatan perkawinan, fertilitas alamiah dan pembatasan ukuran keluarga. Faktor tidak langsung adalah karakteristik, struktur sosial, budaya dan faktor psikologi.

Gambar 1. Model teoritis hubungan etnis dengan fertilitas



Sumber: May (dalam Wong & Meng, 1985)

Keterkaitan antara fertilitas dengan etnis pada beberapa kelompok etnis yang ada di Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Etnis Jawa

Budaya Jawa adalah salah satu budaya di Indonesia yang menganggap anak memiliki nilai psikologis ketika masih kanak-kanak. Sikap batin lain yang ada dalam budaya Jawa adalah sikap “nrimo”, yang berarti menerima apapun yang ada atau yang dimiliki tanpa membantahnya atau dengan kata lain bersyukur. Selain itu, dalam budaya Jawa terdapat mitos “banyak anak banyak rezeki”. Mitos ini berarti semakin banyak memiliki anak semakin banyak kesempatan untuk memiliki banyak rezeki juga (Arsyad dkk., 2014).

b. Etnis Cina

Dalam budaya asli Tionghoa kedudukan nilai laki-laki dan perempuan diibaratkan sebagai unsur “Yang” dan “Yin”, yaitu unsur-unsur yang bersifat aktif dan unsur-unsur yang bersifat pasif. Dalam hal ini “Yang” (aktif) diumpamakan sebagai laki-laki dan “Yin” (pasif) diumpamakan sebagai wanita. Perumpamaan tersebut kemudian dibingkai dalam struktur sosial dengan sistem kekerabatan patrilineal yang mengasumsikan bahwa keluarga sebagai lembaga dipimpin laki-laki, juga laki-laki dianggap lebih memiliki kekuasaan daripada wanita.

Dalam budaya Tionghoa, keluarga merupakan lembaga yang sangat penting, karena pada hakekatnya keluarga merupakan tempat manusia dilahirkan serta dibesarkan. Penghormatan terhadap keluarga ini juga terkait dengan etika pada budaya Tionghoa bahwa laki-laki harus menghormati istrinya sebagai orang yang melahirkan manusia. Walaupun demikian, bila istri tidak dapat melahirkan anak laki-laki, maka suaminya diperbolehkan menikah lagi (Suliyati, 2002).

IDENTIFIKASI PENDUDUK MENURUT ETNIS DI INDONESIA

Data suku bangsa di Indonesia diperoleh berdasarkan pengakuan responden saat pelaksanaan SP maupun survei. Kesulitan mengidentifikasi etnis seseorang terletak pada ketidakstabilan konsepnya. Sebagai contoh, seseorang yang berasal dari hasil perkawinan campuran akan sulit menentukan apakah akan mengikuti suku bangsa (etnis) ayah atau ibunya (Ananta, Arifin, Hasbullah, Handayani & Pramono, 2014).

Tabel 1. Komposisi penduduk menurut Etnis di Indonesia, SP 2010

No	Etnis	Jumlah Pendudukan (dalam ribuan)	%
1	Jawa	94.843	40.06
2	Sunda	36.705	15.51
3	Melayu	8.754	3.70
4	Batak	8.467	3.58
5	Madura	7.179	3.03
6	Betawi	6.808	2.88
7	Minang	6.463	2.73
8	Bugis	6.415	2.71
9	Banten	4.642	1.96
10	Banjar	4.127	1.74
11	Bali	3.925	1.66
12	Aceh	3.404	1.44
13	Dayak	3.220	1.36
14	Sasak	3.175	1.34
15	Cina	2.833	1.20
16	Lainnya	35.769	15.11
Total		236.729	100.00

Sumber: Penghitungan berdasarkan raw data SP 2010 (Ananta dkk., 2014)

Dalam hal ini, mereka akan menjawab dengan suku bangsa yang sesuai dengan keinginannya. Apabila tidak bisa memutuskan, maka petugas sensus akan memandu responden untuk mengikuti suku bangsa dari ayahnya, kakeknya dan seterusnya. Hal tersebut dilakukan pada masyarakat patrilineal (garis keturunan ayah). Sebaliknya, pada masyarakat matrilineal, petugas sensus akan mengarahkan responden sesuai garis keturunan ibunya.

Sebanyak 15 kelompok suku besar di Indonesia hasil identifikasi Ananta dkk. (2014) menunjukkan bahwa proporsi terbesar adalah etnis Jawa sebesar 40 persen, diikuti etnis Sunda dan Melayu masing-masing 15,5 persen dan 3,7 persen. Sementara dari lima belas etnis tersebut, proporsi terendah adalah etnis Cina sebesar 1,2 persen. Kelompok suku kecil yang tergabung dalam kategori “lainnya” sebagian besar berasal dari wilayah timur Indonesia.

