



W O M E N
R E S E A R C H
I N S T I T U T E

POTRET KEMISKINAN PEREMPUAN

Edriana Noerdin
Erni Agustini
Diana Teresa Pakasi
Sita Aripurnami
Siti Nurwati Hodijah



P O T R E T
K E M I S K I N A N
P E R E M P U A N

P O T R E T KEMISKINAN PEREMPUAN

Edriana Noerdin
Erni Agustini
Diana Teresa Pakasi
Sita Aripurnami
Siti Nurwati Hodijah

Women Research Institute
2006

Potret Kemiskinan Perempuan/Edriana Noerdin, Erni Agustini, Diana Teresa Pakasi, Sita Aripurnami dan Siti Nurwati Hodijah ; penyunting, Liza Hadiz. -- Cet. 1. -- Jakarta: Women Research Institute, 2006.

VIII + 163 hlm.; 15 x 22 cm

1. Wanita -- Keadaan Sosial. I. Edriana Noerdin
II. Liza Hadiz.

305.4

Potret Kemiskinan Perempuan

ISBN: 979-99305-4-5

© Women Research Institute, 2006

Penulis

Edriana Noerdin
Erni Agustini
Diana Teresa Pakasi
Sita Aripurnami
Siti Nurwati Hodijah

Penyunting

Liza Hadiz

Disain Cover & Tata Letak

Sekar Pireno KS

Cetakan I, Maret 2006

Penerbit

Women Research Institute
Jl. Kalibata Utara II No. 34A, RT. 016/RW. 02, Jakarta 12740 - INDONESIA
Tel. (62-21) 798.7345 & 794.0727
Fax. (62-21) 798.7345
Email: office@wri.or.id
Website: www.wri.or.id

Daftar Isi

Pengantar Penerbit	VII
I. Strategi Mengentaskan Kemiskinan Berbasis Gender	1
II. <i>Human Development Index</i> dan Ketimpangan Gender	39
III. Lebih Mudah Mencari Uang daripada Bertahan Hidup Persoalan Perempuan Buruh Migran	57
IV. Upaya Penanggulangan Angka Kematian Ibu: Agenda Mendesak bagi Pemerintah Pusat dan Daerah	89
V. Perlindungan Buruh Perempuan dan Kebijakan Ketenagakerjaan Indonesia	111
VI. Situasi Pekerja Rumah Tangga (PRT) di Indonesia	139
Tentang Penulis	163

Pengantar Penerbit

Buku *Potret Kemiskinan Perempuan* ini merupakan kumpulan tulisan para personel Women Research Institute mengenai ragam persoalan kemiskinan perempuan di Indonesia. Buku ini mencoba mengantarkan kepada para pembaca sebuah kenyataan bahwa sekalipun sudah dilahirkan berbagai landasan hukum untuk meningkatkan kesetaraan gender di Indonesia, masih saja persoalan kemiskinan yang berbasis gender belum dapat teratasi.

Dalam isu gender dan kemiskinan, rumah tangga merupakan salah satu sumber diskriminasi dan subordinasi terhadap perempuan. Ketidakesetaraan di dalam alokasi sumberdaya dalam rumah tangga memperlihatkan laki-laki dan perempuan mengalami bentuk kemiskinan yang berbeda. Di ruang publik, kemiskinan perempuan selalu dikaitkan dengan tertutupnya ruang-ruang partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan yang sifatnya formal bagi perempuan. Bagi perempuan seringkali konsep ruang publik ini diartikan sebagai tempat kerja atau tempat berusaha daripada forum-forum di dalam komunitas. Keterlibatan dalam forum publik di dalam komunitas pun biasanya terbatas dan masih tidak terlepas dari peran domestiknya, seperti arisan, pengajian atau perkumpulan keagamaan, dan PKK.

Persoalan lain yang dihadapi perempuan adalah pembangunan di segala bidang yang seringkali belum berpihak kepada perempuan. Program-program pembangunan secara formal seringkali dikuasai laki-laki dan karena sumber daya yang penting dalam kehidupan selalu dikuasai oleh pihak-pihak yang memiliki kekuatan sosial, ekonomi dan politik lebih kuat, maka

adanya marginalisasi terhadap peran perempuan dalam pengambilan keputusan seringkali terabaikan. Hal ini terjadi karena perempuan seringkali tidak dilibatkan dalam proses-proses pengambilan keputusan yang bersifat formal.

Seringkali banyak pihak sudah cukup berbesar hati bahwa perempuan Indonesia kini sudah berpartisipasi dalam lingkup publik. Namun, tingginya partisipasi perempuan, misalnya, dalam kerja publik ternyata belum menjamin terpenuhinya hak-hak pekerja perempuan. Mereka, para pekerja perempuan itu, masih menerima perlakuan yang diskriminatif di tempat kerjanya. Upah yang mereka terima cenderung lebih rendah dibandingkan dengan pekerja laki-laki. Tunjangan-tunjangan yang diterima oleh pekerja laki-laki belum tentu juga diterima oleh pekerja perempuan, sekalipun untuk jenis pekerjaan yang sama.

Dalam hal pelayanan publik, kebanyakan perempuan di Indonesia juga masih mengalami situasi yang sama sekali tidak menggembirakan. Salah satu yang mendasar adalah mengenai pelayanan kesehatan terhadap perempuan di Indonesia. Dan, indikator yang paling jelas mengenai hal ini adalah mengenai Angka Kematian Ibu (AKI) ketika melahirkan. AKI di Indonesia terlihat belum menunjukkan tanda-tanda penurunan secara berarti selama 10 tahun terakhir ini. Adapun data survei terakhir menyebutkan bahwa angka kematian ibu mencapai 307/100 ribu (SDKI, 2003).

Uraian di atas ini memperlihatkan beberapa gambaran dari situasi kemiskinan yang dihadapi perempuan yang secara cukup rinci coba untuk dipaparkan melalui buku ini. Harapannya, Women Research Institute sebagai sebuah lembaga yang mengupayakan pengembangan konsep tata pemerintahan yang adil gender, dapat mengkontribusikan pemikiran guna menggugah kesadaran semua pihak, termasuk para pengambil keputusan dan pembuat kebijakan. Sehingga, perspektif keadilan gender tercermin dalam kebijakan publik baik dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Daerah maupun Anggaran Daerah yang pada gilirannya dapat bermanfaat untuk mengurangi kemiskinan yang dihadapi perempuan di Indonesia.

Terakhir, kami ucapkan terima kasih kepada Ford Foundation atas bantuan yang diberikan sampai terbitnya buku ini.

Strategi Mengentaskan Kemiskinan Berbasis Gender

Edriana Noerdin

I. Latar Belakang

Gender adalah berbagai atribut dan tingkah laku yang dilekatkan pada perempuan dan laki-laki dan dibentuk oleh budaya. Dari sini muncul gagasan tentang apa yang dipandang pantas dilakukan oleh laki-laki maupun perempuan. Sebagai contoh, masih menjadi kontroversi bila seorang perempuan duduk sebagai pemegang tampuk kepemimpinan, sedangkan jika posisi itu dipegang oleh laki-laki tidaklah demikian.

Kenyataan seperti ini dipengaruhi oleh sistem sosial-budaya yang paternalistik. Dampak dari sistem ini adalah lahirnya produk-produk hukum yang bias gender yang cenderung lebih merugikan perempuan. Misalnya, lahirnya kebijakan-kebijakan yang mengakibatkan kesenjangan gender dan mendiskriminasikan perempuan seperti yang akan dibahas dalam tulisan ini. Contoh lain, sedikitnya perempuan yang menduduki posisi pengambilan keputusan untuk memperjuangkan kepentingan dan kebutuhan perempuan.

Meskipun demikian, kesetaraan gender di Indonesia mempunyai dasar hukum yang cukup kuat karena tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, pasal 27, ayat (1): “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Landasan negara tersebut mencerminkan komitmen pada persamaan hak bagi laki-laki dan perempuan di hadapan hukum dan pemerintahan. Begitupun dengan Undang-Undang (UU) No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Lembaran Negara Tahun 1984 No. 29, Tambahan Lembaran Negara No. 3277), pasal 2 butir b dan c. Dalam butir b disebutkan bahwa negara perlu “membuat peraturan perundang-undangan yang tepat dan langkah tindak lainnya, termasuk sanksi-sanksinya di mana perlu, melarang segala bentuk diskriminasi terhadap wanita”. Butir c menyebutkan bahwa negara perlu “menegakkan perlindungan hukum terhadap hak-hak wanita atas dasar yang sama dengan kaum pria dan untuk menjamin melalui pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya, perlindungan yang efektif terhadap wanita dari setiap tindakan diskriminasi.”

Sementara itu, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga memuat pasal-pasal yang mendukung aksi antidiskriminasi terhadap perempuan, seperti tercantum dalam pasal 20 ayat (2): “Perbudakan atau perhambaan, perdagangan budak, perdagangan wanita, dan segala perbuatan berupa apapun yang tujuannya serupa, dilarang. Selanjutnya pasal 48 mengatur bahwa “Wanita berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran di semua jenis, jenjang dan jalur pendidikan....” Kemudian pasal 49 menegaskan bahwa “Wanita berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi....[Memperoleh] perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang mengancam keselamatan dan atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi wanita...dijamin dan dilindungi oleh hukum.”

Kesetaraan gender juga mendapat ruang dalam agenda politik di Indonesia tahun 2000. Kesetaraan gender dimasukkan ke dalam tujuan pembangunan seperti GBHN dan Propenas 2000-2004. Pada masa ini, Kantor Kementerian Peranan Wanita juga diganti namanya menjadi Kantor

Kementerian Pemberdayaan Perempuan yang secara substantif lebih menyuarkan aspirasi kaum perempuan. Pada masa ini juga dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 9/2000 tentang *mainstreaming gender* (pengarusutamaan gender) bagi organisasi pemerintah dan program-programnya. Komnas Perempuan (Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan) juga sudah didirikan sejak tahun 1998 dengan mandat penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

Berbagai landasan hukum tersebut mencerminkan dukungan pemerintah terhadap peningkatan kesetaraan gender di Indonesia. Meskipun demikian, perlu diperhatikan bagaimana landasan-landasan hukum tersebut diimplementasikan dalam program-program pemerintah. Proses pengimplementasian tersebut seharusnya dilakukan di segala bidang dan di segala tingkatan pelaksanaan program pembangunan yang ada. Persoalannya, apakah pemerintah mempunyai cukup pengetahuan dan komitmen untuk mengimplementasikan pengarusutamaan gender tersebut? Pengetahuan dan komitmen menjadi penting karena akan sangat berbahaya kalau program pengentasan kemiskinan di Indonesia didasarkan pada asumsi bahwa dengan diselenggarakannya beberapa kegiatan pemberdayaan perempuan, maka akan otomatis bisa mengatasi persoalan kemiskinan yang berbasis gender.

II. Ketimpangan Gender dan Kemiskinan

1. Mengapa Perspektif Gender Penting dalam Diagnosis Kemiskinan?

Pemerintah Indonesia baru saja menyelesaikan tugas besarnya menyusun Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) di bawah koordinasi Bappenas. Pertanyaannya, apakah komitmen pemerintah untuk mencapai target-target dalam mengurangi angka kemiskinan tersebut juga diikuti oleh perumusan strategi pencapaian yang responsif gender? Seperti terlihat dalam data-data yang disajikan dalam tulisan ini, pengalaman perempuan dan laki-laki berbeda terhadap kemiskinan dan perempuan

dibandingkan dengan laki-laki jauh lebih tertinggal dalam mengakses sumber daya politik maupun ekonomi. Oleh karena itu, strategi nasional dan lokal yang diimplementasikan bagi penurunan angka kemiskinan harus bisa mendorong peningkatan partisipasi dan kesejahteraan perempuan.

Apabila perempuan tidak dijadikan target sasaran pengentasan kemiskinan dan analisis gender tidak digunakan untuk melihat akar penyebab kemiskinan, maka program-program pengentasan kemiskinan tidak akan bisa menjangkau kebanyakan perempuan yang memiliki keterbatasan akses terhadap ruang publik. Sementara itu, jangkauan program yang tidak responsif gender sangat terbatas pada program-program yang

Tabel 1
Keterwakilan Perempuan Indonesia dalam Lembaga Politik Formal

Lembaga	Perempuan		Laki-Laki		Jumlah (100%)
	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen	
MPR*	64	9	631	91	695
DPR*	44	9	456	91	500
MA*	7	14,8	40	85,2	47
BPK*	0	0	7	100	7
DPA*	2	4,4	40	95,6	42
KPU*	2	18,1	9	81,9	11
Gubernur (DATI 1)*	0	0	30	100	30
Bupati (DATI II)*	5	1,5	331	98,5	336
Hakim**	536	16,2	2.775	83,8	3.311
PTUN**	35	23,4	150	76,6	185

Sumber: Perempuan dan Partisipasi Politik, Yayasan Jurnal Perempuan, 2003.

* Data diolah oleh Divisi Perempuan dan Pemilu Cetro, 2001.

** Pidato Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI pada semiloka "Keterwakilan Perempuan dan Sistem pemilu," 21 Juni 2001.

terjadi di ruang publik. Akibatnya, persoalan yang terjadi di ruang privat seperti kekerasan terhadap perempuan, tidak menjadi sasaran program.

Persoalan ketimpangan gender terdapat dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, mulai dari struktur sosial, politik, dan ekonomi, kultur

masyarakat, sampai pada produk kebijakan yang dilahirkan. Realita persoalan yang dihadapi oleh perempuan sebagaimana digambarkan di bawah ini menunjukkan kemiskinan, ketidaksetaraan dan ketidakadilan yang dialami oleh perempuan. Data-data dalam tulisan ini diperoleh dari berbagai sumber, seperti presentasi para narasumber dalam lokakarya “Gender Mainstreaming PRSP”, Hotel Millenium, 7-8 April 2004 yang diselenggarakan oleh Menko Kesra, di samping hasil berbagai studi yang pernah dilakukan oleh berbagai lembaga.

2. Akses Politik Perempuan

Tingkat keterwakilan perempuan dalam lembaga politik formal, baik di tingkat nasional maupun lokal, besar pengaruhnya terhadap kualitas hidup perempuan. Ini karena kualitas hidup perempuan tidak dapat dipisahkan dari kebijakan publik yang dibuat oleh lembaga-lembaga politik, apalagi mengingat kebijakan tersebut juga diikuti oleh alokasi anggaran untuk mengimplementasikannya. Dengan kurangnya kepekaan pemerintah terhadap persoalan gender, maka apabila perempuan tidak ikut serta menentukan kebijakan yang mengatur kebutuhan yang harus dipenuhi pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraannya, sangat mungkin kebutuhan perempuan akan ditempatkan pada skala prioritas yang rendah.

Tabel 2
Posisi Struktural Pegawai Negeri Sipil Menurut Eselon
Berdasarkan Jenis Kelamin, September 2000

Level Struktural	Laki-laki	Perempuan	Persen %	Total
Eselon I	235	31	12	266
Eselon II	1.359	72	5	1.431
Eselon III	14.379	1.374	9	15.753
Eselon IV	64.814	10.637	14	75.451
Eselon V	95.532	20.901	18	116.433
Total	176.319	33.015	16	209.334

Sumber: Mayling Oey-Gardiner (2002).

Tabel 1 menunjukkan bahwa perempuan yang duduk dalam lembaga politik formal jauh lebih sedikit dibandingkan dengan laki-laki. Padahal, berdasarkan data statistik yang dikeluarkan Biro Pusat Statistik (BPS) 2002, jumlah perempuan Indonesia mencapai 51% dari total penduduk Indonesia. Tingkat keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat RI tahun 1999-2004 pun hanya 9%. Begitu pula dengan tingkat keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah I dan II. *Kompas* (28 Agustus 2001) menyebutkan bahwa jumlah anggota DPRD perempuan hanya 350 orang (3,4%) dari total 10.250 anggota DPRD di seluruh Indonesia. Sementara itu, posisi struktural pegawai negeri sipil (PNS) perempuan menurut eselon (Tabel 2) menunjukkan bahwa masih sedikit perempuan yang menjabat sebagai kepala daerah di seluruh Indonesia, seperti digambarkan oleh Gardiner dalam buku *Women in Indonesia, Gender, Equity and Development* (2002:108).

Tidak banyak strategi atau kebijakan khusus yang disusun pemerintah untuk mendukung peningkatan peran politik perempuan. Salah satu kebijakan politik yang merupakan terobosan bagi perempuan untuk meningkatkan partisipasinya adalah UU Pemilu, pasal 65, ayat 1, yang berbunyi: "Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%." Kemudian ada pasal lain seperti pasal 6 A, ayat 1 yang berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat." Selain itu didukung pula oleh pasal 18, ayat 4, yakni "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis." Kedua pasal ini netral gender, baik posisi kepala negara maupun pemerintahan daerah terbuka untuk diduduki kedua jenis kelamin.

Pasal-pasal di atas sepertinya memang telah membuka ruang bagi partisipasi perempuan untuk turut serta aktif memperebutkan keberadaannya di lembaga tinggi negara, baik legislatif maupun eksekutif. Namun, kelemahannya adalah pasal-pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan implementatif yang menjamin keterwakilan perempuan tersebut sebagai calon jadi.

Tabel 3
Jumlah Penduduk Usia Produktif, Angkatan Kerja
dan Pekerja Tahun 2003

	Perempuan	Laki-laki
Jumlah penduduk usia produktif di atas 15	76,7 (juta)	76 (juta)
Angkatan kerja	35,5 (juta)	64,8 (juta)
Pekerja	30,9 (juta)	59,9 (juta)

Sumber: Diolah dari Suryahadi (2004).

Kebijakan pada umumnya dirumuskan sebagai kebijakan yang netral gender. Namun perlu diingat bahwa produk kebijakan publik dan implementasinya sangat ditentukan oleh siapa yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan tersebut, perspektif apa yang digunakan, serta ideologi apa yang tersembunyi di balik kebijakan yang diberlakukan. Berkaitan dengan hal ini, perlu dikaji secara komprehensif dan mendalam tentang relasi gender yang terdapat di tengah masyarakat.

Realita kondisi sosial-budaya, interpretasi agama dan kebiasaan-kebiasaan yang dipraktikkan di masyarakat selama ini tidak menempatkan perempuan pada posisi yang setara dengan laki-laki. Pandangan umum cenderung melihat bahwa kemampuan perempuan berada di bawah kemampuan laki-laki. Kebijakan yang netral gender akan memperkokoh kondisi ketimpangan gender tersebut dan menyebabkan perempuan sangat sulit untuk mengejar ketertinggalannya. Supaya kebijakan tidak lagi netral gender, melainkan ditujukan khusus untuk meningkatkan kesetaraan perempuan, dibutuhkan *political will* dan komitmen yang kuat dari kepala negara sebagai pimpinan pemerintahan untuk mendorong lahirnya kebijakan-kebijakan yang responsif gender, agar perempuan mempunyai kesempatan yang setara dengan laki-laki untuk berkiprah di dunia politik.

3. Akses Perempuan terhadap Pekerjaan

Dalam hal akses perempuan terhadap pasar tenaga kerja terlihat ada kecenderungan perempuan yang memasuki pasar tenaga kerja jauh lebih kecil jumlahnya daripada laki-laki. Sementara itu, bagi perempuan yang mencoba

memasuki pasar tenaga kerja, ternyata juga memiliki kemungkinan yang lebih kecil untuk memperoleh pekerjaan dibanding dengan laki-laki. Hal ini dapat kita lihat pada Tabel 3.

Keterbatasan perempuan dalam mengakses pasar tenaga kerja berlaku untuk semua tingkat pendidikan seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 4. Tabel 4 menunjukkan bahwa tingkat partisipasi perempuan di pasar tenaga kerja lebih rendah dari laki-laki untuk semua tingkat pendidikan dengan total perbandingan 85,3% untuk laki-laki dibandingkan dengan 46,3% untuk perempuan. Akibatnya, perempuan pada akhirnya lebih banyak terdampar di sektor informal yang kurang mendapat perlindungan hukum.

Tabel 4
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja Tahun 2003

	Perempuan	Laki-laki
Tidak Sekolah	45,8	79,1
<SD	52,3	87,7
SD	46,7	89,9
SLTP	37,4	76,9
SLTA	47,8	86,0
PT	75,5	93,4
Total	46,3	85,3

Sumber: Suryahadi (2004).

Tingginya disparitas antara perempuan dan laki-laki dalam hal akses ke pasar tenaga kerja ini disebabkan oleh beberapa hal:

- a. Ketika ingin bekerja di luar rumah, perempuan yang belum menikah pada umumnya harus mendapatkan izin dari orang tua dan yang sudah menikah harus mendapatkan izin dari suami.
- b. Perempuan mempunyai beban ganda karena bekerja di luar rumah dan tetap harus bertanggung jawab melakukan pekerjaan rumah tangga sampai mengasuh anak.
- c. Pembagian peran berdasarkan gender yang mengakibatkan perempuan diasosiasikan dengan kegiatan yang berada di lingkup domes-

tik dan laki-laki dengan lingkup publik. Hal ini memperkecil akses perempuan terhadap kerja-kerja yang biasanya diasosiasikan dengan ranah publik dan berada di sektor formal.

4. Akses Perempuan terhadap Upah yang Sama

Selain menghadapi keterbatasan akses terhadap pasar tenaga kerja dan kerja, perempuan juga menghadapi masalah diskriminasi upah. Angka perbedaan upah yang diterima laki-laki dan perempuan dapat kita jumpai baik dalam data Susenas, Sukernas, maupun dari laporan Indeks Pembangunan Manusia yang dikeluarkan oleh Bappenas, BPS dan UNDP. Laporan Indeks Pembangunan Manusia tersebut memakai angka perbedaan upah laki-laki dan perempuan sebagai salah satu indikator untuk mengukur indeks pemberdayaan perempuan (*Gender Empowerment Index*) bersama dengan indikator keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga politik.

Kebijakan pengupahan yang diskriminatif terhadap perempuan juga merupakan akibat dari UU Perkawinan Tahun 1974, yang dalam pasal 1 secara eksplisit menyatakan bahwa laki-laki adalah kepala keluarga dan istri adalah ibu rumah tangga. Pernyataan tersebut sangat berdampak pada kehidupan perempuan, karena UU tersebut dijadikan rujukan bagi setiap

Tabel 5
Rata-rata upah/gaji/pendapatan pekerja* sebulan menurut tingkat pendidikan dan jenis kelamin, tahun 2001 dan 2002 (dlm rupiah)

Tingkat Pendidikan	2001			2002		
	Perempuan	Laki-laki	Rasio Upah**	Perempuan	Laki-laki	Rasio Upah**
< SD	172.018	326.394	52,7	187.059	367.284	51,1
SD	232.726	388.502	59,9	264.112	435.676	60,6
SLTP	340.685	489.951	69,5	399.176	558.648	71,5
SMU/SMK	555.175	711.013	78,1	640.035	809.694	79,0
>SMU/SMK	914.036	1.203.660	75,9	977.652	1.348.203	72,5
JUMLAH	442.928	623.904	67,22	493.607	703.901	66,94

Sumber: Data diolah dari data Sakernas tahun 2001 dan 2002 dalam Sri Harijati Hatmadji (tidak dipublikasikan).
Keterangan: *) Pekerja buruh/karyawan dan pekerja bebas.

***) Rasio upah adalah upah perempuan dibagi upah laki-laki.

kebijakan publik yang timbul di kemudian hari. Contohnya, laki-laki yang dinyatakan sebagai kepala keluarga mendapatkan tunjangan untuk anak dan istri dari tempat kerjanya, sedangkan perempuan yang dianggap sebagai pencari nafkah tambahan selalu dianggap sebagai pekerja lajang dan tidak mendapatkan tunjangan keluarga.

5. Akses Perempuan terhadap Tanah (Aset Produktif)

Aset produktif berupa tanah, rumah, dan aset produktif lainnya sebagian besar dikuasai oleh laki-laki.

Keterbatasan akses perempuan terhadap sumber produksi atau aset produktif seperti tanah atau rumah misalnya, juga menentukan ada tidaknya akses perempuan ke modal atau kredit. Karena aset produktif dikuasai oleh laki-laki, apabila perempuan ingin melakukan kegiatan ekonomi berkaitan dengan aset tersebut, harus mendapat izin dari suaminya terlebih dahulu. Hal ini berhubungan dengan pengambilan keputusan atau kontrol produksi yang didominasi oleh laki-laki. Dengan keterbatasan penguasaan akan aset produksi, maka perempuan juga sangat terbatas aksesnya ke kredit (karena tidak memiliki jaminan) sehingga ini berakibat pada keterbatasan perempuan dalam mengembangkan usahanya. Hal ini juga berdampak buruk bagi perempuan korban kekerasan yang merasa takut untuk berpisah atau bercerai dari suaminya karena ketergantungan ekonomi dan tidak mempunyai harta atau aset yang dapat dijadikan modal ketika hidup tanpa suami.

Sebagai contoh kasus, menarik untuk melihat keterkaitan antara rendahnya partisipasi perempuan dalam pembuatan kebijakan publik

Tabel 6
Penguasaan Aset Produktif berupa Tanah

Penguasaan Aset	Perempuan	Laki-laki
Di daerah Perkotaan	14,3 %	76,9 %
Di daerah Pinggiran	17,4 %	67,4 %
Di daerah Perdesaan	20,4 %	66,7 %

Sumber: Suryahadi (2004).

dengan penguasaan aset produksi di daerah Sumatera Barat. Sumatera Barat terkenal dengan Adat Minangkabau, dengan sistem matrilineal yang menarik garis keturunan dari garis ibu. Penguasaan tanah adat selalu atas nama anak perempuan, dan turun-temurun jatuh ke garis keturunan ibu atau perempuan. Secara adat, perempuan terlindungi haknya karena mamak atau paman tidak bisa menjual atau menggadaikan tanah tersebut tanpa seizin perempuan. Meskipun demikian, dalam praktiknya banyak sekali terjadi manipulasi yang dilakukan oleh mamak atau paman yang secara diam-diam tanpa sepengetahuan perempuan tersebut menjual atau menggadaikan tanah.

Namun sekarang dengan semangat Otonomi Daerah, DPRD Sumatera Barat telah membuat sebuah draf perda tentang sertifikasi tanah ulayat atau tanah adat. Masalah muncul ketika tanah tersebut adalah tanah ulayat atau tanah adat yang dikuasai atas nama kaum, yaitu kaum dengan garis keturunan ibu atau perempuan. Dalam draf perda tersebut ditulis bahwa sertifikasi tanah ulayat tersebut dilakukan atas nama mamak kepala waris, yang *notabene* adalah laki-laki. Keputusan publik tersebut, yang melibatkan hajat hidup orang banyak, dilakukan oleh DPRD yang didominasi oleh laki-laki. Dari 52 anggota DPRD Sumatera Barat, hanya terdapat tiga orang perempuan. Tanah yang sebelumnya secara turun-temurun atas nama perempuan telah diatur kembali hak penguasaannya dalam sebuah peraturan publik yang menghilangkan hak perempuan. Di sini terlihat jelas keterkaitan antara rendahnya keterwakilan perempuan dalam lembaga politik dengan munculnya kebijakan yang sangat merugikan perempuan.

Tabel 7
Penempatan Tenaga Kerja di Luar Negeri Menurut Jenis Kelamin

Jenis Kelamin	1999	2000	2001	Jumlah	%
Laki-Laki	124.828	137.949	14.198	296.975	28,61
Perempuan	302.791	297.270	91.224	691.285	71,39
Total	427.619	435.219	105.422	968.260	100,00

Sumber: Diolah dari Ditjen PPTKLN.

6. Akses Perempuan Pekerja Migran terhadap Perlindungan Hukum

Banyak perempuan (terutama di perdesaan) yang tidak memiliki aset produksi dan keterampilan untuk bekerja di sektor formal akhirnya harus mengadu nasib di sektor informal, antara lain dengan menjadi TKW (lihat Tabel 7). TKW (Tenaga Kerja Wanita, sebutan bagi perempuan yang menjadi pembantu rumah tangga di negara lain) adalah salah satu contoh bagaimana perempuan miskin yang bekerja di sektor yang bersifat informal, seperti pembantu rumah tangga, sulit mendapatkan akses terhadap perlindungan hukum yang memadai. Sering kita lihat dan dengar sendiri penderitaan yang dialami para TKW melalui media massa cetak dan elektronik yang memunculkan diskursus mengenai eksploitasi negara terhadap perempuan pekerja migran dan pelanggaran hak-hak mereka. Padahal, selain menempuh resiko tinggi bekerja di negara asing tanpa perlindungan hukum yang memadai, para TKW masih pula dihantui oleh kecemasan bahwa suami yang ditinggalkan akan kawin lagi, suami akan menghabiskan uang di meja judi, dan kedua hal tersebut membuat anak yang ditinggalkan menjadi tidak terurus.