Tabel 2. Komposisi wanita pernah kawin (15-49 tahun) menurut etnis di Indonesia, SP 2010

No	Etnis	Jumlah WPK (15-49 Th)	%
1	Jawa	20.368.830	41,53
2	Sunda	7.776.800	15,85
3	Melayu	1.822.520	3,72
4	Batak	1.535.220	3,13
5	Madura	1.629.320	3,32
6	Betawi	1.470.690	3,00
7	Minang	1.221.720	2,49
8	Bugis	1.226.480	2,50
9	Banten	997.020	2,03
10	Banjar	917.420	1,87
11	Bali	787.780	1,61
12	Aceh	653.590	1,33
13	Dayak	675.060	1,38
14	Sasak	716.800	1,46
15	Cina	471.330	0,96
16	Lainnya	6.781.150	13,82
Total		49.051.730	100,00

Sumber: Diolah dari data IPUMS (Minnesota Population Center, 2017)

PERBEDAAN TINGKAT FERTILITAS MENURUT ETNIS

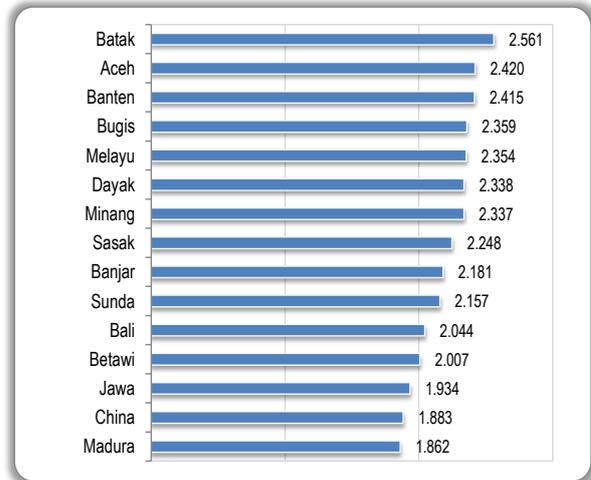
Berdasarkan kategorisasi kelompok suku yang sama seperti yang dilakukan oleh Ananta dkk. (2014), kemudian disusun tabulasi silang yang menjelaskan keterkaitan antara wanita pernah kawin 15-49 tahun dengan rata-rata jumlah anak lahir hidup yang dimiliki. Gambar 2 menunjukkan rata-rata jumlah anak lahir hidup dari wanita pernah kawin menurut kelompok suku.

Wanita pada etnis Batak memiliki rata-rata jumlah anak lahir hidup tertinggi (2,561) dibandingkan dengan etnis lainnya. Artinya, wanita pernah kawin pada etnis Batak secara umum memiliki anak lahir hidup sebanyak dua sampai tiga anak selama masa reproduksinya. Kelompok suku besar berikutnya yang memiliki rata-rata jumlah anak lahir hidup tinggi adalah etnis Aceh (2,420) dan etnis Banten (2,415). Etnis Cina dan Madura merupakan dua kelompok suku besar di Indonesia yang memiliki rata-rata jumlah anak lahir hidup rendah masing-masing sebesar 1,883 dan 1,862.

Hasil tersebut memperkuat hasil kajian yang telah banyak dilakukan tentang fertilitas pada etnis Batak. Salah satunya adalah hasil penelitian yang dilakukan oleh Pangaribuan (1991) tentang fertilitas dan praktik keluarga berencana pada suku Batak. Dijelaskan bahwa sistem patrilineal masih sangat kuat pengaruhnya terhadap fertilitas. Selain itu, usia kawin pertama merupakan faktor yang paling

berpengaruh secara signifikan terhadap jumlah anak lahir hidup. Jumlah anak masih hidup juga berpengaruh secara signifikan terhadap jumlah anak yang diinginkan.

Gambar 2. Rata-rata jumlah anak lahir hidup menurut 15 etnis besar di Indonesia, SP 2010



Sumber: Diolah dari data IPUMS (Minnesota Population Center, 2017)

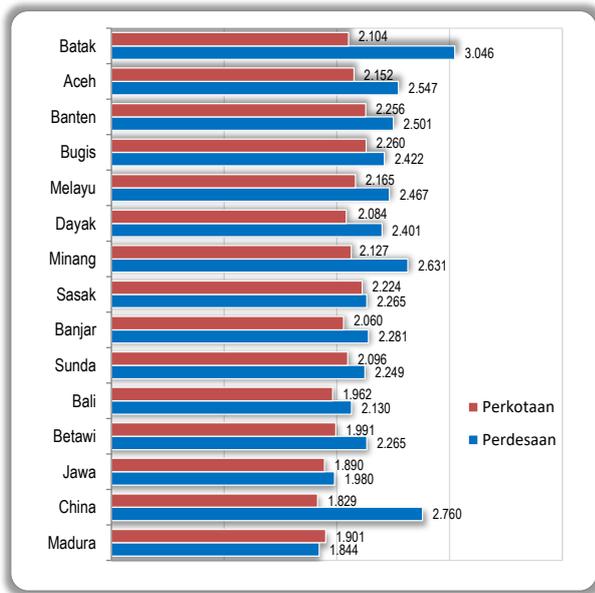
Hasil analisis menunjukkan bahwa etnis Cina merupakan salah satu kelompok suku dengan rata-rata jumlah anak lahir hidup rendah (1,883). Hal ini sekaligus menguatkan asumsi awal hasil kajian etno-demografi yang dilakukan Ananta dkk. (2014). Selain itu, asumsi lainnya yang dikemukakan adalah banyaknya etnis Cina yang melakukan migrasi keluar dari Indonesia pada periode tahun 2000-2010, serta kemungkinan terjadi tren bahwa sebagian etnis Cina di Indonesia merasa nyaman mengidentifikasi diri mereka sebagai etnis lokal tertentu di Indonesia.

Etnis Madura juga merupakan kelompok suku besar dengan fertilitas rendah. Hasil penghitungan diperoleh bahwa rata-rata jumlah anak lahir hidup wanita pernah kawin pada etnis Madura adalah sebesar 1,862. Hal ini juga diperkuat oleh data laju pertumbuhan penduduk pada etnis Madura menurut hasil SP 2000 sebesar 0,65 persen.

FERTILITAS MENURUT ETNIS DAN WILAYAH TEMPAT TINGGAL

Wilayah tempat tinggal mencerminkan ketersediaan akses pelayanan kepada masyarakat, utamanya akses terhadap pelayanan kesehatan termasuk pelayanan KB. Akses pelayanan kesehatan bagi masyarakat di wilayah perkotaan diasumsikan lebih baik dibandingkan dengan wilayah perdesaan.

Gambar 3. Rata-rata jumlah anak lahir hidup menurut etnis dan wilayah tempat tinggal, SP 2010



Sumber: Diolah dari data IPUMS (Minnesota Population Center, 2017)

Gambar 3 menunjukkan rata-rata jumlah anak lahir hidup menurut etnis dan wilayah tempat tinggal. Secara umum, rata-rata jumlah anak lahir hidup pada semua etnis berbeda menurut wilayah tempat tinggal wanita pernah kawin.

Rata-rata jumlah anak lahir hidup pada semua etnis yang tinggal di perkotaan lebih rendah dibanding wilayah perdesaan, kecuali pada etnis Madura. Wanita pernah kawin etnis Madura yang tinggal di perkotaan memiliki jumlah rata-rata anak lahir hidup yang lebih tinggi dibandingkan dengan di perdesaan.

Tingkat pemerataan pelayanan kesehatan dan KB terlihat melalui kesenjangan antara rata-rata jumlah anak lahir hidup di perdesaan dan di perkotaan pada masing-masing etnis. Semakin kecil kesenjangan menunjukkan bahwa pemerataan pelayanan kesehatan dan KB semakin baik. Pada gambar 3 juga terlihat bahwa terdapat kesenjangan yang cukup besar dari rata-rata jumlah anak lahir hidup di perkotaan dan di perdesaan pada etnis Batak, Cina dan Minang. Pada konteks kajian ini, kesenjangan tersebut kemungkinan juga terkait dengan peran budaya yang masih dipegang teguh oleh masing-masing etnis terutama mereka yang tinggal di perdesaan. Pada etnis Batak, misalnya, nilai anak laki-laki lebih tinggi dibandingkan dengan anak perempuan. Hal ini yang menyebabkan keluarga akan terus memiliki anak sampai mendapatkan anak lelaki apabila dalam keluarga belum ada anak laki-laki, bahkan istri akan memperbolehkan suami untuk menikah lagi (Arsyad dkk., 2014).

Perbedaan rata-rata jumlah anak lahir hidup antara mereka yang tinggal di perkotaan dan perdesaan pada etnis Jawa dan Sasak memiliki kesenjangan yang kecil. Hal ini kemungkinan menunjukkan bahwa fasilitas dan pelayanan kesehatan maupun KB sudah lebih merata. Sebagaimana diketahui, sebagian besar masyarakat etnis Jawa tinggal di pulau Jawa, sementara pembangunan fasilitas serta pelayanan kesehatan di Pulau Jawa lebih baik bila dibandingkan pulau-pulau besar lain di Indonesia. Hal tersebut memungkinkan pemerataan fasilitas dan pelayanan kesehatan mampu menjangkau masyarakat sampai wilayah perdesaan.

Berdasarkan gambaran di atas, dapat diungkapkan bahwa persebaran pelayanan kesehatan dan KB baik dari sisi petugas kesehatan maupun fasilitasnya belum merata pada semua wilayah di Indonesia. Wilayah perdesaan masih diidentikkan dengan sulitnya akses maupun fasilitas terhadap pelayanan kesehatan dan KB, sebaliknya kemudahan akses, fasilitas maupun pelayanan kesehatan dan KB pada wilayah perkotaan memberikan dampak pada rendahnya angka fertilitas semua etnis yang tersebar di wilayah Indonesia.

FERTILITAS MENURUT ETNIS DAN KELOMPOK UMUR WANITA

Jumlah anak-anak yang pernah dilahirkan mengukur fertilitas kumulatif wanita pada usia tertentu saat survei dilakukan. Jumlah anak lahir hidup ini sangat tergantung pada durasi kesuburan wanita serta waktu kelahiran. Kelompok wanita dengan umur muda merupakan tahap awal pembentukan keluarga sehingga ukuran keluarga akhirnya belum dapat diketahui.

Oleh karena itu, pembahasan mengenai perbedaan rata-rata jumlah anak lahir hidup menurut etnis serta kaitannya dengan kelompok umur wanita lebih bermakna dengan membatasi analisis pada distribusi ukuran keluarga untuk wanita yang lebih tua (kelompok umur 40-49 tahun). Jumlah anak yang dilahirkan oleh wanita pada kelompok umur tersebut akan memberikan indikator tentang ukuran keluarga akhir (*completed family size*). Namun, juga menarik untuk secara sekilas membahas wanita pada kelompok umur muda yang telah melahirkan banyak anak.