Angka yang dikeluarkan oleh Depnakertrans yang dikutip dalam harian *Kompas* (30 Oktober 2004), menunjukkan devisa yang dihasilkan oleh para TKI di kawasan Asia Pasifik (Tabel 8) di mana sebagian besar adalah perempuan pekerja rumah tangga. Menurut laporan *Kompas* tersebut, angka resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah tentang jumlah devisa yang dihasilkan para pekerja rumah tangga tersebut belum mencerminkan angka yang sesungguhnya. Jumlah devisa yang disumbangkan oleh TKI Jawa Timur pada tahun 2001 hingga Agustus 2001 paling tidak mencapai Rp. 1,34 triliun dan sampai akhir 2001 telah berjumlah Rp. 1,6 triliun. Aliran dana dari TKI tersebut bernilai sangat besar apabila dibandingkan dengan APBD Jawa Timur yang ketika itu mencapai Rp. 2,464 Triliun. Dana transfer tahun 2001 dari seluruh TKI di Jawa Timur mencapai jumlah Rp. 137,32 miliar per bulan.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini pemda justru berlomba menarik retribusi dari para TKW. Misalnya, Mataram merupakan salah satu

Tabel 8
Penerimaan Devisa dari TKI Menurut Kawasan Tahun 2004

Kawasan	Jumlah TKI	Devisa (US\$)
Asia Pasifik	25.811	165.219.108
Amerika	5	259.231.971
Eropa	--	364.452
Timur Tengah dan Afrika	54.970	392.623
Jumlah	80.786	425.208.154

Sumber: Depnakertrans Ditjen PPTKLN, Data pada bulan Januari-Maret 2004 (diolah dari *Kompas*, Sabtu, 30 Oktober 2004: 40)

daerah pengirim tenaga kerja Indonesia yang terbesar ke Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Malaysia, Singapura, Korea, Jepang, Cina, dan Taiwan. Daerah itu mengirim TKI untuk bekerja sebagai buruh pabrik dan perkebunan, pembantu rumah tangga atau supir. *Tempo Interaktif* bahkan menyebutkan jumlah tenaga kerja perempuan yang berasal dari Mataram termasuk paling tinggi di Indonesia (*Tempo Interaktif*, 13 Januari 2004). Di Mataram ada tiga perda yang berkaitan dengan ketenagakerjaan, dan semuanya mengatur masalah retribusi yaitu, Perda No. 7 Tahun 2002 mengenai *Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan*, Perda No. 7 Tahun 2002 tentang *Retribusi Izin Keselamatan dan Kesehatan Kerja*, dan Perda No. 9 Tahun 2002 mengenai *Retribusi Izin Ketenagakerjaan*. Tidak satu pun perda yang ditujukan untuk memberikan perlindungan hukum kepada para TKW yang mayoritas adalah perempuan.

Persoalan lainnya adalah belum adanya perlindungan hukum bagi para pekerja perempuan yang mengalami dan menghadapi ancaman perdagangan manusia (*trafficking*). Mereka mengalami pemindahan paksa (khususnya perempuan dan anak), baik di dalam negeri maupun ke luar negeri untuk tujuan perburuhan yang eksploitatif seperti menjadi pembantu rumah tangga (PRT). Mereka kemudian mengalami penyiksaan, tidak dibayar, dan dijadikan pekerja seks atau dipaksa kawin kontrak. Perdagangan manusia terutama anak dan perempuan ini telah mendapat perhatian besar, baik di dalam negeri maupun di dunia internasional, meskipun berbagai

permasalahan akibat perdagangan yang kompleks masih belum bisa ditangani.

Nasib perempuan pembantu rumah tangga yang bekerja di dalam negeri tidak jauh berbeda dengan mereka yang bekerja di luar negeri. Karena UU Ketenagakerjaan kita belum mengatur pembantu rumah tangga sebagai pekerja formal, maka tidak ada peraturan tentang standar upah dan jam kerja, dan peraturan tentang kesepakatan kerja dengan majikan. Hubungan kerja perempuan pembantu rumah tangga dengan majikannya tidak pernah jelas dan tidak dijangkau oleh UU Ketenagakerjaan.

7. Akses Perempuan terhadap Layanan Kesehatan Reproduksi

Selama lebih dari 30 tahun Indonesia tidak melakukan upaya nyata untuk mengatasi terjadinya kematian ibu ketika melahirkan yang angkanya jauh di atas negara-negara Asia, bahkan merupakan rekor tertinggi di Asean. Selama lebih dari 30 tahun, angka kematian ibu yang melahirkan tetap di atas rasio 300/100.000 kelahiran. BPS mengeluarkan angka resmi 307/100.000 kelahiran, sedang angka yang dikeluarkan Cetro yang ditulis dalam buku *Panduan Kursus Strategis untuk Perempuan Anggota Legislatif (2004)* terdapat 373/100.000 kelahiran. Selama lebih dari tiga dekade, rata-rata 20.000 perempuan meninggal karena melahirkan setiap tahunnya. Bahkan di banyak daerah, angka tersebut jauh melebihi angka nasional, seperti di Sukabumi 390/100.000 kelahiran, di Lombok sekitar 750/100.000 kelahiran dan di Papua bahkan sampai di atas 1000/100.000 kelahiran. Hal ini terjadi disebabkan oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, mulai dari masalah diskriminasi gender yang sangat mengakar pada budaya, interpretasi agama, dan juga masalah lemahnya koordinasi antarsektor pemerintahan terkait dalam menanggulangi masalah tersebut. Di samping adanya mitos-mitos seputar peran perempuan pada umumnya dan peran ibu melahirkan pada khususnya, masalah gizi buruk yang dialami oleh perempuan akibat budaya makan yang mendahulukan laki-laki menjadi kendala besar bagi upaya penurunan angka kematian ibu ketika melahirkan. Ada kendala lain berupa keterbatasan dana untuk melahirkan di rumah sakit, dan di daerah-daerah terpencil juga banyak keterbatasan tenaga bi-

dan untuk membantu masalah kelahiran (lihat tulisan Erni Agustini dalam buku ini).

Angka Susenas Tahun 2001 yang dikutip oleh CETRO dalam bukunya, *Panduan Kursus Strategis untuk Perempuan Anggota Legislatif* (2004) memperlihatkan bahwa hanya sebanyak 45,83% kelahiran yang ditolong oleh bidan di perdesaan. Jumlah bidan di seluruh Indonesia berdasarkan data IBI (kembali menurut CETRO) saat ini sekitar 80.000 orang. Namun jumlah bidan di desa terus menyusut dari 62.812 bidan pada tahun 2000 menjadi 39.906 bidan pada tahun 2003. Menurut Profil Kesehatan Indonesia Tahun 2000, 80% penduduk Indonesia bermukim di sekitar 69.061 desa. Saat ini sekitar 22.906 desa tidak memiliki bidan desa. Penurunan jumlah bidan ini juga merupakan dampak dari desentralisasi. Karena pembayaran gaji atau honor bidan desa yang dahulu ditanggung oleh pemerintah pusat sekarang dibebankan kepada pemerintah daerah, dan banyak pemerintah daerah yang tidak mau atau tidak mampu untuk membayar gaji atau honor bidan desa tersebut. Akibatnya, jumlah bidan di desa menurun drastis.

Akses perempuan terhadap pelayanan kesehatan reproduksi yang bermutu ternyata tidak menjadi prioritas pembangunan. Perempuan hanya dijadikan sebagai target akseptor KB yang mana tubuhnya harus rela untuk dijadikan sebagai media bagi berbagai alat kontrasepsi tanpa ada uji coba apakah alat kontrasepsi tersebut cocok atau tidak dengan kondisi kesehatan perempuan di Indonesia.

Alokasi dana kesehatan selama ini lebih banyak untuk mensubsidi rumah sakit daripada untuk memberikan pelayanan kesehatan dasar (kesehatan reproduksi perempuan masuk ke dalam kategori kesehatan dasar). Begitupun dengan sedikitnya ketersediaan tenaga kesehatan yang mudah diakses dengan biaya murah, terutama di daerah-daerah terpencil. Kenyataan ini menunjukkan ketidakseriusan pemerintah selama ini menangani masalah kematian ibu melahirkan tersebut.

Dalam empat tahun ini muncul kecenderungan baru, yaitu Pemda berlomba-lomba menaikkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan jalan meningkatkan retribusi kesehatan, baik tarif rumah sakit maupun puskesmas. Riset yang dilakukan IDEA (Fatimah, 2004: 4-6) menunjukkan bahwa

pemda Bantul telah menaikkan tarif kunjungan ke puskesmas dari Rp. 700 menjadi Rp. 3,500 (500%). Pemda Sleman juga telah meningkatkan tarif kunjungan ke puskesmas menjadi Rp. 3,000. Sementara Kota Yogyakarta sedang merencanakan meningkatkan tarif puskesmas dari Rp. 600 menjadi Rp. 4,000 (700%). Dengan adanya kecenderungan tersebut, di Kabupaten Subang (2003), Gunung Kidul (2003), dan Bantul (2004), retribusi yang berasal dari pelayanan kesehatan menduduki peringkat pertama dalam PAD. Di Kabupaten Kebumen (2003) dan Kota Yogyakarta (2004), retribusi dari pelayanan kesehatan masing-masing menduduki tempat kedua dan ketiga. Alih-alih menggunakan APBD untuk membebankan pelayanan kesehatan yang terjangkau untuk kalangan miskin, terutama perempuan, pemda tersebut justru menggunakan layanan kesehatan untuk memeras uang dari kalangan miskin yang seharusnya mereka layani.

8. Akses Perempuan terhadap Layanan Pendidikan

Konstitusi Indonesia menjamin hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan tanpa membedakan jenis kelamin. Pasal 31 ayat 1 UUD 1945 mengamanatkan bahwa "Semua warga negara berhak mendapat pengajaran" dan pasal 28b ayat 2 dari UUD 45 mengatakan bahwa:

"Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi."

Pasal ini dikuatkan oleh pasal 28c ayat 1 yang berbunyi:

Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

Selain dijamin dalam Konstitusi, ternyata komitmen Internasional yang dituangkan dalam dokumen Deklarasi Dakar tentang Pendidikan, menyatakan bahwa "...pada 2015 semua anak telah mendapat pendidikan dasar sembilan tahun, termasuk anak-anak perempuan" (Departemen

Pendidikan Nasional, 2005a:5). Salah satu bagian dari deklarasi tersebut menyatakan akan:

...menghapus disparitas gender dalam pendidikan dasar dan menengah menjelang tahun 2005, dan mencapai kesetaraan gender dalam pendidikan menjelang tahun 2015 dengan suatu fokus pada kepastian akses anak perempuan terhadap pendidikan dasar yang bermutu. (Departemen Pendidikan Nasional, 2005b:5)

Indonesia termasuk negara yang cukup baik dalam menyediakan akses terhadap pendidikan dasar. Tingkat partisipasi pendidikan dasar mencapai lebih dari 97% baik untuk laki-laki maupun perempuan. Tetapi sayangnya, akses kepada pendidikan ini semakin berkurang untuk tingkat pendidikan lanjutan. Berkurangnya angka melanjutkan sekolah ke jenjang yang lebih tinggi juga diikuti dengan semakin tingginya angka perbedaan tersebut berdasarkan gender seperti yang terlihat dalam Tabel 9.

Tabel 9
Angka Melanjutkan Sekolah Menurut Jenis Kelamin Tahun 2000-2001

Jenjang Pendidikan	Laki-Laki	Perempuan	Total
SD ke SLTP	72,8%	71,4%	72,1%
SLTP ke SMU	76,3%	72,7%	74,6%
SMU ke PT	51,4%	44,7%	48,2%

Sumber: Pusat Data dan Informasi Pendidikan Balitbang Depdiknas, 2000/2001 dalam Jalal (2004).

Tabel 9 menunjukkan bahwa semakin tinggi jenjang pendidikan semakin sulit bagi perempuan untuk mengaksesnya. Pada tahun 2000, jumlah perempuan usia 10 tahun ke atas di perdesaan yang tidak/belum bersekolah mencapai 17,5% lebih tinggi dibanding laki-laki (8,4%). Di daerah perkotaan, perempuan usia 10 tahun ke atas yang tidak/belum bersekolah berjumlah sekitar 7,8% sedangkan laki-laki sekitar 2,6%. Perempuan yang tidak tamat SD di perdesaan 30,0% dan di perkotaan 17,9% sementara laki-laki yang tidak tamat SD 29,8% di perdesaan dan 15,7% di perkotaan (Jalal, 2004).

Tabel 10
Persentase Penduduk yang Buta Huruf Menurut Kelompok Umur, Jenis Kelamin, dan Daerah Perdesaan-Perkotaan, 2003

Kelompok Umur Penduduk	Perempuan		Laki-Laki	
	Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan	Perdesaan
15 tahun & Lebih	18,41	7,87	3,06	9,14
15 - 24 tahun	2,44	0,58	0,54	1,96
25 - 44 tahun	10,29	3,41	1,24	4,91
45 tahun & Lebih	42,90	23,33	8,53	20,73

Sumber: data Susenas 2003 dalam Jalal (2004).

Selanjutnya, meskipun telah terjadi peningkatan pendidikan bagi perempuan, tetapi perbedaan angka buta huruf antara perempuan dan laki-laki masih cukup tinggi seperti yang ditunjukkan oleh Tabel 10.

Menurut data-data yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan ada berbagai alasan kenapa anak perempuan tidak menamatkan sekolahnya atau tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Salah satu alasan tersebut adalah adanya hambatan kultural, yaitu masih kuatnya budaya kawin muda bagi perempuan yang tinggal di daerah perdesaan. Anggapan yang berlaku adalah bahwa setinggi-tingginya perempuan sekolah, akhirnya juga tidak akan bekerja karena perempuan harus bertanggung jawab terhadap pekerjaan rumah tangga. Hal yang paling dominan adalah hambatan ekonomi, yaitu keterbatasan biaya untuk sekolah sehingga keluarga miskin terpaksa menyekolahkan anak laki-laki ketimbang anak perempuan. Di samping persoalan ekonomi, orang miskin tidak menyekolahkan anaknya bukan hanya karena biayanya tidak terjangkau, tapi juga karena mereka berpendapat bahwa sekolah tidak menjamin bahwa anak mereka kelak akan mendapatkan pekerjaan yang layak.

9. Minimnya Alokasi Anggaran Pemberdayaan dan Peningkatan Kesejahteraan Perempuan

Berikut ini akan disajikan beberapa contoh alokasi anggaran untuk

pemberdayaan perempuan dalam APBD beberapa daerah seperti yang ditemukan dalam hasil penelitian Women Research Institute tentang *Dampak Otonomi Daerah terhadap Partisipasi Politik Perempuan dalam Politik Lokal* (2003) yang sudah dibukukan dalam buku *Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah* terbitan Women Research Institute (2005; hal 45-49). Pada dasarnya, setiap daerah sudah mengalokasikan anggaran untuk pemberdayaan perempuan dalam APBD, walau ada yang eksplisit dan ada yang tidak eksplisit. Jumlah APBD yang diperuntukkan bagi pemberdayaan perempuan di setiap daerah beragam. Pada umumnya alokasi anggaran tersebut adalah untuk membiayai organisasi PKK.¹

Dalam APBD Kabupaten Tasikmalaya tahun 2003, dialokasikan anggaran sebesar Rp. 300.000.000,- untuk Pelatihan Perempuan, Anak dan Remaja. Namun alokasi dana yang sesungguhnya adalah untuk Belanja Langsung Per Kegiatan hanya sejumlah Rp. 100.000.000,- sedangkan sisanya sebesar Rp. 200.000.000,- dialokasikan untuk Belanja Pegawai (sebesar Rp. 27.847.500,-), Belanja Barang dan Jasa (sebesar Rp. 59.166.500,-), Belanja Perjalanan Dinas (sebesar Rp.12.986.000,-), dan Jumlah Belanja Operasi dan Pemeliharaan (sebesar Rp. 100.000.000,-) (WRI, 2003:). Fakta ini menunjukkan bahwa kata pemberdayaan perempuan hanya dijadikan proyek atau alasan untuk mengeluarkan dana.

Kecilnya alokasi anggaran untuk perempuan juga ditemui di daerah-daerah lainnya seperti Mataram yang mengeluarkan Perda No.15 Tahun 2001. Alokasi anggaran untuk pemberdayaan perempuan dalam tahun anggaran 2001 di Mataram hanya berjumlah 0,03% dari total APBD. Kecilnya persentase tersebut mungkin akan mengalami perubahan karena pemerintah lokal Mataram dalam Rencana Strategis Pembangunan Kota Mataram tahun 2003-2007 menempatkan pusat krisis untuk perempuan sebagai salah satu "masalah aktual pembangunan" yang harus dipertimbangkan dalam penyusunan strategi pembangunan masa depan. Jika pengelolaan pusat krisis ini terlaksana, maka bisa dikatakan perhatian

¹. Dalam era reformasi ini, peran dan fungsi PKK juga harus direformasi karena dana publik yang mereka gunakan harus diperuntukkan bagi peningkatan kesejahteraan perempuan, bukan untuk kegiatan-kegiatan yang hanya melanggengkan domestikasi peran perempuan.

pemerintah Mataram terhadap masalah-masalah perempuan mengalami perkembangan positif. Sementara itu, dari hasil penelitian WRI tahun 2004, Pemerintah Kota Samarinda mengalokasikan dana dalam APBD tahun 2002 untuk sektor Peranan Wanita, Anak dan Remaja sebesar Rp. 235.000.000,- yang berarti 0,00043% dari jumlah total APBD (Noerdin et al, 2005:49).

Hal yang perlu dicatat di sini adalah, bahwa walaupun tersedia alokasi anggaran untuk pemberdayaan perempuan melalui berbagai program yang diatur dalam Perda, tetapi program-program tersebut lebih ditujukan kepada sektor domestik atau privat, misalnya peningkatan keterampilan mengelola rumah tangga dan bukannya untuk meningkatkan partisipasi publik perempuan dalam mengontrol jalannya pembangunan di daerah mereka. Seperti yang tercantum dalam Rincian APBD Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2003, khususnya Belanja Modal Publik Program Pemberdayaan Perempuan, dana dibelanjakan untuk pembelian alat-alat masak, menjahit, alat-alat rumah tangga, mukena, sarung dan jilbab, buku agama dan Al-quran. Senada dengan kondisi di Aceh, di Samarinda, alokasi dana APBD tahun 2000 khususnya bagi kegiatan peranan perempuan diperuntukkan bagi kegiatan pembinaan 10 program pokok PKK (Noerdin et al, 2005: hal 46).

10. Beban Kerja Perempuan Tinggi

Alokasi waktu atau jam kerja perempuan lebih panjang dibandingkan laki-laki, tetapi secara ekonomi penghasilan laki-laki lebih tinggi dari perempuan. Hal ini terjadi karena perempuan bertanggung jawab atas pekerjaan produktif, reproduktif dan fungsi-fungsi sosial di komunitas. Perempuan selalu melakukan ketiga tanggung jawab tersebut secara bersamaan, sedangkan laki-laki hanya bertanggung jawab pada pekerjaan produktif saja. Banyak perempuan yang berpendidikan setara dengan laki-laki tapi harus merelakan kehilangan kesempatan bekerja karena harus bertanggung jawab pada pekerjaan domestik. Dalam bidang ekonomi, pekerjaan produktif yang dikerjakan oleh laki-laki dianggap sebagai "pekerjaan" karena dibayar dan menghasilkan materi (uang) dan memiliki jam kerja

yang jelas. Sementara itu, pekerjaan domestik yang dilakukan oleh perempuan tidak dikatakan sebagai pekerjaan karena tidak dibayar dan tidak menghasilkan materi, serta memiliki jam kerja yang tidak terbatas karena dikerjakan sepanjang waktu. Alokasi waktu yang tidak seimbang antara perempuan dan laki-laki ini adalah proses pemiskinan bagi kaum perempuan.

Dari uraian sebelumnya, dapat disimpulkan betapa pentingnya perspektif dan analisis gender dimasukkan dalam penyusunan program pengentasan kemiskinan dan juga dalam perumusan intervensi program pengentasan kemiskinan pada umumnya dan kemiskinan perempuan pada khususnya. Untuk itu, pemerintah harus mengintegrasikan perspektif gender dalam strategi dan programnya, aksi intervensinya, serta dalam pemantauan dan evaluasinya, yang semuanya harus melibatkan kaum perempuan. Dengan cara ini, antara lain, kemiskinan berbasis gender dan kemiskinan pada umumnya dapat dikurangi.

III. Strategi Pengintegrasian Keadilan Gender dalam Program Pengentasan Kemiskinan

Program pengentasan kemiskinan seharusnya memuat strategi dan langkah-langkah untuk secara signifikan mengurangi jumlah perempuan miskin. Langkah awal dimulai dari analisis kemiskinan dengan perspektif gender, lalu diikuti dengan diagnosis kemiskinan berdasarkan perspektif gender, dan pengkajian ulang kebijakan serta strategi kebijakan yang responsif gender. Rencana aksi dan pemantauan evaluasinya juga harus menyertakan komponen gender.

Program pengentasan kemiskinan yang responsif gender tidak bisa dibuat hanya dengan menyisipkan beberapa program pemberdayaan perempuan. Keseluruhan proses perencanaan, implementasi, dan pemantauan program tersebut haruslah berperspektif gender. Ada beberapa pertanyaan yang bisa digunakan untuk melihat apakah program pengentasan kemiskinan sudah berperspektif gender atau belum. Pertama, apakah program pengentasan kemiskinan yang dihasilkan mempunyai tujuan yang jelas

untuk mendukung kesetaraan dan keadilan gender? Kedua, apakah penerapan analisis gender dalam program tersebut dilakukan dengan merumuskan akses, kontrol dan target penerima manfaat yang jelas antara laki-laki dan perempuan? Ketiga, apakah metodologi yang digunakan mendorong perempuan terlibat aktif dalam proses perencanaan, implementasi, dan pemantauan program tersebut?

Untuk mencapai sasaran penurunan jumlah perempuan miskin, harus dilakukan analisis terhadap hal-hal sebagai berikut:

- Perbedaan bentuk, sebab dan dampak kemiskinan bagi perempuan dan laki-laki.
- Perbedaan pengalaman perempuan dan laki-laki terhadap kemiskinan.
- Ketimpangan terhadap akses dan kontrol perempuan dalam hal ekonomi, sosial, budaya dan politik yang berbasiskan ketimpangan gender.
- Peran domestik dan publik perempuan yang berdampak pada rendahnya partisipasi perempuan di sektor ekonomi yang juga menjadi penyebab rendahnya upah perempuan dibandingkan dengan laki-laki.
- Kebijakan yang ada dan rekomendasi kebijakan yang dibutuhkan.

Dari segi metodologi yang harus dilakukan adalah:

- Memetakan seluruh pelaku yang terlibat dalam proses penyusunan, pelaksanaan dan pemantauan program pengentasan kemiskinan tersebut.
- Melakukan konsultasi publik mengenai perempuan dan laki-laki miskin secara menyeluruh dan partisipatif.
- Membuka akses informasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat miskin dengan memperhatikan segi gendernya.
- Membuat data dan indikator yang terpilah berdasarkan jenis kelamin.
- Melakukan survei yang berbasiskan rumah tangga.
- Membuat indikator pemberdayaan perempuan.

Untuk memastikan perempuan terwakili, lakukan langkah-langkah konsultasi yang partisipatif seperti berikut:

- Lakukan pemetaan terhadap pola dan dimensi kemiskinan yang terdapat antara laki-laki dan perempuan dengan melibatkan perempuan.
- Identifikasi kelompok-kelompok dan orang-orang kunci yang terlibat dan undang mereka dalam konsultasi yang diadakan. Perempuan dan kelompok perempuan termasuk dalam daftar undangan dan harus didorong untuk hadir.
- Tempat dan waktu penyelenggaraan dibuat nyaman dan semudah mungkin untuk dicapai oleh semua pihak yang terlibat, terutama perempuan.
- Bentuk kelompok khusus perempuan untuk menangkap hal-hal yang tidak dibicarakan oleh perempuan dalam kelompok besar karena hambatan kultural dan sosial yang menyebabkan mereka enggan membicarakannya.
- Lihat ruang lingkup, tingkat dan kualitas dari partisipasi yang ada. Sejauh mana keterwakilan kelompok-kelompok, baik laki-laki maupun perempuan, dan faktor-faktor apa saja yang membatasi partisipasi mereka secara penuh.
- Identifikasi dan diskusikan bagaimana meningkatkan kapasitas kelompok yang lemah dan terpinggirkan, termasuk perempuan.
- Buat alokasi anggaran yang sesuai untuk menanggung biaya transportasi dan sedikit biaya kompensasi bagi peserta, khususnya perempuan, yang mungkin butuh bantuan untuk hadir berpartisipasi.
- Kapasitas pemerintah dan lembaga penyelenggara konsultasi publik yang partisipatif harus diperhatikan.

1. Penggunaan Analisis Gender dalam Program Pengentasan Kemiskinan

Penggunaan analisis gender dalam program pengentasan kemiskinan akan membantu mengidentifikasi ketimpangan gender sebagai aspek yang penting dari kemiskinan. Dengan memetakan hubungan antara ketidakadilan gender dan kemiskinan kaum perempuan, program pengentasan kemiskinan akan dapat mengusulkan solusi untuk menurunkan angka

kemiskinan masyarakat pada umumnya dan kaum perempuan pada khususnya.

Indikator ketidakadilan yang berbasiskan pada ketimpangan gender dan mengakibatkan kemiskinan perempuan, antara lain adalah:

- Perempuan bukan sebagai pengambil keputusan dalam keluarga, masyarakat maupun negara.
- Perempuan seringkali terlibat dalam pekerjaan-pekerjaan pertanian yang tidak dibayar atau dibayar rendah.
- Perempuan kurang memiliki akses terhadap pendidikan dan pelatihan.
- Perempuan mendapatkan gaji yang berbeda untuk pekerjaan yang sama.
- Perempuan kekurangan modal untuk membangun usaha sendiri.
- Perempuan tidak punya hak atas tanah yang ditinggalinya, karena tanah dan aset lainnya atas nama suami, bapak, saudara laki-laki atau kakek.
- Perempuan lebih rendah pendidikannya dari pada laki-laki karena asumsi bahwa perempuan setelah menikah akan menjadi ibu rumah tangga sehingga investasi untuk sekolah perempuan dianggap tidak menguntungkan.
- Kesehatan reproduksi perempuan belum dijadikan prioritas dalam pelayanan kesehatan masyarakat. Anggaran pemerintah bagi kesehatan dasar untuk posyandu dan puskesmas masih sangat rendah. Dengan keterbatasan posyandu dan puskesmas maka perempuan miskin yang butuh pelayanan kesehatan reproduksi akan sulit untuk menjangkaunya.
- Perempuan selalu menjadi objek dari hubungan seksual yang tidak aman karena kontrol perilaku seksual ada di pihak laki-laki, sehingga perempuan sangat rentan terhadap penularan HIV/AIDS dan penyakit menular lainnya. Hal ini berdampak pada penurunan kualitas dan produktifitas hidup perempuan.
- Perempuan lebih banyak melakukan pekerjaan domestik dan tidak dibayar sehingga jam kerja perempuan lebih tinggi daripada laki-laki, sementara penghasilan perempuan jauh lebih rendah dibanding laki-laki.

- Perempuan selalu dibayangi oleh rasa takut apabila terjadi konflik dalam rumah tangga karena selalu berada pada kondisi yang lemah dan rentan terhadap perlakuan kekerasan dalam rumah tangga. Hal ini berhubungan dengan rendahnya posisi tawar perempuan dibandingkan dengan laki-laki dalam keluarga.
- Perempuan sangat rentan dalam situasi konflik. Perempuan biasanya menjadi target perlakuan kekerasan dalam situasi konflik. Bagi perempuan yang bekerja di luar rumah, seperti di pasar, akan kehilangan sumber ekonominya karena mereka takut untuk keluar rumah.
- Perempuan janda yang dengan terpaksa menjadi kepala keluarga tetap tidak dianggap sebagai pencari nafkah utama keluarga, sehingga upahnya jauh lebih rendah dari laki-laki, sementara jumlah perempuan yang menjadi kepala keluarga setiap tahunnya selalu bertambah.

2. Proses Pengintegrasian Keadilan Gender dalam Program Pengentasan Kemiskinan

Di bawah ini adalah gambaran proses pengintegrasian gender ke dalam program pengentasan kemiskinan.

a. Kelembagaan

Harus dipastikan bahwa perempuan terwakili dalam lembaga-lembaga terkait untuk merumuskan program pengentasan kemiskinan. Keterwakilan perempuan sangat penting untuk menyuarakan kebutuhan dan kepentingannya dalam proses perumusan maupun dalam dokumen program pengentasan kemiskinan itu sendiri.

b. Analisis

Isu gender harus selalu dibahas dalam semua tingkat diskusi dan tercermin dalam cara melihat dimensi kemiskinan. Untuk menangkap perbedaan pengalaman laki-laki dan perempuan terhadap kemiskinan, maka analisis gender dalam melihat dimensi kemiskinan menjadi penting; hal ini juga dikaitkan dengan diagnosis kemiskinan yang responsif gender.

c. Sosialisasi dan Konsultasi

Perspektif gender harus digunakan dalam setiap proses sosialisasi dan konsultasi publik. Dokumentasikan, catat dan lihat semua pengalaman tentang kemiskinan yang disampaikan, apakah dilakukan dengan memperhatikan keterwakilan suara dan kepentingan perempuan atau disampaikan dengan cara yang netral gender.

d. Struktur Data

Data harus terpilah berdasarkan jenis kelamin. Di samping itu, juga harus diperhatikan apakah data tersebut berbasis rumah tangga atau berupa data umum secara nasional. Data umum secara nasional harus diikuti dengan analisis gender yang tajam sehingga mampu menangkap dinamika ketimpangan gender yang terdapat dalam masyarakat miskin.

e. Pemantauan dan Evaluasi

Proses pemantauan dan evaluasi harus melibatkan perempuan untuk menangkap perbedaan pengalaman perempuan dan laki-laki terhadap kemiskinan, di samping melibatkan perempuan dalam proses perumusan program pengentasan kemiskinan dan pelaksanaannya.

IV. Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

Perempuan menghadapi berbagai persoalan mendasar akibat gendernya, konstruksi sosial yang melekat pada peran, tanggung jawab, dan perilakunya sebagai perempuan, dan juga karena relasinya yang tidak setara dengan laki-laki sehingga menimbulkan ketidakadilan gender. Hal ini bisa berdampak langsung pada kesejahteraan perempuan dan mengakibatkan kemiskinan berbasis gender. Ada juga dampak yang tidak berakibat langsung pada kemiskinan perempuan, seperti rendahnya hak suara dan rendahnya keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga pengambil kebijakan. Untuk menjamin keterwakilan perempuan dan meningkatkan kesejahteraan perempuan, diperlukan kebijakan-kebijakan yang mendukung partisipasi perempuan di ranah publik. Oleh karena itu, strategi pengentasan kemiskinan

harus dilakukan dengan jalan membuat kebijakan dan program intervensi untuk membantu kaum miskin, khususnya perempuan, dalam mengatasi persoalan yang dapat dilihat pada setiap dimensi kemiskinan (perluasan kesempatan, peningkatan kapasitas, perlindungan sosial, pemberdayaan masyarakat; lihat Lampiran 1).

1. Tindakan untuk Mengurangi Ketimpangan Gender

Kebijakan pengentasan kemiskinan yang berbasiskan kesetaraan dan keadilan gender akan membantu mengidentifikasi ketimpangan gender sebagai aspek kemiskinan yang penting. Dengan memetakan hubungan antara ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, program pengentasan kemiskinan akan mampu menyusun kebijakan untuk menurunkan angka kemiskinan kaum perempuan.

Ketimpangan dan ketidakadilan gender dapat diatasi dengan jalan:

- a. Meningkatkan akses perempuan terhadap kesempatan kerja dan berusaha, pendidikan yang murah dan bermutu, pelayanan kesehatan umum dan kesehatan reproduksi yang murah dan bermutu, sumber daya modal, bahan baku, pasar kerja, informasi, pengembangan teknologi bagi pengembangan usaha, pupuk murah, lahan pertanian, air bersih, serta keterlibatan dalam pengambilan keputusan dalam kelembagaan sosial, politik, eksekutif dan legislatif.
- b. Keterlibatan perempuan dalam mengontrol proses perencanaan, pelaksanaan, pengalokasian anggaran dan memantau jalannya kebijakan dan program pengentasan kemiskinan.
- c. Meningkatkan penerimaan manfaat dari program-program pengentasan kemiskinan pada khususnya dan program-program pembangunan pada umumnya oleh perempuan.

2. Beberapa Contoh Prioritas Kebijakan dan Program

Ada tiga program yang merupakan contoh perumusan kebijakan yang didasarkan pada kesetaraan dan keadilan gender serta hak dasar perempuan. Program-program ini bertujuan mengurangi kemiskinan yang berbasis gender.

- a. Program peningkatan pendapatan:
 - Perluasan kesempatan kerja dan berusaha yang nondiskriminatif, dan pemberdayaan skema kredit usaha mikro dan kecil karena perempuan banyak terlibat di sektor tersebut.
 - Penghapusan perbedaan upah laki-laki dan perempuan.
 - Pemberlakuan standar gaji bagi mereka yang bekerja di sektor informal, yang kebanyakan perempuan.
 - Perluasan akses perempuan terhadap kredit.
- b. Program pengurangan beban/pengeluaran dengan jalan pengendalian dan subsidi harga kebutuhan dasar:
 - Harus ada subsidi dari pemerintah terhadap barang-barang kebutuhan pokok masyarakat miskin, seperti minyak tanah, air bersih, listrik, dan beras murah, khususnya bagi perempuan kepala keluarga miskin.
- c. Kebijakan pelayanan sosial dasar yang terjangkau:
 - Pelayanan kesehatan umum dan kesehatan reproduksi yang murah/terjangkau dan bermutu.
 - Pendidikan murah dan bermutu yang terjangkau oleh masyarakat miskin.
 - Transportasi murah dan bermutu yang terjangkau oleh masyarakat miskin.

Perempuan harus mempunyai akses dan kontrol terhadap pelayanan-pelayanan di atas sehingga dapat diukur apakah penerima manfaat dari pelayanan sosial dasar tersebut telah seimbang antara laki-laki dan perempuan.

Strategi pengentasan kemiskinan harus dilakukan dengan jalan membuat kebijakan dan program intervensi untuk membantu kaum miskin, khususnya perempuan miskin, mengatasi persoalan-persoalan yang mereka hadapi dalam prioritas program di atas. Oleh karena itu, strategi dan program pengentasan kemiskinan harus responsif gender, yakni merumuskan kebijakan-kebijakan yang merespon pada dimensi-dimensi gender dalam kemiskinan (lihat Lampiran 2 dan 3).

V. Integrasi Perspektif Gender dalam Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan evaluasi adalah kegiatan yang tak terpisahkan dalam proses manajemen program yang berkesinambungan, mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan program. Pemantauan merupakan salah satu komponen pokok dalam manajemen program untuk memantau, mengendalikan, dan melaporkan pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan yang telah dirumuskan sebelumnya agar berjalan dengan efektif dan efisien. Pemantauan menghasilkan umpan balik, pembelajaran dari capaian-capaian, dan kendala-kendala dari pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan.

Evaluasi juga merupakan komponen pokok dari kegiatan penyelenggaraan program. Evaluasi secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai kelayakan serta pencapaian sasaran dan tujuan kebijakan, program dan kegiatan, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pascaproyek. Pemantauan dan evaluasi merupakan kesatuan yang didesain dari awal perencanaan untuk mengukur keberhasilan dan kekurangan pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan.

Pemantauan dan evaluasi harus menggunakan perspektif gender agar bisa mengukur akses, kontrol dan manfaat yang diberikan program tersebut kepada pemangku kepentingan perempuan. Hal ini sangat penting agar bisa dilakukan analisis mengenai keterlibatan perempuan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program, dan apakah manfaat dari program tersebut secara berimbang diterima oleh laki-laki dan perempuan. Hasil pemantauan dan evaluasi semua program pengentasan kemiskinan yang pernah ada harus ditinjau ulang agar dapat dijadikan pijakan ketika kita ingin melangkah ke depan.

Sebagai contoh, Lampiran 4 menyajikan tahap-tahap pengintegrasian isu gender ke dalam dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan.

1. Hal yang Perlu Diperhatikan dalam Pemantauan dan Evaluasi

a. Dibutuhkannya Pangkalan data Kemiskinan

Dalam program pengentasan kemiskinan, data dan informasi makro harus memuat gambaran permasalahan dan peta kemiskinan, analisis kemiski-

nan, pengkajian terhadap kebijakan yang pernah ada dalam pengentasan kemiskinan, penentuan prioritas dan sektor apa yang akan menjadi tulang punggung program pengentasan kemiskinan, serta kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pengentasan kemiskinan yang dijadikan pijakan bersama oleh pembuat program di departemen masing-masing. Data dan informasi mikro harus memuat keterangan individu keluarga miskin, seperti nama, jenis kelamin, jumlah anak, daerah dan alamat tempat tinggal, kondisi/status tempat tinggal, kondisi lingkungan tempat tinggal dan pekerjaan, status pekerjaan, dan karakteristik lain, seperti status kesehatan, pendidikan anak, akses pada air bersih dan sanitasi, dan tingkat asupan gizi. Pangkalan data tersebut harus dibuat secara terpilah antara laki-laki dan perempuan. Hal ini penting dilakukan agar pembuatan kebijakan, program dan kegiatan yang mengacu pada pangkalan data tersebut betul-betul dapat menjawab kebutuhan laki-laki maupun perempuan.

b. Ketepatan Targeting

Penyediaan data dan informasi tentang siapa, mengapa dan di mana keluarga miskin, kaji ulang kebijakan dan program pengentasan kemiskinan serta alokasi anggarannya adalah penting bagi perumusan kebijakan yang tepat bagi pengentasan kemiskinan. Informasi tentang "mengapa" miskin harus diperoleh melalui analisis gender terhadap akar persoalan kemiskinan. Ketersediaan data dan informasi tersebut juga merupakan jaminan bahwa program pengentasan kemiskinan tersebut akan tepat sasaran.

c. Ketersediaan Indikator

Bahwa indikator harus ditetapkan bersama secara partisipatif merupakan syarat mutlak agar program bisa tepat sasaran. Harus dilakukan secara partisipatif karena masing-masing pemangku kepentingan memiliki kebutuhan dan kepentingan yang ingin dicapai, dan mereka berkepentingan untuk ikut merumuskan indikator pencapaiannya. Dalam program peningkatan kapasitas, seperti program pendidikan misalnya, apabila perempuan tidak berpartisipasi dalam penentuan indikator pencapaian, bisa jadi data yang dikumpulkan tidak terpilah menurut jenis kelamin. Selain itu, bisa jadi ukuran pencapaian hanya didasarkan pada angka kelulusan, tapi tidak didasarkan pada keberhasilan untuk memperoleh pekerjaan yang layak.

Beberapa contoh indikator dalam program peningkatan kapasitas:

- Adanya kebijakan pendidikan yang nondiskriminatif.
- Adanya kurikulum pendidikan yang tidak bias gender.
- Peningkatan subsidi biaya pendidikan untuk penduduk miskin.
- Pembebasan biaya pendidikan dasar dan menengah.
- Peningkatan angka akses laki-laki dan perempuan terhadap pendidikan dasar.
- Peningkatan angka melek huruf laki-laki dan perempuan.
- Penurunan angka *drop out* laki-laki dan perempuan.
- Peningkatan dan perluasan pendidikan formal kejuruan.
- Adanya kurikulum pendidikan kejuruan yang siap pakai.
- Fokus pendidikan dan latihan ketenagakerjaan untuk bidang-bidang industri unggulan daerah.

VI. Kesimpulan

Strategi mengintegrasikan gender ke dalam program pengentasan kemiskinan sebagaimana diuraikan di atas bertujuan untuk membuka ruang partisipasi penuh bagi perempuan dan meningkatkan kualitasnya. Proses yang dilakukan dengan jalan partisipatif ini, selain menimbulkan rasa kepemilikan juga akan melahirkan dokumen yang berkualitas dan mendapat dukungan dari masyarakat. Perluasan akses dan kontrol demi memperluas cakupan penerima manfaat dari program pengentasan kemiskinan akan membuat upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak lagi melupakan kaum perempuan.

Program pengentasan kemiskinan tidak akan mencapai hasil yang memuaskan apabila tidak diikuti dengan analisis akar penyebab kemiskinan yang berbasis gender. Karena analisis gender sangat dibutuhkan sebagai sebuah tolak ukur apakah program tersebut juga terbuka aksesnya bagi perempuan. Selain itu, kontrol dan pengambilan keputusan untuk menentukan program yang tepat bagi suatu komunitas atau kelompok masyarakat juga harus melibatkan kalangan perempuan yang selama ini mengalami kondisi kemiskinan.

Akhirnya, perlu ditekankan sekali lagi bahwa analisis gender harus dilakukan sejak tahap perencanaan hingga tahap penganggaran agar program pengentasan kemiskinan tersebut betul-betul efektif dan dapat membebaskan perempuan khususnya, dan masyarakat pada umumnya, dari jerat kemiskinan.

Daftar Pustaka

- Bratakusumah, Supriyadi, Deddy & Solihin, Dadang (2002) *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia.
- CETRO (2004) *Panduan Kursus Strategis untuk Perempuan Anggota Legislatif*. Jakarta.
- Chodorow, Nancy (1978) *The Reproduction of Mothering, Psychoanalysis and the Sociology of Gender*. Barkeley: University of California Press.
- Departemen Kesehatan. *Profil Kesehatan Indonesia Tahun 2000*. Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional (2005a) *Panduan Pokja Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota, Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan Anak*. Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional (2005b) *3Th Gender Bidang Pendidikan, Program Peningkatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan Anak*. Jakarta.
- Fatimah, Dati (2004) *Yang Terlupakan: Menyoyal Perempuan dan Anggaran*. Yogyakarta: IDEA.
- Gardiner, Mayling Oey (2002) "And the Winner Is ... Indonesian Women in Public Life." Dalam Robinson, Kathryn & Bessel, Sharon (eds.), *Women in Indonesia, Gender, Equity and Development*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, h.100-112.
- Hatmadji, Sri Harijati & SS, Adriani. "Pengarusutamaan Gender dalam Program

Pengentasan Kemiskinan” (tidak dipublikasikan).

Jalal, Fasli (2004) ”Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan di Indonesia.” Dipresentasikan dalam pertemuan dengan *Kompas*, 9 September.

Jurnal Perempuan (2001) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984: Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan Serta Penjelasannya. Dalam ”Kuota Perempuan Parlemen: Jalan Menuju Kesetaraan Politik,” Jurnal Perempuan No. 19. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, hal.19-37.

Noerdin, Edriana (2004a) ”Pengarusutamaan Gender dalam SNPK,” (tidak dipublikasikan).

Noerdin, Edriana (2004b) ”Demokratisasi dan Otonomi Daerah, Di mana Suara Perempuan?” Dipresentasikan dalam Kursus Strategis untuk Anggota Perempuan DPRD Propinsi, diselenggarakan oleh CETRO, The Asia Foundation, The Royal Netherlands Embassy, 29 September.

Noerdin, Edriana et al (2005) ”Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah.” Jakarta: Women Research Institute, hal.45 - 49

Notosusanto, Smita (2004) *Panduan Kursus Strategis untuk Perempuan Anggota Legislatif*, Jakarta: Pusat Reformasi Pemilu.

SNPK, Draf Sementara, Bappenas, versi tanggal 23 Oktober 2004.

Sudarti, Surbakti (2004) ”Poverty Related Characteristics (Gender Perspective).” Dipresentasikan di Hotel Millenium, Jakarta, 7 – 8 April.

Suryahadi, Asep (2004) ”Perluasan Kesempatan Kerja dan Berusaha: Berperspektif Gender.” Dipresentasikan dalam Lokakarya Gender Mainstreaming PRSP, Jakarta 8-9 April.

Women Research Institute (2003) *Dampak Otonomi Daerah terhadap Partisipasi Politik Perempuan dalam Politik Lokal*, Jakarta.

Women Research Institute (2004) "Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah." Kertas kerja, Jakarta.

Lampiran 1.
Isu Gender dan Strategi Intervensi Program Pengentasan Kemiskinan yang Dapat Dilakukan

Dimensi Kemiskinan	Analisis Gender	Strategi Intervensi Program Pengentasan Kemiskinan yang Potensial	Keluaran
Perluasan Kesempatan	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis gender atas dampak dari situasi ekonomi yang tidak menentu. • Analisis gender atas ketimpangan akses terhadap kerja dan pasar tenaga kerja. • Analisis gender atas tidak adanya kontrol perempuan terhadap sumberdaya produktif (ekonomi), bahkan terhadap hasil ekonominya sendiri. • Analisis gender atas ketimpangan akses terhadap kredit dan berusaha. • Analisis gender atas diskriminasi terhadap upah. • Analisis gender atas diskriminasi terhadap bentuk-bentuk pekerjaan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mempromosikan pertumbuhan ekonomi yang memungkinkan perempuan untuk memperoleh kesempatan kerja. • Persamaan akses terhadap kerja dan pasar tenaga kerja. • Akses dan kontrol terhadap sumber daya produktif. • Akses terhadap kredit dan berusaha. • Persamaan upah untuk pekerjaan yang sama. • Mengurangi hambatan bagi perempuan untuk bebas bergerak agar perempuan punya lebih banyak waktu untuk bekerja dan aktif dalam pasar tenaga kerja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Perbaiki kondisi perekonomian. • Terbukanya peluang bagi perempuan untuk aktif di pasar tenaga kerja. • Tersedianya regulasi yang nondiskriminatif. • Tersedianya regulasi yang tidak diskriminatif. • Regulasi pengupahan yang nondiskriminatif • Perbaikan pola relasi gender di tengah masyarakat.
Peningkatan Kapasitas	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis gender atas ketimpangan akses terhadap pendidikan. • Analisis gender atas ketimpangan akses terhadap kesehatan. • Analisis gender atas keterbatasan akses terhadap air dan energi serta infrastruktur lainnya. 	<ul style="list-style-type: none"> • Akses terhadap pendidikan. • Akses terhadap kesehatan yang memadai terutama kesehatan reproduksi yang murah /terjangkau dan bermutu. • Akses terhadap air, energi dan infrastruktur yang mudah dijangkau bagi perempuan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementasi pendidikan untuk semua yang sudah dicanangkan pemerintah. • Berkurangnya angka kematian ibu karena melahirkan. • Berkurangnya angka aborsi tidak aman. • Meningkatnya sumber daya dan kualitas hidup perempuan.

<p>Perlindungan Sosial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis gender atas kerentanan terhadap resiko ekonomi. • Analisis gender atas kerentanan terhadap bencana alam. • Analisis gender atas kerentanan terhadap resiko lingkungan hidup yang tidak baik. • Analisis gender atas kerentanan terhadap kekerasan sosial dan kekerasan dalam rumah tangga. • Analisis gender atas laki-laki atau perempuan sebagai kepala keluarga. 	<ul style="list-style-type: none"> • Membantu perempuan dan laki-laki miskin menangani resiko-resiko ekonomi yang ada. • Menangani krisis ekonomi dan bencana alam yang berdampak pada penurunan kualitas hidup perempuan dan laki-laki. • Melindungi lingkungan hidup untuk generasi berikutnya. • Melindungi perempuan dari kekerasan sipil dan kekerasan dalam rumah tangga. • Melindungi perempuan dari dampak yang muncul akibat adanya laki-laki sebagai kepala keluarga. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan perlindungan sosial, ekonomi dan fisik perempuan. • Hilangnya dikotomi formal dan informal, publik dan privat yang merugikan perempuan dalam melakukan kegiatan sosial, ekonomi dan politik, termasuk dalam penanggulangan dan pascabencana alam. • Pengakuan akan hak-hak perempuan yang sama dengan laki-laki sehingga perempuan harus mendapat perlakuan yang sama dengan laki-laki. • Pengakuan terhadap perempuan sebagai kepala keluarga.
<p>Pemberdayaan Masyarakat</p> <p>Kemitraan Global</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis gender atas institusi pemerintah. • Analisis gender atas kurangnya suara perempuan di tingkat rumah tangga, lokal, regional maupun nasional. • Analisis gender atas faktor yang menyebabkan perempuan tidak mempunyai suara dalam pengambilan keputusan di dalam rumah tangga dan masyarakat. • Kurangnya informasi tentang persoalan yang sama yang dihadapi oleh perempuan di negara lain. • Kurangnya dukungan internasional terhadap persoalan yang dihadapi oleh perempuan di negara miskin. 	<ul style="list-style-type: none"> • Membuat institusi pemerintah lebih responsif gender. • Meningkatkan kemampuan dan kekuatan untuk memperjuangkan kepentingannya. • Menghilangkan hambatan terhadap partisipasi politik perempuan. • Penguatan organisasi perempuan agar memiliki posisi tawar yang sama dengan kelompok lain. • Membangun kekuatan internasional melalui komunikasi dan sinergi aktivitas untuk mengatasi persoalan yang dihadapi perempuan, seperti trafficking, pekerja migran, pekerja seks, HIV/AIDS, dll. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatnya jumlah perempuan pengambil kebijakan. • Kepentingan dan kebutuhan perempuan terwakili dalam struktur, produk-produk regulasi dan kultur yang ada. • Kesetaraan dan keadilan gender dalam proses pembuatan kebijakan publik. • Terbentangnya solidaritas internasional dalam mengatasi kejahatan lintas batas di mana perempuan merupakan korban.

Lampiran 2

Tahap-Tahap Pengintegrasian Isu Gender dalam Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Integrasi isu gender ke dalam kajian kemiskinan:

- Tahap 1: Memastikan bahwa isu gender dibahas dalam merumuskan keempat dimensi kemiskinan (perluasan kesempatan, peningkatan kapasitas, perlindungan sosial, pemberdayaan masyarakat).
- Tahap 2: Mendokumentasikan perbedaan insiden atau pengalaman kemiskinan yang dialami oleh laki-laki dan perempuan pada keempat dimensi kemiskinan.
- Tahap 3: Melakukan pengumpulan data dan analisis data tentang gender dan mengintegrasikan hasil temuannya ke dalam kajian kemiskinan.

Memanfaatkan kajian kemiskinan dengan dimensi gender untuk mendefinisikan strategi dan prioritas kebijakan publik dalam SPK (dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan):

- Tahap 4: Merumuskan kebijakan yang responsif gender.
- Tahap 5: Mendefinisikan implikasi kebijakan dari hasil analisis gender.
- Tahap 6: Mengidentifikasi strategi dan prioritas yang lebih responsif gender dalam SPK.
- Tahap 7: Mengintegrasikan strategi dan prioritas ke dalam kebijakan dan program prioritas di SPK.

Integrasi isu gender ke dalam sistem pemantuan dan evaluasi SPK

- Tahap 7: Mengintegrasikan dimensi gender ke dalam sistem pemantuan indikator-indikator kemiskinan.
- Tahap 9: Mengintegrasikan dimensi gender ke dalam sistem evaluasi pelaksanaan dan dampak program-program penanggulangan kemiskinan.
- Tahap 10: Mengembangkan kapasitas kelembagaan untuk sistem pemantuan dan evaluasi SPK yang sensitif gender.

Human Development Index dan Ketimpangan Gender

Siti Nurwati Hodijah

Latar Belakang

Human Development Report atau terbitan khususnya untuk Indonesia dengan judul “*Indonesia Human Development Report 2004, The Economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia*,” disusun sebagai alternatif dari indeks capaian pembangunan yang diterbitkan oleh Bank Dunia, yaitu *World Development Report*. *World Development Report* dianggap terlalu bias angka-angka untuk mengukur pertumbuhan ekonomi makro karena mengabaikan indikator kesejahteraan manusia. *Human Development Report* ini dilengkapi dengan *Human Development Index* (HDI), *Human Poverty Index* (HPI), GRDP (Gross Regional Domestic Product), *Gender Development Index* (GDI), dan *Gender Empowerment Measure* (GEM) agar dapat mengukur tingkat kesejahteraan perempuan Indonesia. Peningkatan kesejahteraan pada umumnya berimplikasi pada peningkatan kesejahteraan perempuan, sementara penanggulangan kemiskinan (HPI) dan peningkatan kesejahteraan (HDI) sangat efektif apabila dilakukan melalui peningkatan kesejahteraan perempuan.

Indonesia Human Development Report ini dipublikasikan dalam dua versi bahasa, yakni Bahasa Inggris dan bahasa Indonesia. Dalam versi bahasa Indonesia, HDI diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), HPI diterjemahkan dengan Indeks Kemiskinan Manusia (IKM), GDI diterjemahkan dengan Indeks Pembangunan Jender (IPJ) serta GEM diterjemahkan dengan Indeks Pemberdayaan Jender (IDJ). Berbagai index yang ditampilkan dalam *Indonesia Human Development Report 2004* tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar kota dan kabupaten yang tersebar di wilayah Republik Indonesia menunjukkan peningkatan dalam nilai HDI-nya. Hal ini tidak mengherankan mengingat bahwa sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia memprioritaskan alokasi anggaran daerahnya untuk program-program yang mengupayakan peningkatan nilai HDI, seperti program pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Setiap pemerintah daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan nilai HDI-nya. Nilai ini cukup signifikan menggambarkan tingkat keberhasilan pembangunan di suatu daerah dalam mensejahterakan masyarakatnya dan menurunkan angka kemiskinan.

Ironisnya, tujuan pemerintah daerah kota dan kabupaten untuk meningkatkan HDI ini ternyata tidak berkorelasi positif dengan perbaikan kesejahteraan hidup kaum perempuan. Peringkat kematian ibu dan anak di Indonesia tidak mengalami perubahan dan bahkan dari tahun ke tahun peringkat tersebut makin meningkat dan meraih peringkat tertinggi di Asia Tenggara (*Gatra*, 2004).¹ Berbagai media lokal dan nasional memperlihatkan banyaknya kasus busung lapar yang dialami anak-anak sepanjang tahun 2005. Angka penderita HIV/AIDS mencapai jumlah yang cukup tinggi pula 2005 (Komisi Penanggulangan HIV/AIDS Kota Pontianak, 2005).² Kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan, terutama kasus jaminan perlindungan tenaga kerja perempuan di luar negeri juga banyak ditemukan

¹ Hingga saat ini Indonesia tercatat sebagai negara tertinggi di kawasan Asia Tenggara dalam pengumpulan angka kematian ibu (AKI), yakni mencapai 470 per 100 ribu kelahiran hidup. Hal ini diungkap oleh Ida Yustina, mahasiswa S-3 Program Studi Ilmu Penyuluhan Pembangunan Institut Pertanian Bogor (IPB) saat sidang terbuka disertasinya bertajuk "Pemahaman Keluarga tentang Kesehatan Reproduksi".

² Kasus Kalimantan Barat memperlihatkan bahwa penderita HIV mencapai 188 orang dan penderita AIDS mencapai 106 orang pada akhir Mei.

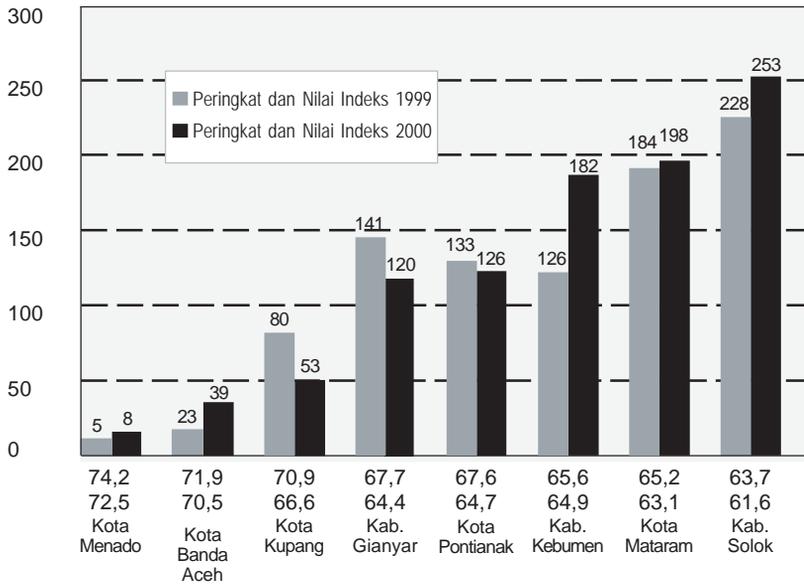
(Noerdin et al, 2005).³

Berangkat dari permasalahan di atas, sepanjang bulan Juni 2004 hingga Juni 2005, Women Research Institute (WRI) melakukan sebuah kajian kesejahteraan manusia Indonesia yang bertujuan untuk melihat seberapa jauh komitmen pemerintah daerah dalam mengupayakan kesejahteraan bagi masyarakatnya, termasuk kaum perempuan. Kajian tersebut dilakukan dengan menganalisis nilai HDI di delapan wilayah kegiatan WRI dengan mengaitkannya pada nilai HPI, GDI dan GEM. Daerah yang menjadi fokus kajian terdiri dari delapan daerah yang merupakan wilayah kegiatan WRI, yakni Kota Banda Aceh, Kabupaten Solok, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Gianyar, Kota Mataram, Kota Kupang, Kota Pontianak, dan Kota Manado. Tujuan pembatasan wilayah dalam kajian ini adalah untuk memudahkan pembahasan dan analisis. Selain itu, WRI sudah memiliki data penunjang di delapan wilayah tersebut dari hasil pembelajaran program Anggaran Berkeadilan Gender WRI. Untuk lebih memperdalam analisis, kajian ini juga membandingkan nilai GDRP kabupaten lain.

HDI dan HPI yang Berkorelasi Positif

HDI atau Indeks Pembangunan Manusia adalah ukuran standar hidup suatu masyarakat yang hidup di suatu wilayah kota atau kabupaten. Standar hidup ini diukur berdasarkan indikator-indikator sebagai berikut: (1) harapan kelahiran hidup, dengan mengukur harapan hidup, gizi dan bebas penyakit menular; (2) orang dewasa melek huruf dan rata-rata lama sekolah dengan melihat kemampuan dan keahlian manusia; (3) Pengeluaran per kapita, yang melihat kemampuan daya beli sebagai tolok ukur kontrol sumber penghasilan (BPS et al, 2004: 70-74).

³. Sementara itu, *Tempo Interaktif* 13 Januari 2004 mengungkapkan adanya tuntutan perhatian atas kasus-kasus kekerasan terhadap tenaga kerja perempuan yang muncul dari perempuan Lombok yang tergabung dalam Jaringan Perempuan Usaha Kecil (JARPUK). Kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi mencakup kasus penganiayaan yang menimpa tenaga kerja yang di kirim ke luar negeri.