Tabel 3. Rata-rata Jumlah Anak Lahir Hidup menurut Etnis dan Kelompok Umur, SP 2010

Kelompok Umur	Rata-rata Jumlah ALH				
	Jawa	Sunda	Melayu	Batak	Madura
15-19	0,402	0,383	0,523	0,259	0,401
20-24	0,807	0,859	0,974	0,781	0,885
25-29	1,250	1,416	1,544	1,496	1,375
30-34	1,801	2,063	2,252	2,340	1,901
35-39	2,254	2,639	2,894	3,077	2,257
40-44	2,582	3,088	3,389	3,607	2,480
45-49	2,862	3,397	3,802	4,016	2,623

Kelompok Umur	Rata-rata Jumlah ALH				
	Betawi	Minang	Bugis	Banten	Banjar
15-19	0,278	0,416	0,549	0,253	0,461
20-24	0,736	0,762	1,031	0,796	0,927
25-29	1,253	1,341	1,611	1,455	1,496
30-34	1,881	2,117	2,277	2,314	2,091
35-39	2,436	2,774	2,826	3,117	2,654
40-44	2,896	3,240	3,259	3,910	3,147
45-49	3,244	3,664	3,537	4,367	3,506

Kelompok Umur	Rata-rata Jumlah ALH				
	Bali	Aceh	Dayak	Sasak	Cina
15-19	0,626	0,465	0,633	0,448	0,236
20-24	1,002	0,815	1,107	0,884	0,551
25-29	1,478	1,478	1,689	1,459	1,077
30-34	1,991	2,296	2,367	2,164	1,682
35-39	2,315	3,022	2,926	2,780	2,171
40-44	2,476	3,554	3,347	3,367	2,477
45-49	2,656	3,898	3,564	3,907	2,691

Sumber: Diolah dari data IPUMS (Minnesota Population Center, 2017)

Tabel 3 menunjukkan rata-rata jumlah anak lahir hidup menurut kelompok suku yang dikaitkan dengan kelompok umur wanita. Secara umum dapat ditunjukkan bahwa pada setiap etnis, rata-rata jumlah anak lahir hidup yang dimiliki meningkat seiring peningkatan umur wanita. Pada kelompok umur wanita 40-49 tahun, etnis Banten memiliki rata-rata jumlah anak lahir hidup tertinggi (4,357) diikuti etnis Batak (4,016). Selanjutnya, etnis Madura adalah kelompok suku dengan rata-rata jumlah anak lahir hidup terendah (2,623) pada wanita dengan kelompok umur tersebut, diikuti etnis Bali (2,656) dan Cina (2,691).

Hal ini mengindikasikan bahwa masih terdapat perbedaan pada ukuran keluarga yang ideal berdasarkan kelompok suku yang ada di Indonesia. Namun bila diperhatikan lebih detil pada wanita kelompok umur yang lebih muda (15-29 tahun), maka perbedaan rata-rata jumlah anak lahir hidup menurut etnis sudah tidak terlihat mencolok.

Kohor umur wanita menentukan rata-rata jumlah anak lahir hidup yang dimiliki. Pada semua kelompok suku yang ada, wanita dengan kohor umur yang lebih tua memiliki rata-rata jumlah anak yang lebih banyak dibanding wanita dengan kohor umur yang lebih muda. Kemungkinan hal ini juga berkaitan dengan pengaruh budaya terkait dengan jumlah anak dalam keluarga pada masing-masing etnis yang masih dipegang teguh oleh wanita pada kohor umur yang lebih tua.

PERBEDAAN FERTILITAS MENURUT ETNIS DAN TINGKAT PENDIDIKAN WANITA

Tingkat pendidikan merupakan salah satu faktor penting yang berpengaruh terhadap tingkat fertilitas. Di Indonesia, tingkat pendidikan diyakini masih merupakan faktor yang signifikan memengaruhi fertilitas. Penyerapan informasi yang beragam dan berbeda sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan seorang ibu. Latar belakang tingkat pendidikan formal serta informal sangat berpengaruh pada seluruh aspek kehidupan para ibu mulai dari segi pikiran, perasaan maupun tindakannya.

Tabel 4. Rata-Rata Jumlah Anak Lahir Hidup Menurut Etnis dan Tingkat Pendidikan Wanita, SP 2010

Etnis	Tingkat Pendidikan			
	Tidak tamat SD	Tamat SD	SLTP-SLTA	SLTA+
Jawa	2,634	2,002	1,601	1,638
Sunda	3,108	2,213	1,693	1,764
Melayu	3,220	2,456	1,846	1,748
Batak	3,749	3,195	2,132	1,785
Madura	2,282	1,702	1,554	1,613
Betawi	3,051	2,264	1,644	1,591
Minang	3,395	2,723	1,944	1,729
Bugis	3,112	2,403	1,993	1,926
Banten	3,639	2,349	1,563	1,784
Banjar	3,081	2,210	1,728	1,647
Bali	2,708	2,060	1,809	1,844
Aceh	3,341	2,725	1,885	1,780
Dayak	2,978	2,303	1,875	1,713
Sasak	3,024	1,948	1,629	1,755
Cina	3,261	2,451	1,662	1,342

Sumber: Diolah dari data IPUMS (Minnesota Population Center, 2017)

Pendidikan dipandang tidak hanya dapat menambah pengetahuan tetapi dapat juga meningkatkan keterampilan seorang individu sehingga pada gilirannya dapat meningkatkan mutu sumber daya manusia. Beberapa penelitian yang telah dilakukan ditemukan hubungan tingkat pendidikan dengan fertilitas. Faktor pendidikan yang paling kuat berpengaruh terhadap fertilitas hanya tingkat pendidikan wanita, sementara tingkat pendidikan laki-laki tidak menunjukkan hubungan yang signifikan (Arsyad & Nurhayati, 2013)

Hal ini mengindikasikan bahwa faktor pendidikan wanita mempunyai kontribusi cukup besar terhadap kesejahteraan keluarganya terutama mengenai jumlah keluarga yang ideal; dua orang anak cukup, laki-laki atau perempuan sama, dan kontribusinya terhadap kualitas atau nilai anak yang diinginkan.