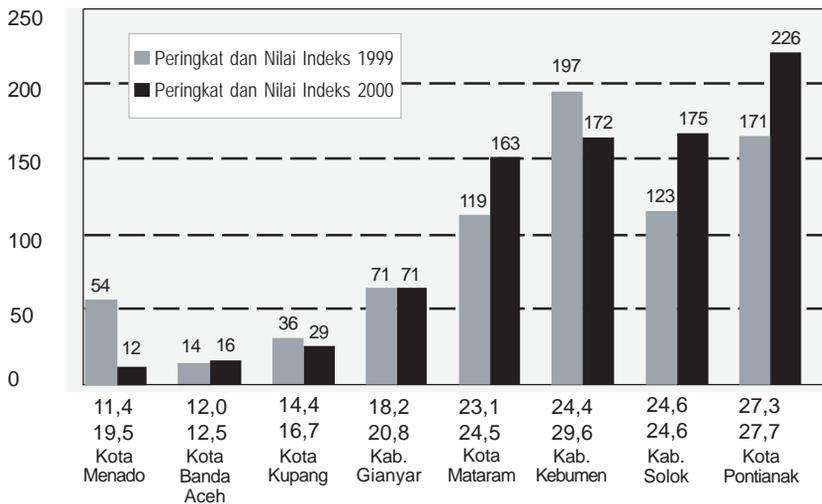


Gambar 1. Nilai dan Peringkat Human Development Index (HDI) Delapan Wilayah Kegiatan WRI
Sumber: BPS et al (2004)

Tabel I.
Indikator Human Development Index Delapan Wilayah Kegiatan WRI

Kab/Kota	Harapan Hidup (thn)		Angka Melekhuruf (%)		Rata-rata Lama Sekolah (thn)		Pengeluaran Per Kapita (Ribuan Rp)		HDI		Peringkat HDI	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Kota Banda Aceh	68,2	68,5	97,7	98,9	10,3	11,1	583,0	586,8	70,5	71,9	23	39
Kab.Solok	60,2	61,6	94,7	95,8	6,2	6,8	572,9	581,9	61,6	63,7	228	253
Kab.Kebumen	67,2	67,6	87,2	85,6	5,9	6,2	590,1	598,2	64,9	65,6	126	182
Kab. Gianyar	70,7	71,5	77,6	82,3	6,3	7,6	582,4	594,3	64,4	67,7	141	120
Kota Mataram	62,8	63,1	87,8	95,0	7,8	7,4	578,1	585,9	63,1	65,2	184	198
Kota Kupang	63,4	69,8	94,6	97,5	9,6	10,1	-	578,8	66,6	70,9	80	53
Kota Pontianak	65,1	65,2	88,9	91,7	7,9	9,2	578,6	594,4	64,7	67,6	133	126
Kota Manado	70,7	71,5	99,7	99,8	10,2	10,9	587,3	595,5	72,5	74,2	5	8

Sumber: National Human Development Report 2004



Gambar 2. Nilai dan Peringkat Human Poverty Index (HPI) Delapan Wilayah Kegiatan WRI

Sumber: BPS et al (2004)

Tabel 2.
Indikator Human Poverty Index Delapan Wilayah Kegiatan WRI

Kab/Kota	Angka Kematian pada Umur 40 Thn		Tingkat Buta Huruf (%)		Penduduk Tanpa Akses Air Bersih		Penduduk Tanpa Fasilitas Kesehatan		Balita yang Kekurangan Gizi		HPI		Peringkat HPI	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Kota Banda Aceh	11,7	11,4	2,3	1,1	23,5	9,3	0,0	12,7	24,9	24,6	12,5	12,0	14	16
Kab. Solok	25,3	23,4	5,4	4,2	34,6	31,2	21,7	35,9	34,9	28,0	24,6	24,6	123	175
Kab. Kebumen	13,4	12,8	12,8	14,4	56,3	54,1	36,5	28,4	32,7	19,0	29,6	24,4	197	172
Kab. Gianyar	8,4	7,7	22,4	17,7	23,8	15,3	36,7	25,8	13,7	27,7	20,8	18,2	71	71
Kota Mataram	20,9	20,5	12,2	5,0	61,6	44,6	-	13,3	34,8	33,6	24,5	23,1	119	153
Kota Kupang	19,8	9,7	5,4	2,5	24,8	19,8	0,5	6,4	29,3	33,9	16,7	14,4	36	29
Kota Pontianak	16,7	16,6	11,1	8,3	85,4	85,5	-	3,6	30,5	25,6	27,7	27,3	171	226
Kota Manado	8,4	7,7	0,3	0,2	38,4	21,0	23,9	0,4	21,5	26,0	19,5	11,4	54	12

Sumber: National Human Development Report 2004

Sementara, HPI atau Indeks Kemiskinan Manusia merupakan ukuran kemiskinan suatu kota atau kabupaten yang ditandai oleh indikator-indikator: (1) besarnya angka kematian di bawah 40 tahun; (2) tingkat buta huruf; (3) jumlah penduduk tanpa akses air bersih; (4) jumlah penduduk tanpa akses fasilitas kesehatan; dan (5) jumlah balita yang kekurangan gizi. (BPS et al, 2004: 70-74)

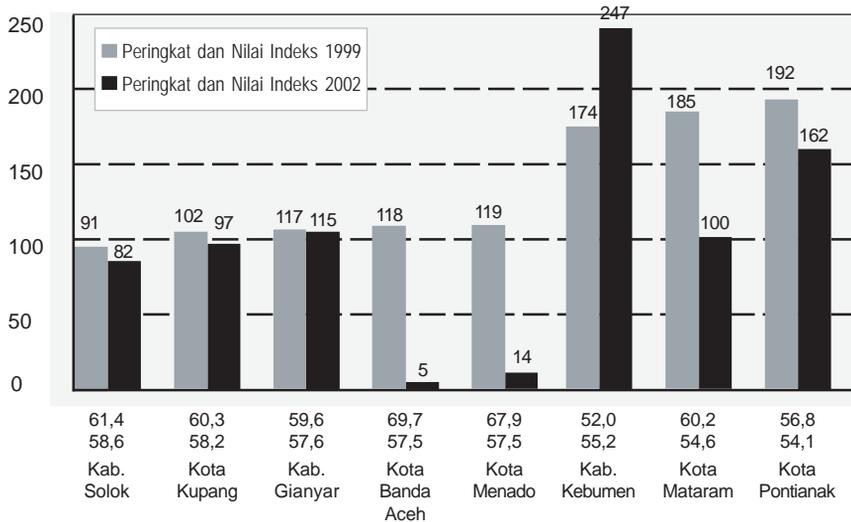
Gambar 1 memperlihatkan bahwa dibandingkan tahun 1999, pada tahun 2002 seluruh kota atau kabupaten di delapan wilayah mengalami peningkatan HDI. Jika dikaji lebih lanjut, dari delapan wilayah tersebut, Kota Manado memiliki HDI tertinggi, baik pada tahun 1999 maupun 2002. Sementara, HDI terendah dimiliki Kabupaten Solok, baik pada tahun 1999 maupun tahun 2002.

Namun, dengan tingginya nilai HDI ini tidak serta-merta berarti bahwa angka harapan hidup, tingkat melek huruf, dan rata-rata tahun pendidikan, serta pengeluaran per kapita Kota Manado lebih tinggi dari yang lain. Tabel 1 memperlihatkan bahwa meskipun nilai HDI Kabupaten Kebumen lebih rendah dari Kota Manado, akan tetapi pengeluaran per kapita Kabupaten Kebumen ini tertinggi dari tujuh wilayah lainnya. Namun demikian, dari tujuh wilayah lainnya, Kabupaten Kebumen memiliki tingkat pendidikan yang rendah atau tingkat putus sekolah paling tinggi. Hal ini tampak dari rata-rata lama pendidikan yang paling rendah, yakni sekitar enam tahun.

Gambar 1 dan 2 juga memperlihatkan bahwa meningkatnya nilai HDI suatu kota atau kabupaten berkorelasi positif terhadap menurunnya nilai HPI kota atau kabupaten tersebut, kecuali di Kabupaten Solok. Nilai HPI Kabupaten Solok tidak mengalami perubahan meskipun terjadi peningkatan dalam nilai HDI.

Hal yang menarik di sini adalah peringkat yang paling rendah dalam nilai HDI, seperti Kabupaten Solok, juga tidak serta-merta berarti bahwa Kabupaten Solok memiliki nilai HPI tertinggi. Gambar 2 memperlihatkan bahwa Kota Pontianak merupakan kota dengan nilai HPI tertinggi, meskipun nilai HDI-nya lebih tinggi dari Kabupaten Solok. Bila dikaji lebih mendalam dengan melihat indikator-indikator yang menentukan nilai HPI, memperlihatkan bahwa akses masyarakat Kabupaten Solok terhadap air bersih lebih tinggi dibandingkan dengan Kota Pontianak.

Rendahnya nilai HPI di Pontianak disebabkan oleh rendahnya akses masyarakat Kota Pontianak terhadap air bersih (lihat Tabel 2). Hal ini berkaitan dengan kondisi geografis Kota Pontianak yang sebagian besar berlahan gambut. Lahan gambut ini mengandung besi yang tinggi pada air bersihnya. Di lain pihak, tingkat buta huruf Kota Pontianak relatif rendah

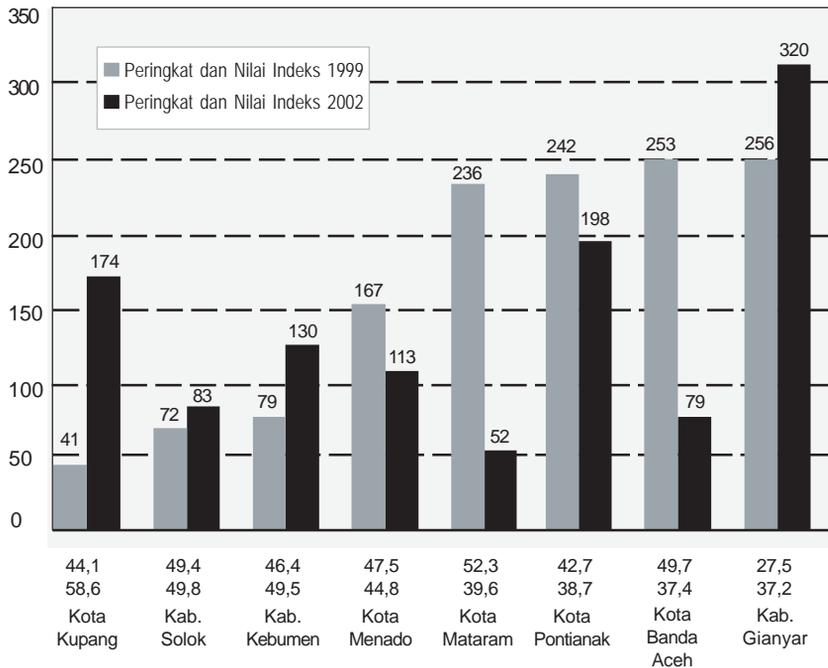


Gambar 3. Nilai dan Peringkat *Gender Development Index* (GDI) Delapan Wilayah Kegiatan WRI
Sumber: BPS et al (2004)

serta fasilitas kesehatan cenderung lebih baik dibanding Kabupaten Gianyar yang memiliki nilai HPI yang lebih rendah dari Kota Pontianak. Apa yang mendorong nilai HPI Kabupaten Gianyar menjadi lebih rendah adalah rendahnya angka kematian masyarakat pada umur 40 tahun dan adanya akses air bersih yang tinggi.

HDI: Berkorelasi Positif atau Negatif dengan Nilai GDI dan GEM?

GDI atau Indeks Pembangunan Gender adalah nilai HDI yang dipilah berdasarkan jenis kelamin perempuan dan laki-laki. Indikator-indikator GDI adalah sama dengan indikator-indikator pengukuran HDI, akan tetapi dipilah dalam jenis kelamin perempuan dan laki-laki. GEM atau Ukuran Pemberdayaan Gender adalah ukuran yang melihat pada indikator partisipasi politik, ekonomi dan pengambil keputusan serta penguasaan atas sumber daya ekonomi perempuan dan laki-laki. Ukuran ini mencakup baik aspek kuantitas maupun kualitas.



Gambar 4. Nilai dan Peringkat Gender Empowerment Measures (GEM) Delapan Wilayah Kegiatan WRI
Sumber: BPS et al (2004)

Tabel 3
Indikator Gender Development Index di Delapan Wilayah 1999

Kab/Kota	Harapan Hidup (thn)		Angka Melek Huruf (%)		Rata-rata Lama Sekolah (thn)		Dorongan Kerja Perempuan	GDI	Peringkat GDI
	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki			
Kota Banda Aceh	70,2	66,3	96,8	98,7	10,0	10,5	31,7	57,5	118
Kab. Solok	68,2	64,3	96,6	98,5	8,7	8,7	35,7	58,6	91
Kab. Kebumen	69,1	65,2	82,0	92,5	5,2	6,5	40,0	55,2	174
Kab. Gianyar	72,7	68,8	68,3	86,8	5,4	7,2	45,0	57,6	117
Kota Mataram	64,7	60,9	82,1	93,8	6,8	8,9	39,0	54,6	185
Kota Kupang	65,3	61,5	94,5	96,9	9,3	10,3	30,6	58,2	102
Kota Pontianak	67,0	63,2	82,7	95,2	7,2	8,5	33,2	54,1	192
Kota Manado	72,8	68,8	99,6	99,8	9,9	10,5	33,5	57,5	119

Sumber: National Human Development Report 2004

Gambar 3 memperlihatkan bahwa Kota Banda Aceh memiliki nilai GDI tertinggi pada tahun 2002 dan Kabupaten Solok sebagai peringkat

nilai GDI tertinggi di tahun 1999. Sementara itu, Kabupaten Kebumen merupakan kabupaten dengan nilai GDI terendah, yang sebelumnya dimiliki oleh Kota Pontianak pada tahun 1999. Gambar 4 memperlihatkan bahwa Kota Mataram memiliki nilai GEM tertinggi dan Kabupaten Gianyar sebagai kabupaten dengan GEM terendah pada tahun 1999 dan

Tabel 4.
Indikator Gender Development Index di Delapan Wilayah pada Tahun 2002

Kab/Kota	Proporsi Penduduk (%)		Harapan Hidup (tahun)		Tingkat Melek Huruf (%)		Rata-rata Lama Sekolah (tahun)		Pembagian Pendapatan yg Dihasilkan		GDI	Peringkat GDI
	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki		
Kota Banda Aceh	52,6	47,4	70,5	66,5	98,5	99,4	10,9	11,4	42,0	58,0	69,7	5
Kab. Solok	51,1	48,9	63,3	59,7	94,8	96,8	6,7	6,9	39,9	60,1	61,4	82
Kab. Kebumen	50,4	49,6	69,5	65,5	81,3	90,2	5,7	6,7	23,2	76,8	52,0	247
Kab. Gianyar	48,1	51,9	73,3	69,4	74,9	89,3	6,5	8,5	27,7	72,3	59,6	115
Kota Mataram	50,4	49,6	64,9	61,1	91,7	98,4	6,4	8,5	34,0	66,0	60,2	100
Kota Kupang	48,8	51,2	71,7	67,8	96,6	98,5	9,6	10,7	24,6	75,4	60,3	97
Kota Pontianak	52,0	48,0	67,1	63,3	88,8	95,0	8,8	9,7	27,4	72,6	56,8	162
Kota Manado	48,8	51,2	73,4	69,5	99,5	100,0	10,6	11,2	30,5	69,5	67,9	14

Sumber: National Human Development Report 2004

2002. Pada tahun 1999, Kota Kupang merupakan kota dengan nilai GEM tertinggi.

Analisis perbandingan Gambar 1 hingga Gambar 3 memperlihatkan bahwa meningkatnya nilai HDI dan menurunnya nilai HPI suatu kota atau kabupaten ternyata tidak berkorelasi positif dengan meningkatnya nilai GDI dan GEM di suatu kota atau kabupaten tersebut.

Bahkan, kota atau kabupaten dengan nilai HDI tertinggi pun tidak mengindikasikan bahwa kota atau kabupaten tersebut memiliki nilai GDI atau GEM yang tinggi pula. Kota Manado sebagai kota dengan nilai HDI yang tertinggi, ternyata tidak memperlihatkan nilai GDI dan GEM yang tertinggi (lihat gambar 1, 4 dan 5), meskipun, jika dilihat dari nilai HDI, GDI dan GEM-nya telah mengalami peningkatan dalam waktu enam tahun. Namun, peningkatan nilai HDI-nya hanya memberikan dampak pada nilai HPI, dan tidak mendorong nilai GDI dan GEM yang tertinggi dibandingkan dengan kota atau kabupaten lainnya. Kota Banda Aceh, Kota Mataram, Kabupaten Solok, dan Kota Kupang yang memiliki HDI

Tabel 5.
Indikator Gender Empowerment Measures di Delapan Wilayah pada Tahun 1999

Kab/Kota	Partisipasi Perempuan di Parlemen (%)	Perempuan Pekerja Profesional, Teknisi, Kepemimpinan & Ketatalaksanaan (%)	Perempuan dalam Angkatan Kerja (%)	Jumlah Perempuan (%)	Rata-rata Upah di Sektor Non-pertanian (ribuan rp)		GEM	Peringkat GEM
					Perempuan	Laki-laki		
Kota Banda Aceh	0,0	53,3	31,7	0,501	260.945	401.921	37,4	253
Kab. Solok	2,5	55,1	41,7	0,511	278.231	324.978	49,8	72
Kab. Kebumen	6,7	45,5	40,0	0,500	152.911	277.234	49,5	79
Kab. Gianyar	5,7	17,3	45,0	0,490	178.887	342.778	37,2	255
Kota Mataram	0,0	37,7	39,0	0,505	214.326	342.454	39,6	236
Kota Kupang	10,0	38,8	30,6	0,483	282.294	347.950	52,6	41
Kota Pontianak	0,0	41,2	33,2	0,496	302.038	442.698	38,7	242
Kota Manado	7,5	49,3	33,5	0,509	340.873	621.112	44,8	157

Sumber: National Human Development Report 2004

Tabel 6.
Indikator Gender Empowerment Measures di Delapan Wilayah 2002

Kab/Kota	Partisipasi Perempuan di Parlemen (%)	Perempuan Pekerja Profesional, Teknisi, Kepemimpinan dan Ketatalaksanaan (%)	Perempuan dalam Angkatan Kerja (%)	Jumlah Perempuan (%)	Rata-rata Upah di Sektor Non-pertanian (ribuan rp)		GEM	Peringkat GEM
					Perempuan	Laki-laki		
Kota Banda Aceh	0,0	55,4	53,3	52,6	592,8	925,1	49,7	79
Kab. Solok	2,5	67,5	40,4	51,1	591,2	605,4	49,4	83
Kab. Kebumen	6,7	51,8	39,2	50,4	237,4	506,4	46,4	130
Kab. Gianyar	0,0	16,2	39,7	48,1	372,8	642,4	27,5	320
Kota Mataram	8,6	32,9	36,8	50,4	389,8	441,0	52,3	52
Kota Kupang	10,0	29,5	33,8	48,8	502,0	783,1	44,1	174
Kota Pontianak	2,5	43,0	36,7	52,0	435,5	669,4	42,7	198
Kota Manado	3,0	39,8	35,2	48,8	747,3	925,0	47,5	113

Sumber: National Human Development Report 2004

lebih rendah dari Kota Manado, mampu menyumbangkan nilai GDI dan GEM yang tertinggi dari delapan wilayah lainnya.

Jika mengkaji lebih lanjut indikator GDI pada tahun 1999 dan 2002, terlihat bahwa dorongan kerja perempuan masih belum mencapai 50% dan upah yang diterima perempuan pun sebagian besar berbeda hingga sekitar sama dengan atau lebih dari 50%, kecuali Kota Banda Aceh, sebagai

kota yang memiliki nilai GDI tertinggi pada tahun 2002. Sementara itu, Kabupaten Solok mengungguli wilayah-wilayah lainnya dalam nilai GDI karena kesenjangan dorongan kerja dan rata-rata lama sekolah yang relatif lebih rendah dari wilayah lainnya.

Tingginya nilai GEM Kota Kupang pada tahun 1999 (lihat Tabel 5) disebabkan oleh tingginya partisipasi perempuan di parlemen yang mencapai hingga 10%. Sayangnya, angka perempuan pekerja profesional mengalami penurunan, yang mengakibatkan turunnya nilai GEM-nya pada tahun 2002. Namun, saat ini Kota Kupang hanya memiliki satu orang perwakilan legislatif perempuan.

Jika melihat Tabel 6, keberhasilan Kota Mataram pada tahun 2002 dalam mencapai GEM tertinggi lebih disebabkan oleh meningkatnya angka partisipasi perempuan dalam parlemen, meskipun angkatan kerja perempuan, upah dan jumlah perempuan pekerja profesional lebih rendah dari kota atau kabupaten lainnya. Kota Pontianak yang memiliki HPI tertinggi dan Kabupaten Solok yang memiliki HDI terendah ternyata tidak mengindikasikan bahwa kota atau kabupaten tersebut memiliki GEM yang terendah. Tabel 6 juga menggambarkan bahwa Kabupaten Gianyar memiliki nilai GEM terendah karena dalam pembangunannya tidak melibatkan partisipasi perempuan dalam parlemen. Kondisi ini mungkin mengindikasikan pemenuhan kebutuhan dasar dan penerima manfaat perempuan yang rendah. Hal ini terlihat juga dari rendahnya nilai upah perempuan di sektor nonpertanian.

Di lain pihak, tingginya partisipasi perempuan di parlemen dan jumlah perempuan pekerja profesional di Kabupaten Kebumen ternyata tidak memberikan dampak dan manfaat yang baik terhadap upah perempuan di sektor nonpertanian. Dapat dikatakan juga, jika melihat Tabel 1 di atas, kondisi ini didorong oleh rata-rata lama sekolah di Kabupaten Kebumen yang rendah.

Dari uraian di atas, jika kita melihat dan membandingkan berbagai indikator dalam GEM, maka terlihat jelas bahwa meningkatnya nilai HDI ini ternyata tidak banyak memberikan arti pada perubahan kondisi dan situasi perempuan dari sisi sosial, budaya dan ekonomi.

Lebih jauh lagi, muncul pertanyaan, apa arti dari peningkatan nilai HDI sebuah kota atau kabupaten jika tidak diiringi dengan keadilan dan

kesetaraan manfaat dan kesejahteraan yang sama antara perempuan dan laki-laki?

Peningkatan HDI, Strategi Pembangunan, dan Ketimpangan Gender

Uraian sebelumnya memperlihatkan bahwa tujuan, target dan sasaran pemerintah kota dan kabupaten pada umumnya untuk meningkatkan HDI ternyata belum berpihak pada perempuan atau dengan kata lain, tidak disertai oleh kepekaan terhadap persoalan ketimpangan gender. Sebagai contoh, rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan perempuan menghasilkan jumlah dan kualitas perempuan sebagai pengambil kebijakan yang rendah. Kondisi dan situasi ini menggambarkan bahwa program dan kegiatan pembangunan yang memprioritaskan pada pendidikan dan kesehatan serta ekonomi masyarakat tidak memberi dampak yang signifikan jika kesenjangan manfaat antara perempuan dan laki-laki masih terjadi.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat yang dapat dilihat dari tingginya nilai HDI-nya suatu kota atau kabupaten tidak berkorelasi positif terhadap tingginya nilai GDI kota atau kabupaten tersebut. Contoh kasus adalah Kota Manado yang memiliki nilai HDI yang tertinggi dari tujuh wilayah lainnya. Sebenarnya, tingginya HDI Kota Manado ini sangat berdampak pada upah, baik perempuan dan laki-laki, yang lebih tinggi dari kota atau kabupaten lainnya. Sayangnya, upah tersebut juga masih mengalami kesenjangan yang tinggi antara laki-laki dan perempuan. Hal tersebut juga mungkin diakibatkan oleh rendahnya partisipasi perempuan di parlemen dan jumlah pekerja perempuan yang profesional dibandingkan kota atau kabupaten lainnya.

Nilai GEM yang sulit sekali mencapai 50% ini disebabkan oleh tidak diintegrasikannya perspektif gender ke seluruh aspek program dan kegiatan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah kota dan kabupaten selama ini. Akibatnya, peningkatan HDI ini kurang mencapai standar hidup kesejahteraan yang adil dan merata antara perempuan dan laki-laki. Tak mengherankan jika masih ditemukan adanya kasus-kasus seperti gizi buruk, angka kematian ibu dan anak yang tinggi, serta kapasitas pendidikan yang

rendah.

Sementara itu, jika indikator-indikator HDI dikembangkan dengan perspektif gender, secara otomatis akan meningkatkan nilai HDI itu sendiri. Kapasitas pendidikan yang baik akan mendorong perbaikan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Pelayanan fasilitas kesehatan yang baik dan mengena terhadap kebutuhan perempuan akan menurunkan angka kematian ibu dan anak serta mengurangi masalah gizi buruk. Kondisi dan situasi ini cepat atau lambat akan memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat secara umum.

Perlu diperhatikan bahwa kesejahteraan masyarakat mencakup kesejahteraan perempuan dan laki-laki. Dengan demikian, kesenjangan manfaat yang diterima perempuan akan berpengaruh secara otomatis terhadap nilai HDI-nya. Ini berarti, dalam era desentralisasi, perlu dilihat strategi pembangunan (termasuk penyediaan layanan umum) yang dilakukan oleh pemerintah-pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan perempuan, yang antara lain berimplikasi pada membaiknya atau memburuknya indeks HDI dan HPI.

Dua contoh baik mengenai perbedaan strategi pembangunan yang diambil oleh pemerintah daerah adalah kasus Kabupaten Kendari dan Malang di satu sisi dan Kabupaten Lombok Timur di sisi lainnya. Tabel 7 menunjukkan bahwa 20 kabupaten/kota yang menduduki ranking GRDP terendah juga menduduki ranking yang sedang atau rendah dalam HDI, HPI, dan GDI-GEM (yang umumnya didominasi oleh daerah-daerah Indonesia Timur seperti di Nusa Tenggara Timur dan Jayawijaya). Kabupaten Kendari dan Kabupaten Malang merupakan pengecualian. Kabupaten Kendari ternyata berhasil mencapai HDI (62) dan HPI (30) yang tinggi, dan angka GDI (179) dan GEM (102) yang sedang, sedangkan Kabupaten Malang berhasil mencapai HDI (196) sedang, HPI (22,6) tinggi, GDI (55,1) tinggi, dan GEM (40) juga tinggi. Sementara itu, Kabupaten Lombok Timur yang memiliki peringkat GRDP per kapita sangat tinggi ternyata menduduki peringkat HDI, HPI, GDI, dan GEM yang rendah. Dalam hal ini, kabupaten ini sama sekali tidak bisa memanfaatkan kekayaan daerahnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan warga perempuan pada khususnya. Padahal kepulauan Nusa Tenggara Barat

merupakan daerah terbesar pengirim tenaga kerja perempuan ke luar negeri untuk menjadi pembantu rumah tangga (Noerdin et al, 2005).⁴

Ketika strategi pembangunan pada suatu daerah tidak berhasil meningkatkan partisipasi dan kesejahteraan perempuan, berarti keadilan gender belum menjadi agenda pemerintah daerah. Bisa jadi komitmen pemerintah untuk mencapai target-target pembangunan seperti dalam *Millennium Development Goal*, atau komitmen mengimplementasikan pengarusutamaan gender, tidak diikuti oleh perumusan strategi pencapaiannya. Strategi nasional dan lokal dalam hal penurunan angka kemiskinan melalui peningkatan partisipasi dan kesejahteraan perempuan harus dijadikan pegangan bersama.

Indikator Kunci Kesejahteraan Perempuan

Dapat disimpulkan bahwa *Human Development Report* luput memperhatikan beberapa indikator kunci untuk mengukur kesejahteraan perempuan, sebagaimana diuraikan di bawah.

1. *Human Development Report* tersebut belum memasukkan indikator kunci untuk mengukur kesejahteraan perempuan, misalnya, tidak memasukkan angka kematian ibu. Angka kematian ibu tidak digunakan sebagai indikator penentuan HDI, HPI, GDI, dan GEM. Padahal, dalam era otonomi daerah, pengurangan angka kematian ibu seharusnya menjadi salah satu prioritas pemerintah daerah.
2. Akses perempuan terhadap pelayanan kesehatan reproduksi yang bermutu juga tidak dijadikan indikator dalam *Human Development Report*. Akibatnya, Rendahnya akses perempuan terhadap fasilitas kesehatan di dalam satu daerah tidak menyebabkan turunnya indeks HDI dan HPI daerah tersebut. Dari laporan tentang *Review Kebijakan*⁵ untuk

⁴ Bahkan hasil penelitian WRI menunjukkan bahwa pemerintahan propinsi Nusa Tenggara Barat sudah menerbitkan perda tentang tenaga kerja perempuan yang isinya sama sekali tidak melindungi tenaga kerja perempuan yang bekerja di luar negeri, tapi hanya mengatur agen penyalur tenaga kerja yang terkait dengan retribusi daerah.

⁵ *Review* kebijakan terhadap Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan yang diterbitkan pada

Tabel 7.
Peringkat GRDP Terendah Tahun 2002

No.	Kab/Kota	GRDP		HDI	Peringkat	HPI	Peringkat	GDI	Peringkat	GEM	Peringkat
		Migas	Non-migas								
1.	Kota Malang	204	204	65,2	196	22,6	133	55,1	198	53,5	40
2.	Kab. Lembata	445	445	61,6	296	33,4	300	61,3	85	43,6	185
3.	Kab. Sumba Barat	481	481	53,4	339	38,4	329	51,6	251	42,2	202
4.	Kab. Manggarai	533	533	60,3	310	33,0	296	59,9	105	33,3	297
5.	Kab. Timor Tengah Selatan	551	551	57,7	325	29,5	261	38,1	334	19,3	332
6.	Kab. Grobogan	567	567	65,5	187	20,2	97	55,3	193	43,5	187
7.	Kab. Jayawijaya	610	610	47,0	341	51,2	341	46,7	305	29,9	315
8.	Kab. Way Kanan	644	644	64,5	222	44,0	338	60,6	92	48,5	91
9.	Kab. Timor Tengah Utara	660	660	59,5	312	24,6	174	52,4	240	27,0	323
10.	Kabupaten Belu	665	665	58,3	318	27,3	227	53,6	223	44,0	175
11.	Kab. Pamekasan	668	668	58,3	319	30,8	273	52,2	243	38,5	252
12.	Kab. Buru	686	686	63,1	265	26,2	204	41,3	328	14,9	335
13.	Kab. Kendari	673	673	70,5	62	15,0	30	55,7	179	48,2	102
14.	Kab. Fak Fak	673	673	64,3	228	26,9	216	50,8	266	22,5	327
15.	Kab. Pacitan	674	674	65,7	179	19,9	90	51,1	259	41,7	209
16.	Kab. Tegal	678	678	63,3	262	26,7	210	59,2	123	47,1	117
17.	Kab. Alor	714	714	57,1	327	28,4	250	47,3	298	33,5	295
18.	Kab. Banyumas	720	720	66,7	153	21,0	112	50,9	264	46,2	133
19.	Kab. Sikka	725	725	58,4	317	31,1	279	54,4	210	48,0	105
20.	Kab. Wonosobo	733	733	64,7	214	24,0	165	-	217	51,2	64

Sumber: National Human Development Report 2004

kepentingan penulisan dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan, jelas sekali terlihat bahwa ternyata alokasi dana untuk mensubsidi rumah sakit jauh lebih tinggi daripada alokasi dana untuk *primary care* (perawatan dasar), sedangkan kesehatan reproduksi perempuan dikategorikan dalam *primary care*. Begitupun dengan ketersediaan tenaga kesehatan yang mudah diakses dengan biaya murah, hal ini sangat sulit didapat terutama di daerah-daerah terpencil.

tahun 2005 oleh Komite Penanggulangan Kemiskinan yang anggotanya terdiri dari berbagai lembaga, seperti Kantor Meneg PPN/Bappenas, BPS, Depkes, Kantor Meneg Koperasi dan UKM, Kantor Menko Kesra, KADIN Indonesia, Depsos, Deptan, Kantor Menko Perekonomian, Depkeu, Depnakertrans, Depdagri, Kantor Setwapres/Sekretariat KPK, Kantor Menko Kesra/Sekretariat KPK, Sekretariat Pokja Perencanaan Makro Penanggulangan Kemiskinan Bappenas, SMERU, OXFAM GB Indonesia, KIKIS/GAPRI, dan Hickling Indonesia.

3. Dalam hal pendidikan, yang dijadikan indikator *Human Development Report* adalah akses terhadap pendidikan dasar dan lamanya waktu sekolah, yang di Indonesia memang sudah tinggi karena tingkat partisipasi sekolah mencapai angka di atas 95%. Karena masih kuatnya disparitas gender, seharusnya yang dijadikan indikator bukan hanya tingkat partisipasi sekolah, tapi juga angka *drop out* anak sekolah perempuan dan tingkat melek huruf perempuan dan laki-laki. Tingginya *drop out* anak sekolah perempuan menyebabkan semakin berkurangnya perempuan yang berpartisipasi pada pendidikan yang lebih tinggi.
4. Kesenjangan akses antara laki-laki dan perempuan di pasar tenaga kerja ternyata juga tidak dijadikan indikator. Padahal data mengenai perbandingan jumlah tenaga kerja laki-laki dan perempuan dan akses mereka kepada pasar tenaga kerja menunjukkan bahwa partisipasi perempuan di pasar tenaga kerja lebih rendah dari laki-laki untuk semua tingkat pendidikan dengan total perbandingan 65,3% untuk laki-laki dibandingkan dengan 46,3% untuk perempuan. Hal ini juga dikuatkan oleh lebih rendahnya kemungkinan perempuan memperoleh pekerjaan dari laki-laki yang juga berlaku untuk semua tingkat pendidikan, yaitu 13,0% bagi laki-laki dan 7,6% bagi perempuan. Akibatnya, perempuan pada akhirnya lebih banyak terdampar ke sektor informal yang kurang mendapatkan perlindungan daripada pekerja di sektor formal. Hal ini dikuatkan oleh angka yang diterbitkan oleh Bappenas yang menunjukkan bahwa jumlah pekerja perempuan yang tidak dibayar jauh lebih tinggi daripada laki-laki, yaitu 41,3% dibandingkan dengan 10,0% (Suryahadi, 2004).
5. Disparitas upah antara laki-laki dan perempuan juga tidak dijadikan indikator. Melihat Tabel 5 dan 6, nilai upah perempuan selalu lebih rendah dari laki-laki di sektor nonpertanian. Akses pada pendidikan dasar atau tingkat melek huruf yang dijadikan ukuran ternyata tidak bisa menjadi jaminan terjadi persamaan kesempatan dan persamaan upah di pasar tenaga kerja.
6. Indikator lain yang tidak kalah penting adalah akses terhadap sumber produksi atau aset produktif, seperti tanah. Indikator ini juga tidak digunakan oleh *Human Development Report*. Di perkotaan, aset produktif

dikuasai oleh laki-laki, yaitu sebesar 76,9%, sedangkan perempuan hanya menguasai 14,3%. Di daerah pinggiran, 67,4% dikuasai laki-laki dan 17,4% dikuasai perempuan. Sedang di daerah perdesaan rasionya adalah 66,7% dikuasai laki-laki dan hanya 20,4% dikuasai oleh perempuan (Suryahadi, 2004). Disparitas gender dalam hal akses terhadap tanah atau aset produktif mengakibatkan akses perempuan yang rendah pada modal atau kredit. Hal ini juga menunjukkan dominasi laki-laki atas akses dan kontrol produksi.

Penutup

Untuk mencapai hasil pembangunan yang optimal, di samping juga membantu pemerintah daerah dalam menentukan strategi pembangunannya, sangat penting untuk meninjau ulang indikator-indikator yang digunakan dalam indeks HDI, HPI, GDI, dan GEM. Hal ini penting agar laporan pembangunan manusia menjadi laporan yang bisa langsung diaplikasikan bagi pengambil kebijakan untuk menentukan prioritas pembangunan di daerahnya. Untuk itu, indikator-indikator yang digunakan harus disempurnakan kembali supaya bisa mengungkapkan kondisi perempuan yang riil. Hal ini penting karena indikator tersebut harus bisa menunjukkan di mana harus dilakukan perbaikan terhadap kesejahteraan perempuan yang tercermin dalam peringkat GDI dan GEM, dan yang pada gilirannya akan memperbaiki peringkat HDI dan HPI.

Daftar Pustaka

BPS, Bappenas dan UNDP Indonesia (2004) *Indonesia Human Development Report 2004, The Economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia*. Jakarta: BPS, Bappenas dan UNDP Indonesia.

Komisi Penanggulangan HIV AIDS Kota Pontianak (2005) "Data HIV/AIDS di Kalimantan Barat Akhir Tahun 2005." Laporan.

Gatra (2004) "Disertasi Angka Kematian Ibu Indonesia Tertinggi di Asteng." Artikel Gatra, Printed Edition.

Noerdin, Edriana et al (2005) *Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Indonesia di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Women Research Institute. Jakarta.

Suryahadi, Asep (2004) « Perluasan Kesempatan Kerja dan Berusaha: Perspektif Gender. » Dipresentasikan dalam Lokakarya: Gender Mainstreaming PRSP, Jakarta 8-9 April, 2004.

Lebih Mudah Mencari Uang daripada Bertahan Hidup Persoalan Perempuan Buruh Migran

Sita Aripurnami

I. Pengantar

Pada 2004 ILO Jakarta menyusun sebuah dokumen yang bertujuan untuk menyediakan sebuah pemetaan terhadap isu-isu buruh migran guna membantu ILO Jakarta mengembangkan program pekerja migran untuk 2004-2005 (Aripurnami, 2004). Tulisan ini dibuat berdasarkan dokumen tersebut. Secara khusus tulisan ini akan lebih memberi uraian yang berfokus pada analisis masalah isu-isu buruh migran, terutama perempuan buruh migran yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga.

Dalam mencermati masalah isu-isu buruh migran ini akan digunakan kerangka analisis gender yang secara spesifik merujuk pada informasi mengenai perbedaan dan persamaan antara buruh migran perempuan dan laki-laki, baik mengenai jenis kerja yang dilakukan, akses dan kontrol atas sumber daya, serta partisipasi mereka dalam proses pengambilan keputusan (Jensen, 2001:vi). Meskipun demikian, karena pada kenyataan-

nya 72%¹ dari buruh migran adalah perempuan, analisis akan lebih menekankan pada ketidakberdayaan² mereka.

Secara umum, tulisan ini memang cukup banyak menuturkan persoalan yang dihadapi oleh buruh migran. Harapannya, dengan mencoba memaparkan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh buruh migran, pembaca akan dapat memahami bahwa di tengah-tengah kerumitan masalah buruh migran, perempuan yang bekerja sebagai buruh migran dan bekerja sebagai pekerja rumah tangga adalah pihak yang paling tidak diuntungkan. Sementara itu, negara telah memperoleh devisa yang tidak sedikit dari para buruh migran ini. Harapannya pula, tulisan ini dapat mendorong penelitian lebih lanjut mengenai buruh migran dan bahkan kegiatan yang dapat bermuara pada upaya penyelesaian masalah (setidaknya mengurangi masalah) yang dihadapi oleh buruh migran di Indonesia, terutama perempuan buruh migran.

II. Perempuan Buruh Migran yang Bekerja sebagai Pekerja Rumah Tangga

1. Latar Belakang

“Mencari uang lebih mudah daripada bertaban hidup” (P, 20 tahun, Batam)

Kutipan di atas secara tepat menggambarkan situasi yang dihadapi oleh sebagian besar, bahkan hampir seluruh buruh migran, terutama perempuan, yang bekerja di luar negeri. Pada kasus ini, P (20 tahun) dari Sangir Talaud, Sulawesi Utara, dipukuli oleh ibu majikannya dan kemudian meminta bantuan dari sebuah agen di Singapura untuk memulangkan dirinya ke kampung halamannya di Sulawesi Utara. Namun, P yang baru bekerja

¹ Data 2003 dari Migrant Care; diskusi dengan Aris Hidayah, 17 Maret, 2004.

² Anti ketidakberdayaan pekerja migran, terutama perempuan, seperti yang dijelaskan dalam “Information Guide. Booklet 1. Introduction: Why the Focus on Women International Migrant Workers,” hal. 1, mencakup mengalami diskriminasi, eksploitasi dan penganiayaan sepanjang proses tahapan untuk menjadi pekerja migran ke luar negeri.

selama dua minggu dikirim ke Batam awal April 2004 yang lalu. Untuk sementara P tinggal pada salah satu pusat krisis untuk perempuan buruh migran di Batam. Dia ditemukan terlihat sangat ketakutan serta kebingungan di tempat penyeberangan *ferry* oleh salah seorang pekerja sosial dari pusat krisis itu. P sangat sedih ketika mengetahui dirinya tidak dapat pulang ke kampung halamannya. Masalahnya, agen pengirim tenaga kerja di kampung halamannya sedang mencari-cari dirinya karena belum membayar biaya pelatihan prakerja senilai tujuh bulan gaji di Singapura. Kalau tidak membayar, P tidak pernah akan mendapatkan kembali ijazah SMA-nya yang saat ini ada di tangan agen pengirim tenaga kerja tersebut. Salah satu jalan keluar yang dipikirkan P sekarang adalah untuk mencari kerja sebagai pembantu rumah tangga di Batam. Paling tidak, P berpikir, dirinya dapat mulai mencari uang agar dapat menebus ijazah SMA-nya pada agen pengirim tenaga kerja di kampung halamannya itu.

P adalah satu dari ribuan orang yang mencari pekerjaan ke luar negeri. Sejak awal 1970-an, jumlah warga negara Indonesia yang bekerja sebagai pekerja migran meningkat. Menurut data dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, sejak 1999 tercatat ada 400,000 orang yang meninggalkan Indonesia untuk bekerja ke luar negeri setiap tahunnya dan 72% di antaranya adalah perempuan. Tabel 1 memberi gambaran mengenai jumlah orang yang bekerja ke luar negeri secara terpilah menurut jenis kelamin (Susilo et al, 2003: 1).

Tabel 1.
Data Terpilah mengenai Buruh Migran Indonesia

Periode	Perempuan	Laki-laki	Total
1969 – 1974	—	—	5,624
1974 – 1979	3,817	12,235	16,052
1979 – 1984	55,000	41,410	96,410
1984 – 1989	198,735	93,527	292,262
1989 – 1994	442,310	209,962	652,272
1994 – 1997*	503,980	310,372	814,352
1999 – 2002	972,198	383,496	1,355,694

Sumber: Susilo et. al. (2003)

*Data tahun 1998 tidak tersedia.

Tabel 1 menunjukkan bahwa perempuan merupakan mayoritas dari tenaga kerja ke luar negeri dalam kurun waktu dua dekade ini. Dalam diskusi dengan Anis Hidayah dari Migrant Care (17 Maret 2004), disebutkan bahwa pada 1999-2002, lebih dari 72% buruh migran adalah perempuan dan 95% dari 72% perempuan buruh migran bekerja sebagai pekerja rumah tangga. Terdapat delapan negara yang menerima buruh migran pekerja rumah tangga, yaitu Saudi Arabia, Malaysia, Taiwan, Hong Kong, Kuwait, Singapore, Emirat Arab, dan Brunei Darussalam.

Di antara kedelapan negara tersebut, hanya Hong Kong yang menyediakan peraturan formal mengenai jam kerja, upah standar, dan kewajiban-kewajiban lain yang perlu disediakan oleh majikan bagi pekerja rumah tangganya. Sementara itu, negara-negara lainnya tidak menyediakan perlindungan bagi buruh migran.

Sekalipun demikian, perempuan buruh migran di Hong Kong juga masih mengalami persoalan upah yang lebih rendah dari standar upah yang telah ditetapkan di Hongkong untuk pekerja migran. Tampaknya, persoalan yang masih dialami perempuan buruh migran Indonesia sejak tahun 1980-an adalah penggajian yang lebih rendah dari standar. Di Hong Kong misalnya, pada tahun 1997-an standar gaji mencapai HK \$3.670 atau setara dengan Rp. 4,752,650,- dan berubah menjadi HK \$3.270 atau setara dengan Rp. 4,234,650,- pada tahun-tahun setelahnya. Saat ini, standar gaji dinaikkan sedikit menjadi HK \$3.320 atau sebesar Rp. 4,299,400,-. Sementara itu, berdasarkan pantauan *Indonesian Migrant Workers Union* (IMWU), tercatat dari 95,000 orang perempuan buruh migran di Hong Kong, 30% di antaranya dibayar di bawah standar upah yang berlaku (*Kompas*, 24 September 2005). Masih ada sampai saat ini perempuan buruh migran yang diupah sebesar HK \$2.500 atau Rp. 3,237,500,-. Selisih Rp. 1,061,900,- lebih rendah dari standar upah yang semestinya.

Sebagaimana yang telah dikatakan, Hong Kong adalah satu-satunya negara yang menyediakan peraturan untuk melindungi pekerja migran di negaranya. Namun, seperti yang diamati oleh Forum Komunikasi Mukminat Peduli Umat (FKMPU), sekalipun pemerintah Hong Kong mempunyai aturan yang baik, belum tentu diikuti oleh pelaksanaan yang konsisten (*Kompas*, 24 September 2005). Peraturan baru akan terimplemen-

tasi atau mampu melindungi apabila buruh migran berani mengajukan tuntutan. Menurut peraturannya, apabila diketahui majikan telah memberikan upah di bawah standar, maka majikan itu harus membayar denda antara HK \$50,000-60,000 kepada buruh migran yang dirugikan. Sejauh ini, denda yang biasanya dikabulkan atas kasus upah rendah yang diajukan ke pengadilan adalah HK \$20,000.

Buruh migran Indonesia, terutama perempuan buruh migran yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga, menghadapi eksploitasi dan kekerasan yang sistematis sepanjang proses penempatan kerjanya ke luar negeri. Hal ini merupakan akibat dari lemahnya peraturan, kontrak kerja dan perjanjian internasional antara negara pengirim dan penerima. Kegagalan peraturan untuk melindungi buruh migran ini pada akhirnya juga gagal memperkuat posisi mereka. Sebagai konsekuensinya, sekitar 20,000 buruh migran Indonesia kembali ke Indonesia setiap tahunnya dengan beragam masalah yang tidak terselesaikan, dari mengalami pelecehan seksual, penganiayaan psikologis dan fisik, sampai kekerasan seksual dan perkosaan, bahkan kematian (Susilo et al, 2003: 4). Kebanyakan dari mereka yang mengalami masalah yang tidak terselesaikan ini adalah perempuan. Di Hong Kong, dalam kurun waktu satu setengah tahun terakhir ini, telah terjadi tujuh kasus bunuh diri perempuan buruh migran dengan cara meloncat dari jendela apartemen akibat depresi. Kasus mereka hingga saat ini masih belum tuntas diselesaikan, hanya jenazahnya dipulangkan ke kampung halamannya.

2. Permasalahan yang Dihadapi Buruh Migran Indonesia³

Hampir semua pihak sepakat bahwa persoalan yang dihadapi oleh buruh migran di Indonesia adalah lemahnya peraturan dan pelaksanaan peraturan di Indonesia, di samping perjanjian bilateral antara pemerintah Indonesia dengan negara penerima buruh migran yang tidak melindungi buruh migran.⁴ Lebih jauh lagi, posisi perempuan buruh migran hampir selalu

³. Bagian ini disusun berdasarkan hasil FGD dengan LSM dan organisasi-organisasi Internasional, Maret-April 2004.

⁴. Wawancara dengan Muji Handoyo, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Nina Tursina,

lebih rendah dibandingkan dengan buruh migran laki-laki. Hal ini disebabkan oleh nilai-nilai dalam masyarakat yang cenderung mengasosiasikan pekerjaan-pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian atau keterampilan khusus dengan pekerjaan perempuan. Perempuan menjadi tersisihkan ke dalam pekerjaan yang dianggap pantas dihargai dengan murah. Selain itu, kebanyakan dari perempuan buruh migran ini tidak memiliki akses dan kontrol atas informasi yang benar yang mereka butuhkan untuk melindungi diri sebagai pekerja.

Tabel 2.
Kontribusi Buruh Migran pada Devisa Negara

Tahun	Jumlah
2001	US \$ 1.1 miliar
2002	US \$ 3.1 miliar
2004	US \$ 5 miliar

Sumber: *Kompas*, 3 November 2003 & 12 Januari 2004

Kondisi buruh migran sebagai pihak yang membutuhkan pekerjaan di luar negeri (agar mendapatkan uang untuk hidup), menempatkan mereka pada posisi yang terpaksa menerima apapun yang ditawarkan agen pencari tenaga kerja. Sehubungan dengan hal ini, isu yang paling penting untuk membantu buruh migran, terutama perempuan buruh migran, adalah adanya undang-undang atau peraturan yang melindungi mereka.

a. Undang-Undang atau Peraturan yang Melindungi Buruh Migran, termasuk Perempuan Buruh Migran

Adalah mutlak hukumnya bagi negara untuk menyediakan peraturan atau undang-undang sebagai upaya perlindungan buruh migran. Kontribusi buruh migran terhadap ekonomi nasional sangatlah besar. Berdasarkan laporan

APINDO, Adrie Nelwan, PJTKI, Syahwien Adenan, Direktorat Perlindungan WNI dan Bantuan Hukum Luar Negeri, Departemen Luar Negeri, dan FGD bersama LSM serta organisasi-organisasi Internasional, Maret-April 2004.

an buruh migran yang dibuat oleh 60 lembaga swadaya masyarakat (LSM), tercatat bahwa remitansi buruh migran memberikan kontribusi yang berarti kepada ekonomi nasional, yakni sekitar US\$ 2.5 miliar per tahun (*Kompas*, 3 November 2003; *Kompas*, 12 Januari 2004). Kontribusi buruh migran pada devisa negara yang secara resmi dicatat pemerintah dapat dilihat pada Tabel 2.

Melihat besarnya kontribusi buruh migran pada ekonomi nasional Indonesia, sepatutnya negara memikirkan upaya perlindungan yang sungguh-sungguh dapat diterapkan bagi kesejahteraan para pahlawan devisa negara ini. Setelah melalui proses diskusi yang panjang, sejak tahun 1998, undang-undang yang diharapkan dapat melindungi buruh migran disahkan oleh Presiden RI pada tanggal 18 Oktober 2004. Undang-undang tersebut adalah Undang-Undang (UU) No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN).

Sejak disahkan satu tahun yang lalu, pemerintah baru melakukan sosialisasi atas undang-undang tersebut. Hingga saat ini, pemerintah belum membuat Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang tersebut. Hal ini cukup menyulitkan, karena tidak ada pegangan ketika akan menerapkan undang-undang ini.

Sejak perumusannya, undang-undang ini sudah memperoleh sorotan dari berbagai pihak yang bahkan juga menawarkan rumusan alternatif mengenai undang-undang tersebut. Berbagai kalangan tersebut terutama terdiri dari kalangan akademisi (Universitas Brawidjaja), DPR (Badan Legislatif) dan aktivis LSM (Kopbumi). Khususnya kalangan LSM dan akademisi menyoroti empat hal, yakni:

1. UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dipandang terlalu menempatkan pemerintah, dalam hal ini Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, sebagai regulator, pembina, pengawas dan sekaligus pelaksana. Keadaan ini mencerminkan adanya pelbagai konflik kepentingan seperti yang tertuang dalam pasal 5 ayat 1: "Pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri." Menjadi

pertanyaan bagaimana pemerintah bisa bersikap obyektif bila pada saat yang sama mempunyai kepentingan sebagai pelaksana penempatan tenaga kerja (*Kompas*, 30 Oktober 2004).

Pasal 51⁵ yang merinci pengurusan dokumen agar calon TKI dapat ditempatkan di luar negeri dipandang justru menempatkan buruh migran sebagai komoditas dan harus menanggung seluruh biaya yang dibutuhkan. Dalam pasal ini dirincikan perlunya memiliki dokumen dari Kartu Tanda Penduduk, ijazah, akte kelahiran atau surat kenal lahir, surat keterangan status perkawinan, fotokopi buku nikah, surat keterangan izin suami atau istri, orang tua, sertifikat kompetensi kerja, hingga penempatan kerja dan perjanjian kerja (UU No. 39/2004: 21). Demikian pula dengan pasal 76⁶ ayat 2 dan 3, yang menyebutkan bahwa ada biaya lain selain biaya penempatan calon TKI, yakni: (1) pengurusan jati diri; (2) pemeriksaan kesehatan dan psikologi dan pelatihan kerja; dan (3) sertifikasi kompetensi kerja diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri. Walau komponen biaya 1 hingga 3 dikenakan pada buruh migran, namun kenyataannya buruh migran menanggung seluruh biaya dokumen penempatan (*Kompas*, 30 Oktober 2004). Pasal ini jelas sekali melegalkan posisi pelaksana untuk mengambil biaya penempatan.

Perlindungan buruh migran dalam undang-undang ini dijalankan sebagai program dan bukan sebagai tanggung jawab negara kepada

⁵. Pasal 51 mengenai pengurusan dokumen. Menyebutkan bahwa untuk dapat ditempatkan di luar negeri, calon TKI harus memiliki dokumen yang meliputi: a. Kartu Tanda Penduduk, Ijazah pendidikan terakhir, akte kelahiran atau surat keterangan kenal lahir; b. surat keterangan status perkawinan bagi yang telah menikah melampirkan copy buku nikah; c. surat keterangan izin suami atau istri, izin orang tua, atau izin wali; d. sertifikat kompetensi kerja; e. surat keterangan sehat berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dan psikologi; f. paspor yang diterbitkan oleh Kantor Imigrasi setempat; g. visa kerja; h. perjanjian penempatan kerja; i. Perjanjian kerja, dan j. KTKLN.

⁶. Pasal 76 mengenai pembiayaan. (1) Pelaksana penempatan TKI swasta hanya dapat membebaskan biaya penempatan kepada calon TKI untuk komponen biaya: a. pengurusan dokumen jati diri; b. pemeriksaan kesehatan dan psikologi; dan c. pelatihan kerja dan sertifikasi kompetensi kerja. (2) Biaya selain biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri. (3) Komponen biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus transparan dan memenuhi asas akuntabilitas.

warganya sesuai dengan amanat UUD 1945. Perlindungan diperlukan mulai dari tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampungan, keberangkatan, masa kerja dan kepulangan, serta pascapemulangan sebagaimana yang disampaikan oleh Tina Suprihatin (*Kompas*, 30 Oktober 2004).

2. Kewenangan setiap kabupaten/kota atas perusahaan Penyalur Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI). Dalam undang-undang ini, dinyatakan bahwa kabupaten/kota mempunyai kewenangan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan tenaga kerja ke luar negeri, dengan kata lain, berhubungan dengan PJTKI, bila mendapat pelimpahan sebagian wewenang dan diminta melakukan perbantuan dari pemerintah di Jakarta. Hal ini jelas terlihat pada Pasal 5 ayat 2 (UU No. 39/2004: 6).

Kewenangan penuh tetap terletak pada pemerintah di Jakarta, dalam hal ini Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Seperti juga yang dapat dilihat pada Bab IV tentang Pelaksana Penempatan TKI di Luar Negeri, pasal 10 – 18 UU No. 39/2004. Pada intinya, untuk semua persyaratan administrasi, PJTKI sama sekali tidak berurusan dengan pemerintah daerah. Dalam undang-undang ini tampak bahwa biaya administratif yang dikenakan bagi PJTKI menjadi pemasukan bagi pemerintah di tingkat nasional. Dengan demikian, pemerintah daerah kabupaten/kota tidak mempunyai kewenangan untuk mengenakan biaya administratif dari PJTKI untuk APBD daerah tersebut. Dalam era desentralisasi setiap daerah harus meningkatkan pendapatan daerahnya. Dalam konteks ini, mengenakan biaya administrasi bagi PJTKI memang dapat dilihat sebagai salah satu cara yang dapat digunakan untuk memperoleh pendapatan bagi daerah. Dengan memiliki wewenang untuk mengenakan biaya administrasi bagi PJTKI di daerahnya, dana tersebut dapat digunakan, antara lain sebagai upaya pelayanan pemerintah daerah bagi para buruh migran yang berasal dari daerahnya. Meskipun demikian, perlu untuk mengingat bahwa transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana adalah hal utama yang harus ditegakkan.

Sebetulnya, di Kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, ada sebuah perda yang mengakui kontribusi buruh migran bagi pema-sukan daerah. Perda ini secara jelas mengatur hubungan antara tiga pihak, yaitu pemerintah daerah, perusahaan penyalur tenaga kerja, dan buruh migran. Peraturan ini memperkuat posisi buruh migran dan dapat melindungi mereka dari kemungkinan perusahaan mencari keuntungan dari mereka. Perda ini dipandang oleh para pembela hak-hak buruh migran sebagai salah satu contoh perda yang baik tentang pengaturan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dari salah satu daerah pengirim buruh migran ke luar negeri.

Hal ini penting karena seringkali pengaturan terhadap PJTKI membuat banyak pemerintah daerah merasa tidak bertanggung jawab atas persoalan-persoalan yang muncul sehubungan dengan PJTKI dan pengiriman buruh migran. Seringkali terjadi bahwa urusan seperti ini dilimpahkan kepada Kantor Dinas Tenaga Kerja untuk dikoordinasikan dengan Departemen Tenaga Kerja di tingkat pusat. Para aktivis LSM yang bekerja dalam isu buruh migran memandang hal tersebut sebagai isu yang perlu dibicarakan antara Departemen dan Dinas Tenaga Kerja dengan pemerintah daerah agar upaya perlindungan dan penyelesaian masalah buruh migran dapat lebih efektif dilakukan. Mengingat ada kecenderungan dari pihak pemerintah daerah untuk lepas tangan dengan adanya pengaturan mengenai biaya administrasi yang ditetapkan seperti yang tertera sekarang dalam UU No. 39/2004.

3. Hal ketiga yang mendapat sorotan adalah pentingnya para buruh migran untuk memegang dokumen resmi yang asli, seperti paspor dan kontrak kerja. Jadi, apabila seseorang tidak memegang sendiri dokumen resminya karena majikan atau PJTKI menahannya, maka buruh migran ini berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum. Apalagi kondisi ini sejalan dengan peraturan tentang Hubungan Luar Negeri ayat 18/19. Dalam UU No. 39/2004 dinyatakan secara jelas dalam paragraf 5 mengenai Pengurusan Dokumen pada pasal 51 bahwa untuk dapat ditempatkan di luar negeri, calon tenaga kerja

di luar negeri harus memiliki dokumen resmi secara lengkap, termasuk paspor yang dikeluarkan oleh Kantor Imigrasi setempat (UU No. 39/2004:21).

Pada kenyataan banyak buruh migran Indonesia yang berangkat tidak dengan membawa dokumen resmi yang asli. Mereka cenderung berangkat dengan menggunakan jalur tidak resmi dan seringkali buruh migran seperti ini tidak terdaftar keberadaannya. Mereka ini kerap disebut dengan istilah *undocumented workers* atau pekerja yang tidak tercatat. Menurut catatan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi pada tahun 2002, terdapat 3.5 juta buruh migran, angka ini hampir tiga kali jumlah buruh migran yang terdaftar (*Kompas*, 29 Mei 2004.) Meskipun demikian, tetap terjadi kasus seorang pekerja migran yang melalui jalur resmi dan terdaftar, tetapi berangkat tanpa membawa dokumen resmi yang asli, seperti kasus yang dialami P di Batam di awal tulisan ini.

4. Hal yang juga dipandang penting adalah pengaturan biaya yang dikenakan kepada buruh migran. Sepatutnya besaran biaya ini dinyatakan secara eksplisit dalam undang-undang ini. Perlu juga diatur mengenai akuntabilitas dan transparansi proses penarikan biaya tersebut. Sayang sekali, dalam UU No. 39/2004 ini disebutkan dalam pasal 9 bagian c bahwa buruh migran memang ditentukan harus membayar biaya pelayanan penempatan kerja mereka, tetapi besarnya sama sekali tidak disebutkan (UU No. 39/2004:7). Selain itu, pada bagian ke tujuh pasal 76 tentang pembiayaan memang dinyatakan bahwa pelaksana penempatan tenaga kerja hanya bisa membebankan biaya calon tenaga kerja untuk tiga hal saja, yakni, (1) pengurusan dokumen jati diri; (2) pemeriksaan kesehatan dan psikologis, dan (3) pelatihan kerja dan sertifikasi kerja (UU No. 39/2004: 30). Hal ini perlu dicermati dan diusulkan untuk ditetapkan melalui undang-undang, agar menjadi jelas serta dapat menghindari tindakan-tindakan yang merugikan buruh migran.