Tabel 4 menjelaskan hubungan antara kelompok suku dengan tingkat pendidikan wanita pernah kawin 15-49 tahun. Secara umum, dapat dikatakan bahwa hubungan tingkat pendidikan dengan fertilitas di Indonesia menunjukkan hubungan yang negatif, karena makin tinggi tingkat pendidikan maka makin rendah tingkat fertilitasnya. Dengan kata lain, makin tinggi pendidikan wanita maka anaknya akan semakin sedikit.

Namun pada beberapa kelompok etnis (etnis Jawa, Sunda, Madura, Banten, Bali dan Sasak), terdapat pola yang sedikit berbeda, yaitu jumlah anak lahir hidup menunjukkan peningkatan dengan meningkatnya pendidikan wanita terutama pada wanita yang berpendidikan tinggi (SLTA ke atas). Hal ini dimungkinkan karena wanita dengan pengetahuan dan wawasan yang luas yang tercermin dari tingkat pendidikannya, mereka lebih berhati-hati dalam memutuskan pemakaian alat kontrasepsi modern terkait dengan kemungkinan efek samping dan masalah kesehatan yang muncul (Johnson-Hanks, 2003)

PERBEDAAN FERTILITAS MENURUT ETNIS DAN PROVINSI

Gambar 4 merupakan ilustrasi yang menunjukkan distribusi rata-rata anak lahir hidup yang dimiliki menurut etnis dan provinsi tempat tinggalnya. Berdasarkan ilustrasi tersebut, secara umum dapat dikatakan bahwa selain dipengaruhi oleh budaya pada kelompok sukunya, tingkat fertilitas juga terkait erat dengan lingkungan tempat tinggal seseorang. Sebagai contoh, etnis Batak memiliki tingkat fertilitas yang tinggi, rata-rata anak lahir hidup (ALH) 2,66 pada mereka yang tinggal di Provinsi Sumatera Utara. Namun sebaliknya, apabila wanita yang berasal dari etnis Batak namun bermigrasi dan tinggal di luar Provinsi Sumatera Utara, maka rata-rata jumlah anak lahir hidup yang dimilikinya rendah (rata-rata ALH dibawah 2,66).

Hal tersebut menunjukkan bahwa angka fertilitas pada etnis tertentu juga dipengaruhi oleh komunitas tempat mereka tinggal. Walaupun ada beberapa etnis di Indonesia yang masih berpegang teguh pada prinsip budayanya mengenai ukuran keluarga yang besar, apabila mereka bermigrasi ke wilayah lain di luar komunitas aslinya, maka preferensi fertilitasnya akan menyesuaikan dengan kelompok suku yang menjadi mayoritas pada wilayah tersebut.

Gambar 4. Rata-rata Jumlah Anak Lahir Hidup Menurut Etnis Dan Provinsi Tempat Tinggal, SP 2010



Kelompok Suku	Prov. Sumut	Kelompok Suku	Prov. DKI Jakarta	Kelompok Suku	Prov. DI. Yogyakarta	Kelompok Suku	Prov. Bali	Kelompok Suku	Prov. Kaltim
Jawa	2,18	Jawa	1,64	Jawa	1,80	Jawa	1,70	Jawa	1,98
Sunda	2,07	Sunda	1,76	Sunda	1,90	Sunda	1,68	Sunda	2,20
Melayu	2,42	Melayu	1,66	Melayu	1,72	Melayu	1,98	Melayu	2,10
Batak	2,66	Batak	1,71	Batak	1,61	Batak	1,82	Batak	2,12
Madura	2,30	Madura	1,76	Madura	2,05	Madura	1,87	Madura	1,88
Betawi	2,06	Betawi	1,88	Betawi	2,02	Betawi	2,11	Betawi	2,29
Minangkabau	1,94	Minangkabau	1,81	Minangkabau	1,60	Minangkabau	1,74	Minangkabau	2,25
Bugis	2,32	Bugis	1,70	Bugis	1,88	Bugis	1,95	Bugis	2,30
Banten	2,12	Banten	1,98	Banten	1,00	Banten	1,00	Banten	2,00
Banjari	2,34	Banjari	1,84	Banjari	1,44	Banjari	1,91	Banjari	2,15
Bali	2,35	Bali	1,67	Bali	1,55	Bali	2,02	Bali	1,99
Aceh	1,96	Aceh	1,80	Aceh	1,29	Aceh	2,10	Aceh	2,26
Dayak	1,63	Dayak	1,62	Dayak	1,48	Dayak	1,85	Dayak	2,47
Sasak	1,25	Sasak	1,47	Sasak	1,53	Sasak	1,99	Sasak	2,41
China	1,52	China	1,51	China	1,53	China	2,04	China	2,14

Sumber: Diolah dari data IPUMS (Minnesota Population Center, 2017)

Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Dasgupta (2000) dan Kohler (2001) yang menunjukkan bahwa jumlah anak pada pasangan usia subur dapat dipengaruhi oleh tingkat fertilitas pasangan usia subur lainnya dalam suatu masyarakat tertentu. Dengan kata lain, hal tersebut merupakan interaksi sosial dalam konteks fertilitas. Interaksi sosial antara individu dalam suatu komunitas tersebut terjadi karena mereka melihat dan mengamati perilaku fertilitas satu sama lain. Hal ini akan mengubah lingkungan sosial mereka, yang pada gilirannya memengaruhi pengambilan keputusan pribadi mereka tentang fertilitas.