Persoalan biaya ini ternyata menjadi persoalan paling utama dalam sistem pemulangan buruh migran (Palupi & Buntoro, 2004:

52–54). Dalam hal ini, ada ketetapan resmi biaya pelayanan oleh pemerintah, yaitu, sebesar Rp. 25,000,- untuk biaya pemulangan (harus) lewat Terminal III. Namun, biaya yang harus dibayar oleh setiap buruh migran yang kembali pada kenyataannya tidaklah seragam. Karena, selain harus membayar biaya pelayanan yang telah diatur dan ditetapkan secara resmi, buruh migran juga dipungut beberapa biaya lain yang sebenarnya tidak ada dalam ketentuan yang berlaku.

Celakanya, besaran biaya yang dikenakan kepada buruh migran ini amat tergantung dengan keberanian buruh migran tersebut untuk menolak atau menegosiasi dengan pihak-pihak yang meminta bayaran pada mereka. Buruh migran serta keluarganya yang tidak berani menolak untuk membayar beberapa komponen biaya yang dipaksakan kepada mereka akan mengeluarkan biaya yang lebih besar daripada mereka yang berani menolak atau mampu bernegosiasi. Bahkan, ada buruh migran yang harus membayar sepuluh kali lipat besarnya dari biaya resmi, yakni, sebesar Rp. 250,000,- karena tidak mengetahui biaya resmi yang sebenarnya harus mereka bayarkan. Mereka yang kerap tidak tahu dan mengalami kerugian (akibat tidak berani menolak atau bernegosiasi) adalah buruh migran yang perempuan. Bagi kebanyakan buruh migran, terutama yang perempuan, membayar beragam biaya yang nilainya tinggi tidak begitu penting asalkan mereka dapat segera kembali ke kampung halamannya (Palupi & Buntoro, 2004).

Salah satu keprihatinan para pemerhati buruh migran dalam hubungannya dengan masalah biaya adalah, sebagaimana telah disebutkan di atas, soal transparansi dan akuntabilitas. Sebagai gambaran saja, mengenai pengelolaan biaya pemulangan di Terminal III. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan selama dwi semester 2004 oleh Institute for ECOSOC Rights tercatat setiap bulannya rata-rata 25,472 orang yang pulang ke tanah air melalui Terminal III (Palupi & Buntoro, 2004: 66–67). Bila setiap buruh migran yang kembali itu membayar biaya resmi pelayanan sebesar Rp. 25,000,- per orangnya, maka Terminal III mendapatkan pemasukan dari buruh migran setiap bulannya rata-rata sebesar Rp. 636,800,000,-. Dengan

biaya sebesar itu, buruh migran patut mendapatkan pelayanan yang jauh lebih baik dari sekarang. Faktanya, para buruh migran ini justru dikenakan biaya yang lebih tinggi daripada biaya resmi yang telah ditetapkan. Upaya yang awalnya ditetapkan untuk membantu dan melindungi buruh migran, telah bergeser menjadi bisnis berselubung pelayanan.

Kurang transparannya informasi yang disediakan membuat buruh migran dan seringkali juga keluarganya, membayar biaya yang sebetulnya tidak perlu mereka keluarkan.

Selain itu, beberapa LSM yang bekerja untuk mengadvokasikan hak-hak perempuan buruh migran memandang bahwa undang-undang ini kurang mengatur persoalan kekerasan terhadap perempuan. Persoalan ini amat kerap menimpa perempuan buruh migran, terutama yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga. Betul, bahwa undang-undang ini telah secara eksplisit menimbang, sebagaimana tertulis pada bagian d, bahwa:

...negara wajib menjamin dan melindungi hak asasi warga negaranya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, antidiskriminasi, dan anti perdagangan manusia. (UU No. 39/2004:1)

UU No. 39/2004 ini juga telah menyebutkan dalam pasal 2 bahwa penempatan dan perlindungan calon tenaga kerja dan tenaga kerja di luar negeri berasaskan persamaan hak dan kesetaraan serta keadilan gender (UU No. 39/2004:5). Seperti halnya pelecehan seksual dan perkosaan, juga perlu didefinisikan arti kekerasan dengan jelas pada bagian dan pasal yang secara eksplisit menjelaskan mengenai istilah kekerasan, termasuk kekerasan seksual, hal yang sangat mungkin dialami oleh para buruh migran, terutama yang perempuan.⁷ Apabila definisi yang jelas mengenai

⁷ Sebagaimana yang disampaikan oleh wakil dari Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan yang hadir dalam FGD yang diselenggarakan oleh Yayasan TIFA, 3 Maret, 2004.

kekerasan terhadap perempuan dimasukkan ke dalam UU No. 39/2004, hal ini dapat menjadi dasar bagi apa yang dimaksud sebagai tindakan kekerasan seksual serta cara penanganannya.

Sebenarnya, dengan hadirnya UU No. 39/2004 ini, perlindungan bagi buruh migran secara resmi telah disediakan oleh negara. Dengan demikian, ada peluang untuk mengakhiri impunitas para pelaku kejahatan terhadap buruh migran. Beberapa catatan yang telah diberikan di atas bisa menjadi landasan untuk membantu menyiapkan peraturan pelaksanaan undang-undang ini agar lebih efektif melindungi buruh migran.

b. Advokasi Kasus Perempuan Buruh Migran

Sehubungan dengan advokasi kasus perempuan buruh migran, adalah penting untuk menyadari bahwa keberhasilan advokasi didasarkan pada data yang baik dan valid. Sebelum kita lebih dalam membicarakan mengenai data yang baik dan valid, perlu disadari bahwa isu-isu kekerasan terhadap perempuan, dari pelecehan seksual hingga perkosaan, penipuan, pemerasan dan pandangan bahwa pekerjaan rumah tangga adalah jenis kerja yang rendah, hampir selalu muncul dalam semua kasus yang dialami oleh perempuan buruh migran. Isu-isu tersebut, melintasi kasus-kasus yang muncul sejak proses rekrutmen, prakeberangkatan dan keberangkatan, masa kerja dan masa kembali dari kerja di luar negeri. Tampaknya, dalam setiap langkah pekerja migran, terutama perempuan buruh migran, isu kekerasan terhadap perempuan hampir selalu muncul. Karena kebanyakan dari pekerja migran adalah perempuan dan kebanyakan dari perempuan buruh migran itu bekerja sebagai pekerja rumah tangga, persoalan yang dialami oleh perempuan menjadi lebih sering muncul.

Hal yang cukup mengejutkan adalah kenyataan bahwa sampai sekarang kebanyakan kasus buruh migran itu diselesaikan hanya sampai proses mediasi. Kebanyakan dari kasus itu tidak diselesaikan hingga proses pengadilan, karena memang dalam rumusan UU No. 39/2004 pasal 85 mengenai Penyelesaian Perselisihan, dianjurkan untuk mengupayakan penyelesaian secara damai dan musyawarah (UU No. 39/2004: 33). Hal ini serupa dengan yang tertuang dalam Kepmenakertrans No. 104A/Men/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri.

Memang, sebagaimana yang diamati oleh para aktivis LSM⁸ yang bekerja untuk isu buruh migran, UU No. 39/2004 merupakan pengulangan dari Kepmenakertrans No. 104A/Men/2002. Tampaknya, peraturan yang ada lebih mengatur mekanisme penempatan tenaga kerja di luar negeri, seperti pembentukan PJTKI.

Sementara itu, kebanyakan dari kasus yang muncul merupakan kasus kekerasan terhadap perempuan. Kenyataan ini mencerminkan relasi yang tidak setara bukan saja antara majikan dengan pekerjanya, tetapi juga menggambarkan ketidakberdayaan buruh migran sebagai perempuan yang berasal dari desa yang bekerja dalam sebuah negara asing dan kebanyakan merupakan negara yang besar dan modern. Pada titik ini menjadi penting untuk dipahami bahwa mengadvokasikan kasus buruh migran berkaitan bukan saja dengan peraturan yang kuat untuk melindungi mereka, tetapi juga dengan pengorganisasian data yang baik dan valid guna menyediakan informasi yang akurat serta lengkap bagi upaya pemberdayaan serta penyelesaian persoalan buruh migran di Indonesia. Data dan informasi merupakan hal yang mendasar untuk mendukung aktivitas advokasi penyelesaian persoalan buruh migran yang kuat dan solid.

c. Informasi dan Basis Data mengenai Buruh Migran

Sistem informasi dan basis data yang ada saat ini dirasakan masih amat lemah. Sudah banyak yang melakukan upaya berkaitan dengan pengadaan informasi dan pengembangan basis data. Namun, upaya ini masih terkesan berdiri sendiri dan sporadis, sementara persoalan buruh migran amat rumit dan wilayahnya luas sekali. Hal ini menyulitkan bagi berbagai pihak, pemerintah maupun kalangan masyarakat sipil, seperti aktivis LSM dan akademisi, yang berniat melakukan upaya penyelesaian masalah yang dihadapi buruh migran. Upaya penyelesaian masalah ini melintasi seluruh proses

⁸. Salah satunya seperti yang dituturkan melalui perbincangan pada 19 Oktober 2005 dengan Sri Palupi dari Institute for ECOSOC Rights, Jakarta, sebuah LSM yang bekerja untuk mendesakkan penegakan dan pemajuan hak ekonomi, sosial dan budaya bagi kelompok-kelompok marjinal, juga mendorong terwujudnya akuntabilitas publik kinerja bisnis yang dapat berdampak pada kepentingan masyarakat. Salah satu kegiatannya adalah melakukan penelitian mengenai buruh migran Indonesia.

atau tahapan, yakni mulai dari proses rekrutmen, prakeberangkatan, keberangkatan, masa bekerja hingga pemulangan.

Sebenarnya, tidak kurang upaya yang sudah dilakukan baik oleh pemerintah maupun kalangan masyarakat sipil. Informasi-informasi seperti proses untuk bekerja ke luar negeri, undang-undang dan peraturan mengenai tenaga kerja ke luar negeri, serta kondisi kerja negara-negara tujuan adalah jenis informasi yang biasanya disebarkan kepada calon buruh migran dan buruh migran. Namun, penyediaan informasi pada setiap tahapan atau proses untuk menjadi buruh migran kerap kali hanya bersifat sekilas dan tidak dirancang secara berkelanjutan.

Hal yang banyak dilakukan adalah menyediakan informasi dalam format publikasi atau cetakan dan hanya dibagikan tanpa terlalu dijelaskan secara gamblang kepada para calon buruh migran atau buruh migrannya. Kenyataannya, seringkali para calon buruh migran dan buruh migran ini tidak bisa menangkap secara jelas dan utuh informasi yang diberikan kepadanya.

Di samping informasi yang gamblang dan berguna bagi buruh migran, hal lain yang patut dicatat adalah perlunya sebuah sistem informasi yang lengkap, termasuk yang berkaitan dengan identitas diri calon buruh migran dan buruh migran. Identitas diri ini menjadi penting karena dapat membantu terutama apabila buruh migran tersebut menghadapi masalah. Pihak keluarga dan lembaga, bahkan pemerintah yang akan membantu, akan segera dapat melakukannya.

Tabel 3 memperlihatkan usulan penulis untuk format informasi identitas diri yang dapat membantu upaya advokasi buruh migran. Informasi mengenai daerah asal dan alamat lengkap adalah data yang terutama penting untuk memudahkan pihak-pihak yang membantu apabila ada masalah. Persoalannya, seringkali yang terjadi adalah banyaknya pengiriman tenaga kerja yang tidak terdokumentasi. Karena tidak melalui jalur resmi, maka datanya seringkali dikaburkan atau bahkan sama sekali berbeda. Persoalan muncul ketika buruh migran mengalami masalah. Banyak kasus yang menunjukkan hal ini. Misalnya saja kasus yang dihadapi perempuan buruh migran yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga di Singapura, hampir semua yang mengalami masalah berangkat tidak dengan data diri yang sebenarnya.

Tabel 3.
Format Informasi Identitas Buruh Migran

Identitas dan Informasi Kerja Buruh Migran
Nama
Usia
Tingkat Pendidikan
Status Pernikahan
Daerah asal & alamat lengkap
Nama & alamat perusahaan pengirim
Jenis Kerja
Negara Tujuan
Berangkat ke luar Indonesia dari daerah

Hal lain yang tak kalah penting adalah pembangunan basis data dari buruh migran itu sendiri. Sudah cukup banyak pihak yang menggeluti pembangunan basis data mengenai buruh migran ini. Mengingat kompleksitas masalah yang ada seputar persoalan buruh migran, maka pembangunan basis data ini seyogyanya dilakukan secara kelompok dan terkoordinasi dengan baik.

Tabel 4 mencantumkan daftar pertanyaan yang dapat diajukan untuk membantu pencarian data bersama. Daftar pertanyaan di atas hanyalah sebuah usulan, dan dapat dikurangi atau ditambah, bahkan diubah sesuai dengan konteks kerja basis data yang hendak dibangun. Setidaknya, pertanyaan-pertanyaan ini bisa dijadikan titik tolak untuk mengorganisasikan sebuah basis data bersama guna penguatan hak-hak buruh migran.

Selalu perlu diingat bahwa dalam membangun basis data, kerangka analisis gender menjadi dasar penggalan data. Penting untuk dilihat apakah ada perbedaan bagi buruh migran perempuan dan laki-laki dalam mengakses kerja di luar negeri. Juga bahwa kerja yang ada adalah bentukan sosial masyarakat. Menarik untuk melihat lebih jauh, apakah pembentukan dan pembagian kerja tertentu bagi perempuan dan laki-laki berhubungan dengan upah serta tunjangan, di samping perlakuan di tempat kerja yang akan diterimanya? Hal ini perlu diingat dan dicermati untuk memberikan

Tabel 4.
Panduan Pertanyaan untuk Pembangunan Basis Data

1. Apa saja jenis kerja yang tersedia bagi tenaga kerja Indonesia di luar negeri?
2. Apakah tersedia pula pelatihan untuk meningkatkan kapasitas pekerja sebelum berangkat ke luar negeri?
3. Apakah ada perbedaan ketersediaan kerja bagi pekerja perempuan dan laki-laki? Apa saja jenis kerjanya?
4. Apakah ada perbedaan ketersediaan pelatihan kerja bagi perempuan dan laki-laki? Apa saja jenis pelatihannya?
5. Adakah informasi yang tersedia pada masing-masing negara sehubungan dengan jenis kerja yang tersedia tersebut, baik bagi perempuan maupun laki-laki? (Ketentuan, Peraturan, UU untuk tenaga kerja asing di negaranya dan kebiasaan-kebiasaan serta alasan-alasan tentang jenis kerja yang biasa dikerjakan oleh perempuan dan laki-laki).
6. Apa dampaknya bagi pekerja perempuan dan laki-laki? Jelaskan dampaknya pada besar upah dan tunjangan yang diperoleh, jam kerja, potongan yang harus dibayarkan kepada penyalur tenaga kerja, dsb.
7. Apakah perempuan lebih berada pada posisi yang kurang diuntungkan dibandingkan laki-laki? Bila ya, jelaskan seperti apa, demikian juga bila tidak.
8. Adakah upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk penguatan, juga perlindungan bagi tenaga kerja di luar negeri, baik perempuan maupun laki-laki, sejak tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampunan, keberangkatan, masa kerja, kepulangan hingga pascakepulangan? (Ketentuan, Peraturan, UU, contoh-contoh upaya penyelesaian kasus, dsb).
9. Apakah yang dilakukan oleh Perusahaan Penyalur Tenaga Kerja dalam rangka penyelenggaraan penempatan dan perlindungan tenaga kerja, baik dari tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampunan, keberangkatan, masa kerja, kepulangan hingga pascakepulangan? (Ketentuan, Peraturan, UU, contoh-contoh upaya penyelesaian kasus, dsb).
10. Apakah yang dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil, termasuk LSM & Akademisi dalam rangka penyelenggaraan penempatan dan perlindungan tenaga kerja, baik dari tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampunan, keberangkatan, masa kerja, kepulangan hingga pascakepulangan? (Ketentuan, Peraturan, UU, contoh-contoh upaya penyelesaian kasus, dsb).
11. Adakah pelanggaran atas hak-hak pekerja? Seperti apa bentuk pelanggaran? Amati dari tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampunan, keberangkatan, masa kerja, kepulangan hingga pasca kepulangan?
12. Apakah ada pelanggaran hak yang spesifik terhadap pekerja perempuan dan laki-laki? Apa saja bentuknya? Amati dari tahap rekrutmen, prakeberangkatan/penampunan, keberangkatan, masa kerja, kepulangan hingga pasca kepulangan?

gambaran yang lebih lengkap mengenai persoalan buruh migran, terutama perempuan yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga.

Sehubungan dengan pembangunan basis data, perlu juga untuk melihat bagaimana kaitan antara data yang terkumpul dengan analisis terhadap produk-produk hukum dan peraturan yang ada, baik di tingkat lokal, nasional maupun internasional (negara tujuan kerja). Untuk itu, Tabel 5 menawarkan usulan pertanyaan yang dapat membantu.

Melalui basis data ini, dapat dilihat bagaimana gambaran akses buruh migran Indonesia, baik perempuan maupun laki-laki, terhadap kerja dan pelatihan kerja yang tersedia, bentuk-bentuk kerja, termasuk upah dan tunjangan, peraturannya serta jaminan keselamatan mereka.

Namun, ada tiga hal pokok yang penting untuk diingat ketika akan membangun basis data bersama. Ketiga hal pokok itu adalah:

1. Bagaimana data tersebut akan dikumpulkan?
2. Bagaimana data itu diorganisasikan?
3. Bagaimana data itu disebarakan?

Mengingat bahwa membangun basis data adalah sebuah kerja sama dan saling mengandalkan data yang sudah dimiliki oleh masing-masing pihak, maka perlu dipikirkan kesepakatan bersama menyangkut ketiga

Tabel 5.
Panduan Pertanyaan Mengenai Implikasi Produk Hukum dan Peraturan

1. Apakah produk hukum dan peraturan yang ada, baik di tingkat lokal, nasional dan internasional, melindungi hak-hak perempuan dan laki-laki sebagai buruh migran? Bagaimana produk tersebut melindungi?
2. Apakah produk hukum dan peraturan yang ada, baik di tingkat lokal, nasional dan internasional, justru merugikan hak-hak perempuan dan laki-laki sebagai buruh migran?
3. Bagaimana hal tersebut merugikan mereka?
4. Apakah produk hukum dan peraturan yang ada, baik di tingkat lokal, nasional dan internasional, meminggirkan kebutuhan dan kepentingan perempuan sebagai buruh migran?

hal penting di atas. Perlu ada kesepakatan siapa pihak yang akan menjadi semacam “moderator” untuk mengelola basis data. Pihak inilah yang akan bertugas untuk mengumpulkan materi dari pihak-pihak yang bersedia bekerja sama, termasuk memasukkannya ke dalam kategori data yang telah disepakati, melakukan *up date* isu-isu buruh migran dan menyebarkannya kepada pihak-pihak yang telah disetujui bersama oleh anggota kelompok kerja basis data buruh migran.

Salah satu hal yang juga penting adalah faktor menjaga kerahasiaan, terutama identitas diri buruh migran yang sedang memiliki masalah. Persoalan kerahasiaan ini memang kadang sulit diterima oleh pihak-pihak yang percaya bahwa data lengkap, termasuk identitas diri, untuk advokasi mutlak diketahui. Hal ini penting diingat dan dipikirkan lagi karena posisi buruh migran, apalagi kalau dirinya adalah seorang perempuan dan mengalami kasus kekerasan terhadap perempuan, masih amat tidak berdaya dan jauh dari perlindungan.

Oleh karena itu, upaya membangun sistem informasi dan basis data perlu dipilah-pilah cara kerjanya. Pada tahap pengumpulan data, semua pihak yang ingin terlibat dalam kerja bersama membangun sistem informasi dan basis data dapat melakukannya. Tetapi, pengelolaan sistem informasi dan basis data sebaiknya ditentukan untuk dikelola oleh satu tim yang terdiri dari beberapa orang yang dipercaya dan mampu melakukan pengelolaan data. Sementara, penyebaran data amat tergantung pada strategi kampanye atau advokasi yang ditetapkan secara bersama. Tentu saja, pihak buruh migran yang akan didukung hak-haknya adalah pihak terpenting yang harus ditanyakan lebih dahulu apakah dirinya bersedia kasusnya diangkat secara publik.

Tentunya, pembangunan sistem informasi dan basis data ini akan meliputi semua informasi berkaitan dengan persoalan yang dihadapi oleh buruh migran. Dalam hubungannya dengan pengumpulan data mengenai kasus yang dihadapi oleh perempuan buruh migran, penting untuk menyatakan secara jelas pengertian mengenai bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan. Selain itu, data atau informasi yang ada harus dinyatakan sebagaimana adanya tanpa dinilai secara seksis atau bias gender.

III. Pengorganisasian dan Pendidikan Buruh Migran

Pihak-pihak yang telah bekerja untuk pengorganisasian dan pendidikan bagi buruh migran meliputi pemerintah, LSM, dan lembaga-lembaga internasional.

1. Pemerintah

Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi saat ini mengembangkan tiga program, yaitu:⁹

a. Program Pencegahan dan Penanggulangan

Program ini berhubungan dengan kegiatan melakukan sosialisasi, menyediakan perlindungan bagi buruh migran (seperti melakukan pembelaan di luar negeri dan mengembangkan perjanjian bilateral), menangani persoalan-persoalan yang muncul di dalam negeri (misalnya melakukan pemantauan proses rekrutmen). Sehubungan dengan aktivitas pemantauan, departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi bekerja erat dengan Kepolisian RI dan Departemen Dalam Negeri.

b. Penguatan Kebijakan

Program ini berfokus pada evaluasi terhadap kerja PJTKI, termasuk menilai kegiatan mereka mempersiapkan tenaga kerja ke luar negeri, seperti menilai orientasi yang diberikan kepada para pekerja pada tahap prakeberangkatan, ujian yang diselenggarakan untuk menilai kapasitas pekerja, dan kontrol terhadap penempatan kerja yang informal. Melalui program ini, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi bekerja dengan dinas-dinas tenaga kerja di tingkat propinsi dan kabupaten serta departemen lain seperti Departemen Luar Negeri dan Kedutaan Besar Indonesia di luar negeri. Program ini juga menangani buruh migran yang dipulangkan.

⁹ Informasi berdasarkan "Overseas Employment Program Development," dokumen yang disiapkan oleh Mudji Handojo, Kepala Divisi Perencanaan dan Evaluasi, Dirjen PPTKLN, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi; juga wawancara dengan beliau pada Juni 2004.

c. Pengembangan Informasi Dasar dan Infrastruktur

Melalui program ini, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi telah mengembangkan sebuah pusat konsultasi, yang disebut pos TKLN (pos Tenaga Kerja Luar Negeri). Saat ini, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi telah membangun dua pos TKLN sebagai proyek uji coba di Cilacap (Jawa Tengah) dan Cianjur (Jawa Barat). Di pos TLKN ini, calon buruh migran bisa memperoleh informasi mengenai cara-cara menjadi buruh migran yang ke luar negeri. Menurut pengakuan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, informasi yang tersedia adalah informasi yang berisi prosedur dan mekanisme yang “tepat” untuk menjadi buruh migran. Program ini antara lain juga mencoba mengembangkan secara *on line* jenis kerja yang tersedia di berbagai negara, pemantauan pelaksanaan undang-undang tentang PPTKLN, dan mempromosikan badan-badan atau organisasi serikat pekerja bagi buruh migran di luar negeri.

Salah satu departemen pemerintah yang juga terlibat dalam kerja buruh migran adalah Departemen Luar Negeri. Lembaga yang bekerja untuk isu buruh migran adalah Direktorat Perlindungan dan Bantuan Hukum WNI di Luar Negeri, di bawah Dirjen Protokol dan Konsulat Departemen Luar Negeri. Direktorat ini bekerja di bawah Kebijakan Luar Negeri No. 37/99, yang menyatakan bahwa pemerintah Indonesia mempunyai tanggung jawab untuk melindungi warga negara Indonesia di luar negeri, termasuk menyediakan perlindungan hukum.¹⁰

Departemen Luar Negeri menunjukkan upaya yang besar dalam melindungi buruh migran Indonesia di luar negeri. Direktorat ini bekerja sama dengan banyak LSM dan Komnas Perempuan guna menyelesaikan masalah yang dihadapi buruh migran perempuan. Direktorat ini kerap mengadakan pertukaran informasi dengan pihak LSM, terutama yang terkait dengan penanganan kasus buruh migran. Direktorat ini terbuka terhadap masukan dari LSM. Selain itu, Direktorat ini juga menyediakan informasi tentang kerjanya menyelesaikan persoalan yang dihadapi buruh migran di luar negeri. Pada sebuah pertemuan yang diselenggarakan oleh

¹⁰ Perlindungan hukum di sini termasuk melindungi, bahkan dari tahap baru dikenai tuduhan hingga menjadi tersangka.

Direktorat ini, direktur lembaga ini menekankan pada pentingnya memperkuat kerja sama multipihak (*stakeholders*), terutama antara LSM, pemerintah dan perwakilan perusahaan (terutama perusahaan penyalur tenaga kerja).¹¹ Direktorat ini bahkan bersedia untuk mengorganisasikan pertemuan rutin untuk memperkuat kerja sama ini. Harapannya, upaya untuk mengadvokasikan dan membantu kasus-kasus yang dialami oleh buruh migran Indonesia di luar negeri dapat diatasi secara lebih efektif.

2. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Selama kurang lebih 14 tahun terakhir, jumlah LSM yang bekerja untuk isu buruh migran telah berlipatganda. Secara umum, LSM ini mengkategorikan kerja mereka ke dalam tiga jenis aktivitas sebagai berikut:¹²

a. Perlindungan Sosial bagi Buruh Migran

Program ini adalah jenis kegiatan yang telah dilaksanakan oleh LSM untuk memperkuat organisasi buruh migran dan keluarganya. Terutama program kerjanya ditujukan untuk memperkuat buruh migran dan melatih aktivitas paralegal. Aktivitas penguatan ini dirancang untuk menyediakan keterampilan bagi buruh migran dan keluarganya, juga termasuk di sini para mantan buruh migran agar dapat menggunakan uang yang berhasil mereka kumpulkan atau peroleh ketika bekerja di luar negeri. Biasanya organisasi LSM akan mengambil bentuk koperasi atau usaha bersama sebagai kegiatannya. Hal penting di sini adalah bagaimana memelihara hubungan dengan mitra mereka, baik buruh migran, mantan buruh migran maupun keluarganya. Fungsi kegiatannya bukan saja memutarakan uang yang ada agar lebih menghasilkan, tetapi juga memperkuat komunikasi antara buruh migran, terutama yang masih di luar negeri dengan keluarganya. Jadi, baik keluarga buruh migran maupun buruh migrannya saling dapat mengetahui kondisi dan informasi terkini mengenai kedua belah pihak. Mantan buruh migran juga dapat menjadi anggota koperasi agar dapat memperoleh jenis kerja

¹¹ Pertemuan pada 2 April, 2004 dengan Syahwien Adenan, Direktur Direktorat Perlindungan dan Bantuan Hukum bagi WNI di Luar Negeri.

¹² Berdasarkan beberapa FGD dengan LSM antara Maret–April 2004.

yang lain.

Kegiatan paralegal lebih menyediakan informasi dasar mengenai produk-produk hukum sehubungan dengan ketentuan yang mengatur buruh migran dan informasi seputar KUHP. Dengan memahami informasi ini, diharapkan mantan buruh migran, buruh migran yang masih bekerja dan keluarganya dapat turut membantu apabila sebuah kasus muncul. Harapannya, proses rekrutmen hingga penempatan dan pemulangan dapat secara ketat dipantau. Pada akhirnya, kegiatan ini juga dapat memberikan kontribusi kepada proses pengumpulan basis data mengenai buruh migran.

b. Perlindungan Hukum

Kebanyakan LSM memusatkan kegiatannya mengenai buruh migran pada lingkup perlindungan hukum. Kegiatan ini sejalan dengan kerja advokasi yang dapat membantu buruh migran mencari jalan keluar atas kasus atau masalah yang dialaminya di luar negeri. Kebanyakan dari kasus yang dialami oleh buruh migran menunjukkan bahwa sampai saat ini, sekalipun sudah ada UU No. 39/2004, belum ada peraturan atau ketentuan yang sungguh-sungguh melindungi keberadaan buruh migran.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, Undang-Undang PPTKLN No. 39/2004 yang disahkan menjadi peraturan untuk perlindungan buruh migran ini substansinya sama dengan KepMen 104 A/2002. Sebenarnya, undang-undang ini masih dirasakan kurang memberikan perlindungan bagi buruh migran. Peraturan ini lebih mengatur tentang peran pemerintah dalam mengatur penyelenggaraan dan penempatan tenaga kerja di luar negeri. Dalam peraturan ini, justru terasa betapa buruh migran masih dimanfaatkan untuk memasukkan devisa bagi negara.

Saat ini, setelah UU No. 39/2004 disahkan, banyak kerja LSM diarahkan untuk mengkritisi dan memberikan masukan bagi penyusunan peraturan pelaksanaan agar undang-undang ini bisa digunakan untuk mengatur penempatan buruh migran.

Pada lingkup kerja perlindungan hukum ini, banyak LSM yang menyediakan kegiatan konsultasi hukum serta memberikan bantuan hukum bagi buruh migran yang menghadapi masalah.

Ada catatan penting di sini, yakni sekalipun UU No. 39/2004 sudah

disahkan, dan karena undang-undang ini merupakan pengulangan dari Kepmen No. 104 A/2002, kasus-kasus yang ada memang lebih diatur untuk diselesaikan ke tingkat mediasi atau setidaknya sampai tahap melakukan Peninjauan Kembali (PK). Kebanyakan dari kasus itu tidak diselesaikan hingga proses pengadilan karena memang dalam rumusan UU No. 39/2004 pasal 85 mengenai Penyelesaian Perselisihan, dianjurkan untuk mengupayakan penyelesaian secara damai dan musyawarah (UU No. 39/2004: 33).

Oleh karena itu, saat ini banyak LSM yang bekerja untuk buruh migran melakukan tinjauan kritis terhadap pelaksanaan UU No. 39/2004. Banyak dari mereka yang secara terus-menerus mengingatkan mengenai persoalan ini, bahkan sebagian dari mereka mengusulkan Peraturan Pelaksanaan dari UU No. 39/2004 agar undang-undang tersebut sungguh-sungguh bisa memberikan keadilan bagi buruh migran dan keluarganya.

c. Peningkatan Kapasitas

Dalam rangka meningkatkan kapasitas buruh migran, mantan buruh migran dan keluarganya, beberapa LSM juga menyediakan pelatihan paralegal dan keterampilan untuk mengadvokasi serta mendampingi buruh migran. Pelatihan yang dilakukan ini lebih diarahkan untuk mencari solusi bagi buruh migran. Sementara itu, pelatihan untuk membekali buruh migran ketika bekerja di luar negeri tidak banyak dilakukan oleh para aktivis LSM. Porsi ini lebih dilakukan oleh Pemerintah dan PJTKI. Meskipun demikian, ada beberapa LSM yang memberikan dukungan pada Departemen Tenaga Kerja dan PJTKI dengan melatih materi prakeberangkatan kerja pada beberapa perusahaan penyalur tenaga kerja dan turut terlibat dalam pelatihan prakeberangkatan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Dalam pelatihan ini, materinya mencakup keterampilan kerja praktis dan bahasa Inggris, juga cara-cara menghadapi petugas imigrasi di bandara. Melalui jaringan kerja dan pelatihan dengan organisasi-organisasi di tingkat regional dan internasional, beberapa LSM menyediakan pertemuan-pertemuan untuk menyediakan informasi dasar dan keterampilan kerja yang berguna sebelum buruh migran berangkat ke luar negeri. Namun, lingkup kerja peningkatan kapasitas yang dilakukan para LSM ini masih

lebih didominasi oleh pelatihan-pelatihan mengenai hukum dan peraturan serta melakukan pendampingan kasus. Peningkatan kapasitas mengenai keterampilan kerja belum terlalu banyak dilakukan oleh para aktivis LSM.

3. Lembaga-lembaga Internasional

Ada cukup banyak lembaga internasional yang bekerja mendukung LSM yang memperkuat hak buruh migran hingga mendampingi buruh migran yang menghadapi masalah. Pada pertemuan koordinasi yang dilakukan di Jakarta pada awal bulan Maret 2004, diinformasikan bahwa setiap lembaga internasional akan bekerja pada lingkup kerja yang berbeda. Namun, mereka akan tetap saling bertukar informasi dan berkoordinasi agar persoalan buruh migran dapat berangsur diselesaikan. Organisasi seperti ACILS memfokuskan dukungannya pada kerja-kerja yang berada pada lingkup kerja hukum, baik mengenai penguatan dan pembuatan rumusan hukum dan peraturannya, termasuk mendukung kerja perbaikan hukum bagi perlindungan buruh migran. Lembaga seperti Bank Dunia memberikan dukungan dalam lingkup kerja membangun sistem informasi dan basis data mengenai buruh migran, sementara Tifa lebih memfokuskan dukungan pada kegiatan untuk memperkuat hubungan kerja antara pembangunan sistem informasi dan basis data dengan kerja advokasi serta kegiatan pengorganisasian.

Seperti disinggung di atas, peraturan dan hukum yang ada belum terlalu memberikan perlindungan bagi buruh migran, khususnya perlindungan bagi buruh migran perempuan yang amat rentan terhadap tindak kekerasan terhadap perempuan. Oleh karena itu, sebagian besar kerja yang dilakukan untuk membantu buruh migran adalah melakukan kerja advokasi kasus buruh migran. Setelah UU No. 39/2004 disahkan pada bulan Oktober 2004, perhatian diarahkan untuk memantau apakah undang-undang ini sungguh-sungguh berpihak pada buruh migran serta mengusulkan Peraturan Pelaksanaan dari undang-undang ini. Sementara itu, lingkup kerja peningkatan kapasitas tidak terlalu berkembang. Padahal dengan turut serta dalam menyediakan materi dan pelatihan mengenai kerja dan informasi dasar mengenai peraturan dan hukum tentang buruh migran di

tingkat nasional dan negara tujuan juga amat diperlukan. Hal ini penting, terutama agar bisa mengontrol kualitas program-program peningkatan kapasitas yang selama ini lebih disediakan oleh perusahaan-perusahaan penyalur tenaga kerja.

IV. Penutup

Dibandingkan dengan laki-laki, perempuan di Indonesia menerima upah lebih rendah dan lebih banyak masuk dalam sektor kerja informal. Kerja pada sektor ini dipandang tidak membutuhkan keterampilan dan memiliki status kerja yang rendah dibandingkan dengan kerja di sektor formal.

Kenyataan ini pada akhirnya mendorong banyak perempuan untuk mencari kerja yang lebih mendatangkan uang, sekalipun itu mengharuskan mereka ke luar negeri dan meninggalkan anak dan suami. Para perempuan ini memilih untuk menjadi buruh migran dengan harapan bisa lebih mendatangkan uang untuk kesejahteraan hidup keluarga. Perubahan pola partisipasi kerja seperti ini dan meningkatnya jumlah perempuan yang bekerja memunculkan isu-isu diskriminasi, kesempatan kerja, keluarga, peran ibu dan kekerasan seksual. Isu-isu tersebut dapat muncul pada semua tahapan kerja buruh migran, sejak tahapan rekrutmen, prakeberangkatan, berangkat, masa kerja, kepulangan dan pascapemulangan. Walaupun isu-isu ini juga dapat dialami oleh laki-laki di tempat kerja, tetapi fakta yang kerap muncul menunjukkan bahwa perempuan lebih sering mengalami persoalan akibat adanya isu-isu tersebut dibandingkan dengan laki-laki.

Pemerintah terlihat kurang tegas dalam membela keberadaan buruh migran. Di satu sisi, mereka diakui sebagai pahlawan devisa yang mampu memasukkan uang triliunan rupiah ke negeri ini. Namun, di sisi lain, pemerintah justru membiarkan mereka diperas, baik oleh para petugas maupun mereka yang berkecimpung dalam penyelenggaraan dan pengiriman buruh migran, mulai dari calo perekrutan hingga pemberangkatan, serta pemulangan buruh migran di bandara.

Dari gambaran persoalan yang telah dituturkan dalam tulisan ini, terkesan upaya perlindungan buruh migran di luar negeri masih sebatas wacana.

Berbagai pihak, baik dari pemerintah maupun LSM, menyebutkan bahwa hal yang mendesak untuk dilakukan adalah mengembangkan perjanjian *Notification Agreement on Consular Access*,¹³ yakni, upaya perlindungan dengan memberikan kewajiban bagi negara yang menahan WNI untuk menginformasikannya ke perwakilan RI terdekat.

Namun, upaya melindungi buruh migran, terutama yang bekerja pada sektor informal seperti pekerja rumah tangga, masih dalam tahap awal perintisan. Hal ini dilakukan antara lain melalui pembuatan nota kesepahaman dengan negara-negara penerima buruh migran Indonesia.

Sekitar 72% dari kurang lebih empat juta buruh migran di luar negeri sekarang ini adalah perempuan buruh migran di sektor informal atau pekerja rumah tangga. Artinya, sekitar tiga juta perempuan merupakan buruh migran yang sangat rentan kondisinya.

Isu perlindungan bagi buruh migran memang sudah sepatutnya bukan lagi menjadi bahan diskusi dan wacana. Sudah saatnya dilakukan upaya konkrit untuk menghadirkan sistem perlindungan yang baik bagi para buruh migran ini. Karena penempatan buruh migran, apalagi perempuan buruh migran, tak ubahnya perbudakan bila tidak diiringi dengan sistem perlindungan. Hampir semua keselamatan dan kesejahteraan perempuan buruh migran sepenuhnya bergantung pada nasib dan sepenuhnya diserahkan ke dalam lingkup privat keluarga tempatnya bekerja.

Persoalan buruh migran tampaknya bersandar pada dua hal pokok. Pertama, persoalan buruh migran sangat terkait pada UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Undang-undang ini menempatkan pemerintah sebagai regulator, pembina, pengawas dan sekaligus pelaksana. Pertanyaannya, bagaimana pemerintah bisa menjadi pembina dan pengawas yang obyektif bila pada saat yang sama juga mempunyai kepentingan sebagai pelaksana penempatan tenaga kerja?

Perlindungan buruh migran dalam undang-undang ini tampaknya

¹³ Seperti yang dituturkan oleh Wahyu Susilo, pendiri Migrant Care; Direktur Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia Departemen Luar Negeri RI, Ferry Adamhar, sebagaimana dimuat dalam "Ketika Bangsa Tidak Memiliki Nurani," artikel harian *Kompas*, 30 Oktober 2005.

dijalankan sebagai program dan bukan sebagai tanggung jawab negara kepada warganya sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Padahal, pada konteks buruh migran, perlindungan sudah harus diberikan sejak tahap rekrutmen hingga Pascapemulangan. Dalam UU No. 39 Tahun 2004, perlindungan hanya diberikan ketika buruh migran diketahui sudah menghadapi persoalan. Itupun masih banyak celah dan sangat terbatas karena hanya berlaku di negara tujuan yang telah memiliki kesepakatan, seperti Korea Selatan dan Kuwait.

Hal pokok yang kedua adalah persoalan kapasitas yang dapat dilihat dari beberapa tingkat. Tingkat pertama adalah kapasitas buruh migrannya sendiri, terutama perempuan buruh migran. Artinya, perempuan buruh migran yang akan diberangkatkan ke luar negeri perlu dibekali dengan keahlian yang sesuai dengan kondisi tempat ia bekerja, termasuk cara komunikasi praktis di negara tujuan. Menurut Migrant Care, rata-rata PJTKI atau perusahaan penyalur buruh migran hanya memberi pelatihan kepada calon buruh migran perempuan selama tiga minggu dari tiga bulan waktu yang direkomendasikan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Haryati, 2004). Tampak bahwa kontrol terhadap mutu pelatihan masih amat kurang. Sementara itu, dari kasus yang muncul tampak bahwa sumber konflik yang akhirnya kerap berujung pada perlakuan kekerasan oleh pihak majikan terhadap perempuan buruh migran adalah kurang baiknya kinerja buruh migran. Oleh karena itu, kapasitas kerja buruh migran, terutama perempuan buruh migran, menjadi suatu persoalan yang perlu ditangani secara serius.

Tingkat kedua dari persoalan kapasitas adalah kapasitas pihak pemerintah dan pihak LSM. Dalam hal kapasitas pihak pemerintah, pemerintah memperlakukan para buruh migran seolah-olah sebagai individu yang seka-dar melakukan lawatan ke luar negeri. Seringkali, begitu mereka sampai di negara tempat kerja, tidak menjadi jelas siapa pihak yang bertanggung jawab untuk melindungi mereka. Pihak perwakilan pemerintah di luar negeri, Kedutaan Indonesia di sejumlah negara tempat perempuan buruh migran bekerja, tidak memiliki prana-ta yang cukup memadai untuk dapat melindungi mereka. Agaknya, perlu dibangun komitmen antara Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta Departemen Luar Negeri untuk

melindungi para buruh migran ini. Sedangkan dalam hal kapasitas LSM, terutama yang bekerja untuk isu perempuan, sudah banyak LSM yang bekerja untuk membantu penyelesaian persoalan yang dihadapi buruh migran, terutama perempuan buruh migran. Namun, kapasitas lembaga-lembaga ini belum mampu mengimbangi kompleksitas dan jumlah masalah yang dihadapi oleh buruh migran. Agaknya, kerja masing-masing lembaga perlu lebih dipadukan agar dampak upaya membantu buruh migran, terutama yang perempuan, bukan lagi merupakan upaya yang parsial dan sementara sifatnya. Kerja bersama multipihak seyogyanya sudah saatnya diupayakan.

Upaya kerja bersama dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi buruh migran, termasuk perempuan buruh migran, hendaknya tidak lagi menjadi cita-cita mulia saja, tetapi harus menjadi sesuatu yang segera terwujud. Dengan demikian, pernyataan P di awal tulisan ini "...lebih mudah mencari uang daripada bertahan hidup...." tidak lagi dialami oleh buruh migran lainnya yang berangkat bekerja ke luar negeri untuk mengadu nasib.

Daftar Pustaka

- Aripurnami, Sita (2004) "The Development of Migrant Labor Program." Jakarta: ILO Jakarta.
- Handojo, Mudji "Overseas Employment Program Development." (tidak dipublikasikan).
- Haryati, Eny (2004) "Nirmala, Potret Buram TKW Kita." *Kompas*, 29 Mei.
- ILO-GENPROM (2004) "Information Guide." Booklet 1. Geneva: ILO Geneva.
- Jensen, Robert T., Ph.D. (2001) "Mainstreaming Gender into the Infocus Program on Child Labor: IPEC." Cambridge, MA, USA.
- Palupi, Sri dan Buntoro, Albertus Bambang (2004) "Sistem Transit, Pemu-langan TKI di Terminal III, Bandara Soekarno-Hatta dan Pelabuhan Tanjung Priok: Mengkaji Masalah dan Menimbang Alternatif Solusi." Jakarta: Institute for ECOSOC Rights.
- UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, <http://www.rakertrans.go.id/>
- Wahyu Susilo et al (2003) "Bilateral and Regional Agreement on the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers." Jakarta: Migrant Care.

Upaya Penanggulangan Angka Kematian Ibu: Agenda Mendesak bagi Pemerintah Pusat dan Daerah

Erni Agustini

I. Pendahuluan

Lebih dari separo (104,6 juta orang) dari total penduduk Indonesia (208,2 juta orang) adalah perempuan. Namun, kualitas hidup perempuan jauh tertinggal dibandingkan laki-laki. Masih sedikit sekali perempuan yang mendapat akses dan peluang untuk berpartisipasi secara penuh dalam proses pembangunan. Tidak mengherankan bila jumlah perempuan yang menikmati hasil pembangunan lebih terbatas dibandingkan laki-laki. Hal itu terlihat dari semakin turunnya nilai Gender Development Index (GDI) Indonesia dari 0,651 atau peringkat ke 88 (HDR 1998) menjadi 0,664 atau peringkat ke 90 (HDR 2000).

Rendahnya kualitas hidup perempuan berdampak langsung pada kualitas kesehatan perempuan, khususnya kesehatan ibu. Hingga saat ini, Indonesia tercatat sebagai negara yang tertinggi tingkat angka kematian ibunya (AKI) di kawasan Asia Tenggara, yakni kematian yang terjadi pada saat kehamilan, persalinan, dan 42 hari pascapersalinan. Departemen Kesehatan seperti diungkap oleh Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP) menyebutkan, bahwa pada tahun 2001 AKI meningkat menjadi 396 per

100.000 kelahiran dari angka tahun 1995 yang jumlahnya sebesar 373 (*Kompas*, 22 Desember 2003). Adapun data survei terakhir menyebutkan bahwa angka kematian ibu mencapai 307/100 ribu (SDKI, 2003).

Indonesia belum memiliki data statistik vital yang dapat menghitung langsung angka kematian ibu. Estimasi AKI dalam hasil Survei Demografi dan Kesehatan Nasional Indonesia diperoleh dari mengumpulkan keterangan dari saudara perempuan yang meninggal semasa kehamilan, persalinan atau setelah melahirkan. Peneliti senior dari Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Departemen Kesehatan, S. Soemantri, mengatakan bahwa angka yang didapat sebenarnya masih sulit dipastikan validitasnya. Hal itu disebabkan oleh informasi tentang kematian maternal yang jauh lebih sulit didapat dibanding informasi kesuburan maupun jumlah dan komposisi penduduk (*Kompas*, 17 April 2003).

Di negara maju, diperkirakan kesalahan perhitungan AKI mencapai 50 persen. Oleh karena itu, diperkirakan AKI di Indonesia mungkin mencapai 594 per 100.000. Di negara-negara Asean lainnya, seperti Malaysia, angka kematian ibu melahirkan jumlahnya kira-kira 36 per 100.000 kelahiran hidup, di Singapura 6 per 100.000 kelahiran hidup, bahkan Vietnam 160 per 100.000 kelahiran hidup Sementara itu, AKI rata-rata di dunia adalah 10 per 100.000. (*Kompas*, 17 April 2003).

Kantor Menteri Pemberdayaan Perempuan mencatat (2002):

- Sebanyak 21% dari seluruh kematian perempuan adalah kematian ibu.
- Tiap tahun sejumlah 18.000 ibu meninggal dunia karena kehamilan/persalinan.

Menurut sumber di atas, penyebab kematian bisa bersumber dari aspek medis, sosial, budaya, dan agama:

a. Aspek medis meliputi:

- perdarahan (45,2%), eklamsia (12,9%), komplikasi aborsi (11,1), sepsis postpartum (9,6%), persalinan lama (6,5%), anemia (1,6%) dan penyebab tidak langsung (14,1%).

b. Aspek sosial, antara lain:

- Suami/keluarga tidak mengetahui dan tidak tanggap terhadap

kondisi setiap ibu hamil yang beresiko.

- Sikap individualistik masyarakat yang menganggap kelahiran adalah tanggung jawab keluarga saja.
- Anggaran untuk kesehatan ibu hamil (bumil) dan ibu bersalin (bulin) dalam rumah tangga masih dianggap tidak penting.
- Pelayanan persalinan yang tidak terjangkau oleh masyarakat kurang mampu.

c. Aspek Agama, antara lain:

- Menganggap krisis selama persalinan merupakan hal yang biasa karena meninggal ketika bersalin adalah mati syahid.
- Menganggap hamil dan bersalin sebagai kodrat perempuan: tidak memperlakukan khusus bumil dan bulin.
- Jarangnya kajian agama yang memperbaharui anggapan tentang peran suami/masyarakat dalam membantu bumil dan bulin.
- Sikap pimpinan agama yang cenderung mempunyai banyak anak (melakukan 4-terlalu: sering, muda, banyak, tua).

d. Aspek Budaya:

- Terlalu banyak tabu yang merugikan bagi bumil dan bulin, baik dalam makan maupun sikap.
- Hamil dan persalinan dianggap peristiwa alami yang biasa.
- Suami tidak sensitif; beban kerja rumah tangga bumil dan tanggung jawabnya mencari nafkah masih sama seperti biasanya.
- Adanya bias gender; proses pengambilan keputusan masih di tangan laki-laki, yakni suami, bapak, mertua, bahkan untuk keperluan periksa hamil dan persalinan.

Dari beberapa aspek penyebab kematian seperti disebutkan di atas, penyebab yang paling mendasar dari kematian ibu, menurut Azrul Azwar dari Departemen Kesehatan, tidak semata-mata berhubungan langsung dengan kesehatan, seperti perdarahan, eklamsia, atau kandungan yang gugur. Penyebab utamanya adalah penyebab tidak langsung, yakni pendidikan dan perekonomian. Kedua hal tersebut berpengaruh pada terbatas-

nya akses perempuan terhadap fasilitas pelayanan kesehatan. Sebagaimana dipaparkan Azrul, "penyebab langsung ini bukan porsi kesehatan, tetapi urusan pendidikan, ekonomi," Azrul juga menjelaskan bahwa Departemen Kesehatan menyusun program yang membuat persalinan menjadi lebih aman dengan membuat kelahiran menjadi lebih aman (*Kompas*, 25 April 2005).

Menurut Tini Hadad dari Yayasan Kesehatan Perempuan, kesehatan reproduksi (kespro) adalah keadaan sejahtera fisik, mental, dan sosial yang utuh. Kespro bukan hanya keadaan bebas dari penyakit dan kecacatan, namun menyangkut segala aspek yang berhubungan dengan sistem, fungsi, serta proses reproduksi. Merujuk pada definisi itu, dapat dikatakan tingginya AKI di Indonesia merupakan cermin atas terabaikannya hak perempuan atas kesehatan reproduksinya. Hal itu seharusnya tidak terjadi mengingat hak atas kesehatan reproduksi dijamin melalui serangkaian konvensi internasional yang juga ditandatangani Pemerintah Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, kesepakatan Konferensi Internasional tentang Kependudukan dan Pembangunan di Cairo, Mesir, tahun 1994, dan Konferensi Dunia Keempat tentang Perempuan di Beijing tahun 1995. Hak atas kesehatan reproduksi juga dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen, yang menyebutkan bahwa kesehatan adalah bagian dari hak asasi manusia (*Kompas*, 25 April 2005).

Hak atas kesehatan reproduksi pada dasarnya menjadi bagian dari hak asasi manusia, yang di dalamnya mencakup semua hak, termasuk hak untuk mendapat informasi dan pendidikan yang berkaitan dengan masalah kesehatan reproduksi; hak untuk kebebasan berpikir, termasuk kebebasan dari penafsiran ajaran agama, kepercayaan, filosofi, dan nilai-nilai tradisi yang sempit yang akan membatasi kebebasan berpikir tentang pelayanan reproduksi; hak atas kebebasan dan keamanan individu untuk mengatur kehidupan reproduksinya, termasuk untuk perempuan hamil atau tidak hamil; hak untuk hidup, yaitu dibebaskan dari risiko kematian karena kehamilan; hak mendapat pelayanan dan perlindungan kesehatan, termasuk hak atas informasi, keterjangkauan, pilihan, keamanan, kerahasiaan; hak memilih bentuk keluarga; dan hak kebebasan berkumpul dan

berpartisipasi dalam politik. Dengan sendirinya, kebutuhan untuk mende-sakkan kesehatan reproduksi agar menjadi prioritas dalam pembuatan kebijakan politik pemerintah menjadi hak asasi setiap warga negara.

Bila dikaji lebih jauh, faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya kualitas kespro perempuan di Indonesia di antaranya adalah faktor sosial-ekonomi dan demografi, budaya dan lingkungan, faktor biologis dan psi-kologis, pengetahuan perempuan yang sangat rendah mengenai kespro, dan kespro belum menjadi prioritas dalam kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengenai kesehatan masyarakat. Oleh karena itu, seharusnya kespro menjadi substansi penting dalam konsep pembangunan kesehatan yang menjadi bagian dari pembangunan bangsa secara keselu-ruhan.

II. AKI dan Realitas Pembangunan di Indonesia

Sebagaimana dipaparkan oleh WW Rostow, program pembangunan yang dilaksanakan pada masa Orde Baru, seperti Pelita I, II dan seterusnya, mencerminkan penerapan paradigma pembangunan yang menekankan sisi pertumbuhan ekonomi. Rostow membagi tahap-tahap perubahan sosial melalui lima tahapan pembangunan ekonomi, dari masyarakat tradisional, prakondisi tinggal landas, diikuti masyarakat tinggal landas, kemudian masyarakat pematangan pertumbuhan, dan akhirnya mencapai masyarakat modern yang dicita-citakan, yakni masyarakat industri yang disebutnya sebagai masyarakat konsumsi massa tinggi. (Fakih, 2002:56).

Pembangunan yang menitikberatkan pada sisi pertumbuhan di masa Orde Baru telah berhasil membawa kemakmuran umum, dan pendapatan per kapita yang secara riil meningkat empat kali (dari US\$ 300 ke US\$ 1200), namun di sisi lain juga membawa kesenjangan ekonomi dan sosial yang besar dan semakin membesar, kemunduran lingkungan hidup, serta pengurasan kekayaan alam (Kristiadi, 1999).

1. Angka Buta Huruf dan Putus Sekolah

Kesenjangan ekonomi berimplikasi pada tidak meratanya penguasaan sumber daya ekonomi dan pada akhirnya juga membatasi akses terhadap fasilitas pendidikan maupun kesehatan. Berikut ini adalah data tentang angka buta huruf yang bersumber dari *Statistik Kesejahteraan Rakyat*, BPS, 2004 dan UNFPA, 2004 (Budiharsana, 2005):

Angka Buta Huruf

Usia > 10 tahun		Usia > 15 tahun
Perempuan	Pedesaan 10%	Perempuan 45%
	Perkotaan 7%	
Laki-laki	Pedesaan 8%	Laki-laki 23%
	Perkotaan 3%	

Sementara itu, angka perbandingan putus sekolah (*drop out*) antara perempuan dan laki-laki pada tahun 2003 adalah sebagai berikut:

Angka putus sekolah penduduk usia 10-14 tahun¹

- Laki-laki 32,1%
- Perempuan 36,2%

Dari data di atas kita ketahui bahwa tingkat pendidikan perempuan di Indonesia secara umum lebih rendah daripada laki-laki. Rendahnya tingkat pendidikan perempuan tidak dapat dilepaskan dari konstruksi sosial dan budaya yang menempatkan perempuan pada posisi marginal dibandingkan laki-laki, sehingga bila kondisi perekonomian sebuah keluarga terbatas, maka prioritas pendidikan lebih ditujukan pada laki-laki daripada perempuan. Hal ini pada akhirnya berpengaruh pada keterbatasan informasi yang diperoleh perempuan, termasuk di dalamnya informasi tentang kesehatan reproduksi perempuan.

¹ Angka-angka tersebut dicuplik dari presentasi *power point* Meiwita Budiharsana, "Anggaran Berkeadilan Gender: Hubungannya dengan Penanggulangan AKI dan Kesehatan Reproduksi" untuk Seminar Advokasi Anggaran yang Berkeadilan Gender, diselenggarakan Women Research Institute di Gd. S. Widjojo, Jakarta, 13 September 2005)

2. Tenaga dan Fasilitas Kesehatan

Di bidang ekonomi, menurut Prof. Dr. Gunawan Sumodiningrat (2003), jumlah penduduk Indonesia yang saat ini hidup di bawah garis kemiskinan dan ketidakberdayaan berjumlah sekitar 60%. Kelompok miskin ini termasuk di dalamnya perempuan, tidak mampu menjangkau fasilitas kesehatan yang semakin mahal.

Tingginya AKI di Indonesia, juga tidak dapat dilepaskan dari kondisi kemiskinan yang ada. Sebanyak 80% dari mereka (perempuan yang hamil, melahirkan dan meninggal) tinggal di perdesaan, 40% di antaranya tinggal di rumah-rumah dengan luas kurang dari 50 m² dan 26% darinya tinggal di rumah berlantai tanah (BKKBN, 2000). Daya kemampuan belanjanya rata-rata di bawah Rp 5.000. Keterbatasan dana yang ada sangat berpotensi menyebabkan terjadinya 3T, yakni:

- *Terlambat mengenali bahaya dan pengambilan keputusan.* Hal ini karena kurangnya pemahaman tentang kesehatan reproduksi perempuan. Selain itu, 60-70% persalinan dilakukan oleh dukun bersalin/bayi. Pengetahuan dukun yang terbatas akan menimbulkan resiko kurang mampunya mengenali kondisi gawat darurat. Keputusan seorang ibu hamil untuk menentukan di mana dan menggunakan jasa siapa untuk menolong persalinannya seringkali ditentukan justru oleh suami atau orang tua/mertua. Ini berkaitan erat dengan posisi perempuan yang lemah dan kurang diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan-bahkan untuk masalah yang berkaitan dengan tubuhnya sendiri.
- *Terlambat dalam transportasi dari rumah bumil ke puskesmas/ rumah sakit.* Selain karena faktor dana, hal ini juga bisa terjadi karena kondisi geografis yang sulit, terutama untuk daerah yang terpencil dan susah dijangkau oleh kendaraan umum.
- *Terlambat mendapatkan pertolongan di fasilitas pelayanan kesehatan yang terdekat.* Hal ini diakibatkan oleh kurang memadainya prasarana dan fasilitas kesehatan.

Sementara itu, jumlah tenaga kesehatan di seluruh Indonesia adalah sebagai berikut (Ikatan Bidan Indonesia, 2003; Depkes, 2001):

Total Bidan Desa

· Tahun 2000: 62.906

· Tahun 2003: 39.906

Rasio bidan: 71 (per 100.000 perempuan usia reproduksi) tahun 2000.

Data tersebut menunjukkan betapa minimnya ketersediaan tenaga yang diharapkan dapat membantu proses persalinan, padahal keberadaan tenaga bidan sangat vital di daerah-daerah, terutama yang terpencil karena ke-mampuan masyarakat untuk menjangkau fasilitas tenaga medis seperti dokter sangat terbatas.