KESIMPULAN

Hasil analisis menunjukkan bahwa wanita pernah kawin pada etnis Batak memiliki tingkat fertilitas yang tertinggi diikuti etnis Aceh dan etnis Banten. Wanita pernah kawin pada etnis Madura memiliki tingkat fertilitas terendah. Tingginya fertilitas di antara beberapa kelompok suku besar di Indonesia kemungkinan terkait dengan keinginan terhadap jumlah anak yang banyak dalam keluarga, rendahnya umur kawin pertama pada wanita serta nilai sosial yang lebih tinggi masih ditempatkan pada jumlah anak yang banyak pada kelompok suku tertentu di Indonesia. Selain itu, rendahnya tingkat pendidikan serta masih banyaknya penduduk yang tinggal pada wilayah perdesaan berkontribusi pada tingginya angka fertilitas.

Kebijakan program kependudukan dan keluarga berencana yang berbeda perlu disesuaikan dengan situasi dan kondisi masing-masing kelompok suku (etnis) yang berlaku. Pendidikan wanita diyakini masih merupakan faktor terpenting dalam perannya untuk menurunkan angka fertilitas pada semua kelompok suku yang ada di Indonesia. Oleh karena itu, harus dipastikan fasilitas pendidikan dan program wajib belajar 12 tahun bagi wanita pada kelompok suku tertentu yang memiliki proporsi tinggi untuk wanita berpendidikan rendah. Selain itu, pemberian informasi yang tepat dan efektif mengenai efek samping dan masalah kesehatan yang mungkin ditimbulkan dari pemakaian kontrasepsi sangat penting dilakukan terutama kepada wanita yang berpendidikan tinggi.

Peningkatan akses dan ketersediaan pelayanan keluarga berencana akan berdampak pada penurunan fertilitas. Salah satu opsi kebijakan yang harus dilakukan adalah melakukan pemerataan fasilitas tersebut pada seluruh wilayah di Indonesia terutama pada wilayah perdesaan. Pelaksanaan program kependudukan dan KB di Indonesia agar lebih diprioritaskan pada wilayah “hulu”, yaitu pada wilayah asal suatu kelompok suku tertentu bertempat tinggal, baru kemudian pada wilayah “hilir”. Hal ini mengingat bahwa masyarakat pada kelompok suku tertentu yang masih memegang teguh budaya yang terkait dengan fertilitas dan ukuran keluarga adalah mereka yang tinggal pada wilayah asalnya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Bapak Prof. Aris Ananta yang telah memberikan pengetahuan kepada penulis tentang analisis, tinjauan dan klasifikasi etnis di Indonesia dari kacamata seorang demografer.

DAFTAR PUSTAKA

- Ananta, A., Arifin, E. N., Hasbullah, M. S., Handayani, N. B., & Pramono, A. (2014). *A new classification of Indonesia's ethnic group (Based on 2010 Population Census)* (ISEAS Working Paper). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Arsyad, S. A., & Nurhayati, S. (2013). *Determinan fertilitas di Indonesia*. Manuskrip tidak diterbitkan, Puslitbang Kependudukan BKKBN, Jakarta.
- Arsyad, S. A., Raharja, M. B., & Nugraha, A. (2014). *Determinan fertilitas (Studi pada 6 provinsi)*. Manuskrip tidak diterbitkan, Puslitbang Kependudukan BKKBN.

- Bollen K. A., Glanville, J. L., & Stecklov, G. (2002). *Socioeconomic status, permanent income, and fertility: A latent variable approach*. Chapel Hill: Carolina Population Center, University of North Carolina.
- Dasgupta, P. (2000). Population and resources: An exploration of reproductive and environmental externalities. *Population and Development Review*, 26(4), 643-689. doi:10.1111/j.1728-4457.2000.00643.x
- Johnson-Hanks, J. (2003). Education, ethnicity, and reproductive practice in Cameroon. *Population and Development Review* 58(2), 153-179
- Koentjaraningrat. (2002). *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Kohler, H. P. (2001). *Fertility and social interaction: An economic perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Leibenstein, H. (1974). An interpretation of the economic theory of fertility: Promising path or blind alley. *Journal of Economic Literature*, 12(2), 457-479.
- Maguire, J., Jarvie, G., Mansfield, L., & Bradley, K. (2002). *Sport worlds: A sociological perspective*. Champaign: Human Kinetics.
- Minnesota Population Center. (2017). *Integrated Public Use Microdata Series [IPUMS] International: Version 6.5 [Dataset]*. Minneapolis: University of Minnesota. doi: 10.18128/D020.V6.5.
- Pangaribuan, L. (1991). *Fertilitas dan praktik keluarga berencana suku Batak di perkotaan dan perdesaan, Sumatera Utara* (Tesis Pascasarjana). Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Easterlin, R.A. (1983). Modernization and fertility: A critical essay. Dalam R. A. Bulatao & R. D. Lee (Ed.), *Determinants of Fertility in Developing Countries Vol. 2, Fertility Regulation and Institutional Influences*. London: Academic Press.
- Suyono, A. (1985). *Kamus Antropologi*. Jakarta: Akademika Pressindo.
- Suliyati, T. (2002). *Studi gender pada masyarakat Tionghoa di daerah Pecinan Semarang: Laporan penelitian*. Semarang: Pusat Penelitian Gender/Wanita, Universitas Diponegoro.
- Wong, A. K., & Meng, N. S. (1985). *Ethnicity and fertility in Southeast Asia: A comparative analysis* (Research Notes and Discussion Paper No. 50). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

PANDUAN PENULISAN JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Naskah yang akan diterbitkan dalam Jurnal Kependudukan harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

1. Naskah adalah karya asli yang belum pernah dipublikasikan di media cetak lain maupun elektronik.
2. Naskah dapat berupa hasil penelitian, gagasan konseptual, tinjauan buku, dan jenis tulisan ilmiah lainnya.
3. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris dengan menggunakan tata bahasa yang benar.
4. Naskah ditulis dengan menggunakan model huruf Times New Roman, font 12, margin atas 4 cm, margin bawah, 3 cm, margin kanan 3 cm, dan margin kiri 4 cm, pada kertas berukuran A4 minimal 5000 kata, diketik 1,5 spasi format 2 kolom (kecuali judul, nama penulis dan alamat korespondensi) dengan program Microsoft Word. Setiap lembar tulisan diberi halaman.
5. Isi naskah terdiri dari:
 - a. Judul ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Judul harus mencerminkan isi tulisan, bersifat spesifik dan terdiri atas 10-15 kata.
 - b. Identitas Penulis yang diletakkan di bawah judul, meliputi nama dan alamat lembaga penulis serta alamat email
 - c. Abstrak dan kata kunci dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Abstrak ditulis dalam satu paragraf dengan jumlah kata antara 100-200. Isi abstrak menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan.
 - d. Pendahuluan yang berisi tentang justifikasi pentingnya penulisan artikel, maksud/tujuan menulis artikel, sumber data yang dipakai, dan pembabakan penulisan.
 - e. Tubuh/inti artikel berisi tentang isi tulisan, pada umumnya berisi tentang kupasan, analisis, argumentasi, komparasi, dan pendirian penulis. Bagian inti artikel dapat dibagi menjadi beberapa subbagian yang jumlahnya bergantung kepada isu/aspek yang dibahas.
 - f. Kesimpulan berisi temuan penting dari apa yang telah dibahas pada bagian sebelumnya.
 - g. Tampilan tabel dan gambar harus bisa dibaca dengan jelas dan berkualitas baik. Judul tabel dan gambar diletakkan di atas serta dilengkapi dengan penomoran tabel/gambar. Mencantumkan sumber tabel dan gambar.
 - h. Acuan Pustaka diupayakan menggunakan acuan terkini (lima tahun terakhir)
 - i. Penulisan Daftar Pustaka mengikuti ketentuan sebagai berikut:
 - Kutipan dalam teks: nama belakang pengarang dan tahun karangan
Contoh: (Jones, 2004) atau Seperti yang dikemukakan oleh Jones (2004).
 - Kutipan dari buku: Nama belakang, Inisial nama depan penulis. (tahun penerbitan). *Judul buku*. Kota penerbitan: Penerbit.
Contoh: Fielding, T. (2016). *Asian migrations: Social and geographical mobilities in Southeast, East and Northeast Asia*. London & New York: Routledge.
 - Kutipan dari artikel dalam buku bunga rampai: Nama belakang, Inisial nama depan pengarang. (tahun). Judul artikel. Dalam Nama editor (Ed.), *Judul buku* (hal. artikel). Nama kota: Nama penerbit.
Contoh: Hugo, G. (2004) International migration in Southeast Asia since World War II. Dalam A. Ananta & E. N. Arifin (Ed.), *International migration in Southeast Asia* (hal. 28-70). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
 - Kutipan dari artikel dalam jurnal: Nama belakang, Inisial nama depan penulis. (tahun). Judul artikel. *Nama Jurnal*, Volume(Issue), halaman.
Contoh:
 - DOI tersedia
Irianti, S., Prasetyoputra, P., & Sasimartoyo, T. P. (2016). Determinants of household drinking-water source in Indonesia: An analysis of the 2007 Indonesian family life survey. *Cogent Medicine*, 3(1), 1-13. doi: 10.1080/2331205x.2016.1151143
 - DOI tidak tersedia
Rosenthal, J. K., Sclar, E. D., Kinney, P. L., Knowlton, K., Crauderueff, R., & Brandt-Rauf, P. W. (2007). Links between the built environment, climate and population health: Interdisciplinary environmental change research in New York City. *Annals Academy of Medicine*, 36(10), 834-846. Diakses dari <http://www.annals.edu.sg/pdf/36VolNo10Oct2007/V36N10p834.pdf>
 - Kutipan dari *website*: Nama penulis artikel. (tahun, tanggal & bulan publikasi). *Judul artikel*. Diakses dari alamat *website*/URL.
Contoh: Bleiker, C. (2017, 25 Maret). *World Population Day: Earth's inequalities*. Diakses dari <http://www.dw.com/en/world-population-day-earths-inequalities/a-39630816>
 - Catatan kaki (*footnote*) hanya berisi penjelasan tentang teks, dan diketik di bagian bawah dari lembaran teks yang dijelaskan dan diberi nomor.
6. Naskah dikirim melalui email:
jurnalkependudukanindonesia@mail.lipi.go.id
7. Kepastian pemuatan/penolakan naskah akan diinformasikan melalui e-mail.
8. Redaksi memiliki kewenangan untuk merubah format penulisan dan judul tulisan sesuai dengan petunjuk penulisan, serta mengatur waktu penerbitan.

PANDUAN PENULISAN JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Naskah yang akan diterbitkan dalam Jurnal Kependudukan harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

1. Naskah adalah karya asli yang belum pernah dipublikasikan di media cetak lain maupun elektronik.
2. Naskah dapat berupa hasil penelitian, gagasan konseptual, tinjauan buku, dan jenis tulisan ilmiah lainnya.
3. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris dengan menggunakan tata bahasa yang benar.
4. Naskah ditulis dengan menggunakan model huruf Times New Roman, font 12, margin atas 4 cm, margin bawah, 3 cm, margin kanan 3 cm, dan margin kiri 4 cm, pada kertas berukuran A4 minimal 5000 kata, diketik 1,5 spasi dengan program Microsoft Word. Setiap lembar tulisan diberi halaman.
5. Isi naskah terdiri dari;
 - a. Judul ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Judul harus mencerminkan isi tulisan, bersifat spesifik dan terdiri atas 10-15 kata.
 - b. Identitas Penulis yang diletakkan di bawah judul, meliputi nama dan alamat lembaga penulis serta alamat email
 - c. Abstrak dan kata kunci dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Abstrak ditulis dalam satu paragraf dengan jumlah kata antara 100-150. Isi abstrak menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan.
 - d. Pendahuluan yang berisi tentang justifikasi pentingnya penulisan artikel, maksud/tujuan menulis artikel, sumber data yang dipakai, dan pembabakan penulisan.
 - e. Tubuh/inti artikel berisi tentang isi tulisan, pada umumnya berisi tentang kupasan, analisis, argumentasi, komparasi, dan pendirian penulis. Bagian inti artikel dapat dibagi menjadi beberapa subbagian yang jumlahnya bergantung kepada isu/aspek yang dibahas.
 - f. Kesimpulan berisi temuan penting dari apa yang telah dibahas pada bagian sebelumnya.
 - g. Tampilan tabel, gambar atau grafik harus bisa dibaca dengan jelas dan judul tabel diletakkan diatas tabel, sedangkan judul gambar atau grafik diletakkan dibawah gambar atau grafik serta dilengkapi dengan penomoran tabel/gambar/grafik.
 - h. Acuan Pustaka diupayakan menggunakan acuan terkini (lima tahun terakhir)
- i. Penulisan daftar Pustaka mengikuti ketentuan sebagai berikut:
 - Kutipan dalam teks: nama belakang pengarang, tahun karangan dan nomor halaman yang dikutip
Contoh: (Jones, 2004:15), atau Seperti yang dikemukakan oleh Jones (2004:15).
 - Kutipan dari buku: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. *Judul buku*. kota penerbitan: penerbit.
Contoh: Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California.
 - Kutipan dari artikel dalam buku bunga rampai: nama belakang, nama depan pengarang, tahun. "judul artikel" dalam nama editor (Ed.), *Judul Buku*. nama kota: nama penerbit. Halaman artikel.
Contoh: Hugo, Graeme. 2004. "International Migration in Southeast Asia since World War II", dalam A. Ananta dan E.N.Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. hal: 28—70.
 - Kutipan dari artikel dalam jurnal: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. "Judul artikel", Nama Jurnal, Vol (nomor Jurnal): halaman.
Contoh: Hull, Terence H. 2003. "Demographic Perspectives on the Future of Indonesian Family", *Journal of Population Research*, 20 (1):51—65.
 - Kutipan dari *website*: dituliskan lengkap alamat *website*, tahun dan alamat URL dan html sesuai alamatnya. Tanggal *download*.
Contoh: World Bank. 1998. <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>. Washington DC. Tanggal 25 Maret.
 - Catatan kaki (*footnote*) hanya berisi penjelasan tentang teks, dan diketik di bagian bawah dari lembaran teks yang dijelaskan dan diberi nomor.
6. Naskah dikirim melalui email: jki.ppklipi@yahoo.com dan jurnalkependudukanindonesia@mail.lipi.go.id
7. Kepastian pemuatan/penolakan naskah akan diinformasikan melalui e-mail.
8. Redaksi memiliki kewenangan untuk merubah format penulisan dan judul tulisan sesuai dengan petunjuk penulisan, serta mengatur waktu penerbitan.

ISSN 1907-2902
Nomor Akreditasi: 756/AU2/P2MI-LIPI/10/2016

Jurnal
Vol. 11, No. 2, Desember 2016

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Membangun Daya Saing Tenaga Kerja Indonesia Melalui
Peningkatan Produktivitas
Latif Adam

Widening Access is The End of Story? – Ensuring Equal Access and
Improving Continuation Ratio of Higher Education In Indonesia
Rizqy Amelia Zein

The School Enrollment of Children in the Plantation Sector in
Indonesia
Ngadi

Kemitraan di Sektor Perikanan Tangkap: Strategi untuk Kelangsungan
Usaha dan Pekerjaan
Devi Asiati dan Nawawi

Satu Dekade Pembangunan Sumber Daya Manusia di Wilayah
Pesisir Capaian dan Tantangan (Kasus Pulau Mapur,
Kabupaten Bintan)
Widayatun

Partisipasi Keluarga Anggota Bina Keluarga Balita (BKB) dalam
Pengasuhan dan Tumbuh Kembang Anak Usia 0-6 Tahun
Oktriyanto



LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

Jurnal Kependudukan Indonesia	Vol. 11	No. 2	75-142	Jakarta, Desember 2016	ISSN 1907-2902
----------------------------------	---------	-------	--------	---------------------------	-------------------

ISSN 1907-2902



9 771907 290214