3. Alokasi Dana Pemerintah untuk Pendidikan dan Kesehatan

Upaya dan keseriusan pemerintah dalam melakukan perbaikan di bidang pendidikan dan kesehatan ternyata belumlah optimal. Hal ini tercermin dari alokasi dana pemerintah pusat untuk pendidikan dan kesehatan yang masih minim, sebagaimana tertera di bawah ini:

Pendidikan		Kesehatan	
2005 - 2006	6,4%	2005 - 2006	Data tidak tersedia
1996 - 2000	< 2%	1996 - 2000	< 1%
1996 - 1998	1,4%	1996 - 1998	0,5%

4. Upaya Penurunan Angka Kematian Ibu yang Tinggi

Upaya untuk penurunan angka kematian ibu di Indonesia adalah agenda yang mendesak untuk dilakukan pemerintah. Diperlukan upaya penanggulangan kematian ibu secara lebih holistik dan terintegrasi antar departemen dan instansi terkait, termasuk juga antara pemerintah pusat dan daerah. Program tersebut hendaknya memiliki dimensi yang luas, meliputi:

1. Amandemen ataupun pembuatan kebijakan publik yang lebih sensitif gender dan memiliki keberpihakan terhadap kepentingan perempuan (di antaranya untuk kesehatan reproduksi perempuan),

misalnya alokasi anggaran yang cukup bagi kesehatan reproduksi perempuan. Selain itu, perlu adanya amandemen terhadap Undang-Undang Kesehatan yang melarang aborsi karena hal ini mendorong perempuan melakukan aborsi dengan tenaga dukun/bidan. Hal ini sangat beresiko menyebabkan kematian ibu. Simak data berikut ini (Budiharsana, 2005):

Alokasi Dana Pemerintah Pusat²

Kasus Aborsi per tahun		Aborsi karena kegagalan KB	
1993	170.000-2 juta/tahun	2004	36%
2000	2 juta/tahun	2000-2003	31%
2005	2,3 juta/tahun		

Pendidikan yang intensif sampai ke masyarakat lapis paling bawah tentang cara hidup sehat, juga pengetahuan tentang kesehatan reproduksi sejak dini sangat diperlukan. Hal ini harus dilakukan guna memberikan penyadaran bahwa kesehatan adalah hak asasi manusia. Sebagaimana diutarakan oleh dr. Adi Sasongko dari Yayasan Kusuma Buana, hal ini mengandung konsekuensi berat dan komitmen yang kuat, serta mensyaratkan perubahan paradigma kesehatan, yakni dari yang kuratif ke paradigma kesehatan yang mengutamakan upaya promosi dan prevensi (*Kompas*, 3 September 2005). Selain itu, juga perlu dilakukan sosialisasi secara terus-menerus kepada masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan, tentang pemahaman gender yang lebih adil, agar hak-hak perempuan terutama haknya terhadap kesehatan reproduksi mendapatkan perhatian yang semestinya.

² Angka-angka tersebut dicuplik dari presentasi *power point* Meiwita Budiharsana, "Anggaran Berkeadilan Gender: Hubungannya dengan Penanggulangan AKI dan Kesehatan Reproduksi" untuk Seminar Advokasi Anggaran yang Berkeadilan Gender, diselenggarakan Women Research Institute di Gd. S. Widjojo, Jakarta, 13 September 2005).

2. Dalam konteks otonomi daerah, perlu adanya koordinasi antara pusat dan daerah dalam melaksanakan kebijakan dan program kesehatan di daerah, termasuk di dalamnya, adanya pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
3. Menghidupkan dan mengintensifkan kembali program yang telah dilakukan pemerintah, di antaranya adalah Gerakan Sayang Ibu (GSI) yang dicanangkan sejak upacara peringatan Hari Ibu tanggal 22 Desember 1996 di Desa Jaten, Kabupaten Karanganyar, Jawa Tengah. Hal ini selanjutnya dituangkan dalam Keputusan Meneg UPW Nomor 75/Kep/Men UPW/X/1997 tentang Pedoman Gerakan Sayang Ibu (Cholil, 1996).

Pada bagian selanjutnya, penulis akan menguraikan secara rinci program GSI yang dilakukan pemerintah, mengingat ini adalah salah satu contoh kebijakan konkrit yang dilakukan pemerintah dalam upayanya untuk menurunkan AKI.

III. Gerakan Sayang Ibu

Gerakan Sayang Ibu (GSI) merupakan upaya untuk meningkatkan pemberdayaan perempuan dan mempercepat penurunan angka kematian ibu dan bayi yang masih tinggi dan merupakan gerakan masyarakat bekerja sama dengan pemerintah. Dengan demikian, yang dimaksud dengan GSI adalah suatu gerakan yang dilaksanakan oleh masyarakat bekerja sama dengan pemerintah untuk meningkatkan perbaikan kualitas hidup perempuan (sebagai sumber daya manusia) melalui berbagai kegiatan yang mempunyai dampak terhadap upaya penurunan angka kematian ibu karena hamil, melahirkan, dan nifas, serta kematian bayi.

GSI yang kegiatannya ditunjang oleh Tim Pokja dan Tim Satgas GSI diarahkan agar mampu mendorong masyarakat untuk berperan aktif dan mengembangkan potensinya dengan melahirkan ide-ide kreatif dalam melaksanakan GSI di daerahnya. Kegiatan-kegiatannya antara lain:

1. Melaksanakan pendataan ibu hamil, memberikan kode-kode terten-

- tu untuk memberi tanda bagi ibu hamil beresiko tinggi (tanda biru), untuk yang normal diberi tanda kuning. Ini pertama kali dikembangkan di Sumatera Selatan, lalu dikembangkan di daerah lain.
2. Melaksanakan kegiatan KIE (Komunikasi, Informasi, Edukasi), melalui pengajian dan penyuluhan bagi calon pengantin, bisa juga dikembangkan dalam bentuk nyanyian, tarian, operet, puisi sayang ibu. Hendaknya juga didukung oleh para Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB), Petugas Depag, Dinas Kesehatan dan sebagainya.
 3. Menyediakan Pondok Sayang Ibu. Ide ini pertama kali dicetuskan di Lampung.
 4. Menggalang Dana Bersalin (Arlin) dari masyarakat sebagai bentuk kepedulian.
 5. Menggalang sumbangan donor darah untuk membantu persalinan.
 6. Menyediakan Ambulans Desa, bisa berupa becak, mobil roda empat milik warga yang dipinjamkan.

1. Kebijakan GSI

1. Pemantapan dan peningkatan dukungan legislatif dan eksekutif terhadap GSI di semua tingkatan wilayah kerja.
2. Perluasan pelaksanaan GSI ke beberapa propinsi bersama pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) terkait.
3. Meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat mengenai hak reproduksi dan kesehatan reproduksi serta berbagai permasalahan yang menyebabkan kematian ibu hamil dan melahirkan.
4. Mengembangkan dan memanfaatkan berbagai forum koordinasi dan keterpaduan antara sektoral, instansi pemerintah, swasta, LSM serta institusi masyarakat untuk memberikan dukungan yang optimal terhadap pelaksanaan GSI.
5. Meningkatkan dan memantapkan pola pendekatan kemandirian dan kemitraan.
6. Melaksanakan kegiatan advokasi bersama sektor terkait, LSM, Pusat Studi Wanita (PSW), untuk legislatif (DPR) eksekutif (Bupati, Wali-

kota,dsb) guna membangun dan memantapkan dukungan pelaksanaan operasional.

- 7 Mengembangkan pelaksanaan GSI pada era Otonomi Daerah (Otda).

2. Strategi Pelaksanaan Gerakan Sayang Ibu

1. Menerapkan Gerakan Nasional Kehamilan yang Aman (*Making Pregnancy Safer* atau MPS), yang ditujukan untuk memastikan tiga hal berikut:
 - a. Semua ibu hamil dan bayi baru lahir harus mempunyai akses terhadap pelayanan kehamilan, persalinan, dan nifas oleh tenaga kesehatan yang terampil.
 - b. Semua komplikasi obstetri dan neonatal mendapat pelayanan yang memadai.
 - c. Setiap perempuan usia subur harus mempunyai akses terhadap pencegahan kehamilan yang tidak diinginkan dan penanganan komplikasi keguguran.
2. Membangun kemitraan yang efektif melalui kerja sama lintas program, lintas sektor dan mitra lainnya untuk melakukan advokasi guna memaksimalkan sumber daya yang tersedia serta meningkatkan koordinasi perencanaan dan kegiatan (MPS). Langkah yang dilakukan antara lain:
 - a. Pendekatan Kemasyarakatan
GSI dilaksanakan secara koordinatif dan integratif dengan instansi sektoral terkait, organisasi profesi, ormas, organisasi perempuan, organisasi keagamaan, swasta, LSM dan perguruan tinggi. Kemasyarakatan berarti peran masyarakat menjadi langkah utama.
 - b. Pendekatan Desentralisasi
Pelaksanaan GSI didasarkan pada pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 dan peraturan pemerintah.
 - c. Pendekatan Kemitraan
Merupakan dasar kepedulian dan peran serta kemitraan kerja yang sejajar dan saling menguntungkan.

d. Pendekatan Kemandirian

Mendorong berbagai pihak agar ikut serta secara aktif mengelola GSI atas dasar kemandirian.

e. Pendekatan Keluarga

Sasaran GSI adalah keluarga secara utuh (suami-istri dan anggota keluarga lain) yang mengacu pada siklus perkembangan keluarga. Dengan pendekatan ini pemerintah bermaksud untuk:

- 1) Mendorong pemberdayaan perempuan dan keluarga melalui peningkatan pengetahuan untuk menjamin perilaku sehat dan pemanfaatan pelayanan kesehatan ibu dan bayi baru lahir.

Pokok kegiatan dalam strategi ini adalah:

- Kegiatan Suami Siaga untuk memantapkan peranan suami dalam pelayanan kesehatan ibu, kesehatan bayi baru lahir dan Keluarga Berencana (KB).
- Menggunakan pesan MPS dalam kampanye Suami Siaga, terutama dalam pemanfaatan pelayanan untuk ibu dan bayi baru lahir dalam kasus kegawatdarutan.
- Mempromosikan partisipasi aktif suami dalam penerimaan KB pada masa nifas dan pascakeguguran.
- Kegiatan untuk meningkatkan peran aktif keluarga dalam menjamin akses terhadap pelayanan ibu, bayi baru lahir, dan KB (4-terlalu) yang memadai, termasuk pemberian ASI eksklusif.

- 2) Mendorong keterlibatan masyarakat dalam menjamin penyediaan dan pemanfaatan pelayanan kesehatan ibu dan bayi baru lahir. Pokok kegiatannya, antara lain:

- Menelaah dan menggunakan pesan MPS, terutama tentang persalinan oleh tenaga kesehatan, tanda bahaya, dan hak perempuan dan bayi.
- Meningkatkan pengetahuan tokoh dan kader masyarakat.
- Mendorong pengembangan atau pemanfaatan Tabulin, Dana Sehat atau JPKM.

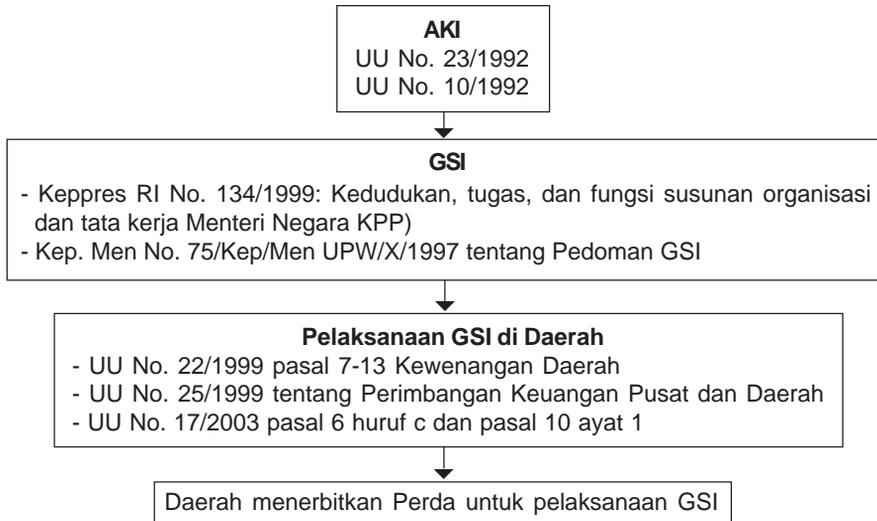
3. Upaya Peningkatan Kesehatan Perempuan

Didalam pasal-pasal UU Kesehatan No. 23 Tahun 1999 diketahui bahwa pemerintah telah berupaya untuk memberikan perhatian khusus bagi peningkatan kesehatan istri, terutama ibu. Pasal 10 menyebutkan bahwa: “Peningkatan kesehatan istri, terutama kesehatan ibu meliputi peningkatan kesehatan pada masa prakehamilan, kehamilan, prakelahiran, persalinan, pascakelahiran dan masa di luar kehamilan dan kelahiran.” Sementara itu, pasal 33 menyediakan sarana kesehatan yang meliputi puskesmas, praktik dokter/dokter gigi, balai pengobatan, rumah sakit, praktik dokter/dokter gigi spesial, pabrik obat, laboratorium dan sarana kesehatan.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa penyediaan sarana kesehatan bagi peningkatan kesehatan reproduksi perempuan—termasuk ibu hamil dan melahirkan—yang menjadi tanggung jawab pemerintah melalui Departemen Kesehatan dan BKKBN, belum optimal. Ada 255 kabupaten/kota yang tak memiliki instansi pengontrol KB (padahal salah satu tujuan KB adalah untuk menurunkan resiko kematian ibu). Baru 38,8% atau 161 kabupaten/kota yang mempunyai BKKBN. Dengan kata lain, ada sekitar 61,2% atau 255 kabupaten/kota di Indonesia selama ini yang belum memiliki lembaga/instansi yang berfungsi mengontrol jumlah kelahiran penduduk (*Kompas*, 8 Januari 2004).

Adapun penyelenggaraan sarana dan prasarana kesehatan (juga program-program kesehatan, termasuk GSI) dalam era otonomi daerah menjadi tanggung jawab/otoritas pemerintah daerah ataupun pihak swasta di daerah setempat. Hal ini sesuai dengan pasal 7-13 UU No. 22/1999 tentang Kewenangan Daerah. Sedangkan dari sisi penyediaan dana serta alokasinya juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.³ Hal ini sejalan dengan Kebijakan Desentralisasi Bidang Kesehatan (Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 004/Menkes/SK/I/2003) tanggal 28-07-2004. Dengan terjadinya desentralisasi diperlukan pengembangan kebijakan yang mendukung penerapan desentralisasi dalam mewujudkan pembangunan kesehatan sesuai kebutuhan daerah (www.depkes.go.id).

³. Lihat UU No, 17/2003 tentang Keuangan Negara Bab II: Kekuasaan atas Pengelolaan Keuangan Negara, pasal 6 dan 10.

Bagan 1. Implementasi GSI dalam Kerangka Otda

Dalam kaitannya dengan GSI, selain GSI dilaksanakan secara koordinatif dan integratif dengan berbagai unsur masyarakat, GSI juga dilaksanakan dengan penekanan pada desentralisasi dengan memberdayakan segala potensi dan sumber daya daerah untuk bersama-sama menekan AKI.

Dalam pelaksanaan GSI di lapangan, dukungan dari semua unsur masyarakat dan instansi terkait sangat menentukan tingkat keberhasilannya, termasuk di dalamnya adalah dukungan dana. Dalam hal ini, diperlukan kesadaran daerah untuk memasukkan perspektif gender dalam penyusunan anggaran (APBD) sehingga terdapat alokasi dana yang memadai bagi pembiayaan program peningkatan kesehatan perempuan, khususnya program GSI.

4. Kendala dalam Pelaksanaan Program GSI

Hambatan yang paling dominan dalam pelaksanaan program GSI di daerah adalah keterbatasan dana operasional program karena tidak semua daerah memiliki kesadaran untuk mengalokasikan anggaran khusus bagi pening-

katan kesehatan ataupun pemberdayaan perempuan.⁴

Menurut dr. Kriel Trangga Widjayanti, MMR, Kepala Deputi III Kementerian Pemberdayaan Perempuan (KPP), Menteri Pemberdayaan Perempuan melalui KPP memang memiliki wewenang untuk perumusan dan koordinasi serta peningkatan keterpaduan penyusunan rencana, pemantauan, dan evaluasi terhadap program pemberdayaan perempuan (termasuk GSI). Namun sesuai dengan wewenang yang dimiliki, maka strategi nasional untuk percepatan penurunan kematian ibu perlu disesuaikan dengan wewenang yang dimiliki oleh propinsi sebagai daerah otonom. Kebijakan, strategi, dan program merupakan wewenang dari propinsi dan kabupaten/kota. Setiap daerah dapat melakukan adaptasi dan perubahan sesuai dengan kondisi masing-masing daerah. Dalam konteks ini, GSI bagi daerah terutama dalam jangka pendek bertujuan untuk mempercepat penurunan angka kematian ibu dan bayi, sedangkan dalam jangka panjang bertujuan untuk meningkatkan kualitas SDM sebagai investasi pembangunan daerah.

Implikasi langsung dari kebijakan otonomi daerah ini adalah bahwa pelaksanaan GSI tidak hanya dibiayai oleh pendanaan dari pusat, tetapi juga ditunjang oleh kemampuan daerah untuk mengalokasikan anggaran pada pos terkait.

Salah satu program konkrit yang telah dilaksanakan, menurut dr. Kriel, adalah apa yang disebut "Minigrand", yakni subsidi dana yang diberikan untuk membiayai transpor ibu-ibu tidak mampu yang akan melahirkan. Dana utama subsidi ini berasal dari UNDP, sebesar Rp 2.000.000,- untuk tiap daerah kabupaten yang dipilih. Dalam pemilihan ini diprioritaskan daerah dengan AKI tertinggi. Selain itu, tempat pelayanan kesehatan harus bisa dijangkau dalam waktu maksimal dua jam, dan ada bidan desa yang tinggal di desa tersebut. Dalam satu propinsi dipilih dua kecamatan. Dana senilai Rp 2 juta tersebut masih harus dipotong sebesar 20% untuk biaya operasional di daerah masing-masing. Jadi jumlah yang diterima setiap daerah adalah: $20\% \times \text{total jumlah ibu hamil} \times \text{biaya transpor}$ (sesuai kondisi daerah).

⁴ Wawancara dengan Kepala Deputi III (Bidang Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan), dr. Kriel Trangga Widjayanti, MMR, di Kantor Kementerian Pemberdayaan Perempuan, tahun 2004.

Dapat dibayangkan betapa terbatasnya cakupan pembiayaan yang dapat dilakukan guna membantu program penurunan AKI bila tidak didukung dana dari daerah itu sendiri.

Program lain dari GSI adalah pengadaan Rumah Sakit Sayang Ibu, juga Kecamatan Sayang Ibu, namun seperti dituturkan dr. Kriel, ini belum diterapkan menyeluruh di semua daerah kabupaten/walikota di Indonesia, mengingat keterbatasan dana yang ada. Dalam APBN 2003, alokasi anggaran untuk kesehatan hanya sebesar 5,4 trilyun rupiah, atau 1,6% dari total belanja publik terhadap penerimaan dalam negeri. Bandingkan dengan alokasi bagi pendidikan yang sebesar 13,6 triliun atau 4% dari total nilai belanja publik terhadap penerimaan dalam negeri.

Standar WHO menentukan alokasi 15% dari penerimaan dalam negeri diperuntukkan bagi pos belanja publik untuk bidang kesehatan. Artinya, setiap negara diharapkan membelanjakan minimal 15% dari belanja publiknya untuk sektor pelayanan kesehatan. Dalam Ketetapan MPR No. VI/TAP MPR/02, MPR merekomendasikan kepada Presiden untuk: "Mengupayakan peningkatan anggaran kesehatan secara bertahap sampai mencapai jumlah sebesar 15% sesuai dengan keuangan negara dari APBN/APBD, sebagaimana ditetapkan WHO."

Dengan demikian, jika bidang kesehatan dan kesejahteraan sosial dialokasikan sebesar 15% dari total penerimaan dalam negeri, pemerintah bisa berbuat lebih banyak lagi bagi pelayanan kesehatan masyarakat, pembangunan infrastruktur rumah sakit umum dan puskesmas, penambahan tenaga medis, perbaikan gizi masyarakat, penyediaan obat-obatan, dan pengembangan sebuah sistem pelayanan kesejahteraan sosial.

Pengeluaran untuk kesehatan rata-rata per kapita dari total penerimaan dalam negeri berdasarkan olahan data dari Survey Sosial dan Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 1999 adalah sebesar Rp 25.404,-. Dengan asumsi bahwa pertumbuhan penduduk Indonesia adalah sebesar 6% per tahun, maka jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2003 adalah sebesar 224.049020 jiwa. Diperkirakan pemerintah perlu mengalokasikan dana sebesar Rp 5,7 triliun per tahunnya ($Rp\ 25.404 \times 224.049.020$ penduduk) agar seluruh penduduk Indonesia bisa mendapatkan pelayanan kesehatan dasar dengan cuma-cuma. Ini hanya untuk perkiraan tahun 2003, sedang-

kan untuk 2004 seharusnya mengalami jumlah peningkatan sesuai dengan pertumbuhan penduduk yang ada.⁵

Malaysia adalah negara yang pernah memperoleh peringkat AKI terbesar yang sebanding dengan Indonesia, namun dalam perkembangannya sekarang ternyata mampu menurunkan AKI di negaranya secara cepat. Sebagai gambaran, untuk setiap 270 ibu hanya ada satu angka mortalitas (kematian), sedangkan Indonesia ada satu kematian untuk setiap 41 ibu. Menurut dr. Kriel, hal ini karena Malaysia bersungguh-sungguh mengupayakan penurunan AKI dengan pengalokasian anggaran kesehatan dalam jumlah yang cukup besar. Malaysia memberikan fasilitas gratis bagi setiap perempuan yang melahirkan di daerah AKI tertinggi, dengan fasilitas pelayanan dan tenaga medis yang optimal.

Kembali pada masalah pendanaan bagi program GSI di daerah, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak daerah yang tidak mengalokasikan anggaran yang cukup bagi kepentingan peningkatan kesehatan perempuan, khususnya ibu hamil/melahirkan, sementara dana dari pusat juga terbatas. Oleh karena itu, wajar apabila AKI di Indonesia secara umum belum mengalami penurunan yang berarti.

Data dari hasil penelitian WRI (Women Research Institute) 2003 tentang alokasi dana APBD menunjukkan belum adanya pemisahan secara khusus untuk kesehatan reproduksi ataupun program pemberdayaan perempuan.

Daerah	Perda	Jumlah Anggaran (Rp)	Total APBD	% terhadap total APBD
Mataram	Perda No. 1/2001	3.288.750.000	158.559.000.000	0,03
Samarinda	Perda No. 3/2002	6.054.811.600	567.649.792.344	0,00043

Dari tabel tersebut, dapat dilihat betapa minimnya pengalokasian anggaran untuk kepentingan kesehatan, khususnya kesehatan reproduksi perempuan, dan itu pun masih belum dipisahkan dengan keperluan untuk

⁵. Analisis yang dilakukan oleh JARI (2003:77) untuk bahan rekomendasi bagi anggaran yang berkeadilan dan berbasis hak ekonomi-sosial rakyat.

pemberdayaan perempuan ataupun kesejahteraan sosial. Hal ini menunjukkan kurangnya kepekaan/kepedulian dari daerah untuk mengintegrasikan perspektif gender dan menerapkan *gender budgeting* dalam menyusun alokasi anggarannya.

Bila kita hubungkan dengan upaya pelaksanaan program GSI di daerah, maka jelas bahwa kita belum bisa mengharapkan bantuan pendanaan secara memadai dari daerah. Walaupun secara substansi program GSI relatif baik, namun bila tidak diimbangi dengan implementasi yang maksimal dan dengan dukungan pendanaan yang memadai, baik dari pusat maupun daerah, maka keberhasilan dalam penurunan AKI di Indonesia belum bisa diharapkan.

IV. Penutup

Angka kematian ibu di Indonesia masih cukup memprihatinkan karena belum menunjukkan tanda-tanda penurunan secara berarti selama 10 tahun terakhir. Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah melalui Menteri Pemberdayaan Perempuan telah berupaya secara terus-menerus untuk menciptakan berbagai program guna mengatasi AKI yang tinggi, di antaranya dengan mencanangkan Gerakan Sayang Ibu sejak 22 Desember 1996.

Secara substantif mulai ada perubahan dalam paradigma yang digunakan untuk memecahkan masalah. Kini program-program tidak hanya tertuju pada perempuan saja, tetapi juga seluruh relasi yang terkait dengannya, yakni keluarga (suami, orang tua, dan sebagainya), masyarakat dan lingkungan sekitarnya. Hal ini patut digarisbawahi mengingat bahwa perempuan secara umum biasanya tidak memiliki otoritas atas tubuhnya sendiri sehingga tidak memiliki kesempatan untuk memilih alat kontrasepsi yang diinginkan, menentukan kapan ingin hamil, serta apakah ingin mempunyai anak atau tidak. Bahkan perempuan tidak dapat memutuskan fasilitas dan tempat pelayanan kesehatan yang dinginkannya. Semua itu tak lepas dari tekanan orang-orang di sekitarnya, baik suami maupun orang tua, mertua, dan sebagainya. Hal ini berpotensi membahayakan kesehatan

reproduksi perempuan itu sendiri, bahkan juga keselamatan jiwanya. Hal ini bisa dilihat dari hasil temuan yang menunjukkan sebab-sebab utama kematian ibu, yaitu melahirkan terlalu muda, terlalu dekat jarak anaknya, terlalu banyak anaknya, dan terlalu tua. Selain itu, ada faktor tiga terlambat yakni: terlambat mengenali bahaya dan penentuan keputusan, terlambat dalam transportasi dari rumah bumil ke puskesmas/rumah sakit, dan terlambat mendapatkan pertolongan.

Perlu terus menggugah kesadaran semua pihak, terutama para pengambil keputusan dan pembuat kebijakan publik untuk mengupayakan pengarusutamaan gender dalam program dan kebijakan pembangunan nasional. Keberhasilan pengarusutamaan gender tercermin dari kebijakan publik yang ada, baik itu undang-undang, perda, maupun komposisi APBN/APBD.

Pada akhirnya, diharapkan ada upaya sungguh-sungguh, baik dari pemerintah pusat dan daerah maupun masyarakat luas untuk lebih memperhatikan kepentingan perempuan, terutama keselamatan ibu hamil dan melahirkan, agar perempuan tidak menjadi korban sia-sia dari sistem yang tidak berpihak padanya. Dengan demikian, tidak akan ada lagi ibu yang kehilangan nyawanya justru karena melahirkan generasi yang baru. Apalagi Indonesia telah berkomitmen melaksanakan kesepakatan dalam *Millennium Development Goals/MDGs* yang mensyaratkan tujuh program aksi, termasuk di dalamnya menjamin hak-hak kesehatan reproduksi dan seksual perempuan.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik Indonesia (BPS) dan ORC Macro (2003) Indonesian Demographic and Health Survey 2002-2003. Calverton, Maryland, USA: BPS and ORC Macro.
- BPS, Bappenas dan UNDP Indonesia (1998) Indonesia Human Development Report 1998. Jakarta:UNDP.
- BPS, Bappenas dan UNDP Indonesia (2001) Indonesia Human Development Report 2001. Jakarta:UNDP.
- BPS, Bappenas dan UNDP Indonesia (2003) Indonesia Human Development Report 2003. Jakarta:UNDP.
- BPS, Bappenas dan UNDP Indonesia (2004) Indonesia Human Development Report 2004. Jakarta:UNDP.
- Budiharsana, Meiwita. Makalah. "Anggaran Berkeadilan Gender: Hubungannya dengan Penanggulangan AKI dan Kesehatan Reproduksi." Dipresentasikan dalam Seminar Advokasi Anggaran yang Berkeadilan Gender di Gd. S. Widjojo, Jakarta, 13 September 2005.
- Cholil, Abdullah (1996) Menyongsong Diluncurkannya Gerakan Sayang Ibu sebagai Gerakan Nasional. Jakarta: Kantor Menteri Negara Urusan Peranan Wanita.
- Depdiknas (2003) Statistik dan Indikator Pendidikan Dasar 2003.

- Depkes (2001) *Profil Kesehatan 2000*. Jakarta: DepKes.
- Fakir, Mansour (2002) *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Insist Press.
- Ikatan Bidan Indonesia (2003) *Direct Information*.
- Kantor Menteri Negara Peranan Wanita (1999) "Bunga Rampai Gerakan Sayang Ibu di Kabupaten Uji Coba." Jakarta.
- Katjasungkana, Nursyahbani & Liza Hadiz. Tanpa Tahun. *Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan*. Jakarta: APIK.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan (2002) *Gerakan Sayang Ibu*. Jakarta.
- Neraca Pembangunan (2003) *Audit Pembangunan Versi Publik, Negara Masih Gagal dalam Pemenuhan Hak-hak Dasar Rakyat*. JARI Indonesia.
- Sasono, Adi et al (1999) *Indonesia yang Berubah, Kumpulan Wawancara Ekonomi Politik*. Jakarta: Pusat Data Indikator.
- Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang No.17 Tahun 2003, Undang-Undang No.12 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. (2005). Jakarta: Pustaka Pergaulan.

Perlindungan Buruh Perempuan dan Kebijakan Ketenagakerjaan Indonesia

Diana Teresa Pakasi

I. Pendahuluan

“Kalan hamil, pekerja diminta untuk mengundurkan diri, kalau mau bekerja lagi ya harus ngelamar lagi.” (LS, buruh perempuan perusahaan multinasional, 20 Juli 2004)

Kutipan wawancara di atas dengan buruh perempuan subkontrak menunjukkan bahwa perusahaan masih sering melanggar hak-hak buruh perempuan. Pelanggaran-pelanggaran tersebut sangat ironis mengingat partisipasi perempuan di pasar kerja yang relatif tinggi. Pada tahun 2003, menurut data Depnakertrans yang diolah dari Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 2003, jumlah angkatan kerja perempuan adalah sebesar 35.479.000 orang dan 87% dari angkatan kerja tersebut merupakan perempuan.

Industrialisasi di negara-negara Dunia Ketiga menyebabkan pasaran tenaga kerja di beberapa negara, termasuk Indonesia, terbuka bagi perempuan. Kebanyakan perempuan muda yang belum kawin cukup banyak

terserap di industri-industri padat karya, seperti di pabrik-pabrik, terpusat di sektor-sektor tekstil, pakaian jadi, elektronik, dan pengolahan bahan makanan (Saptari dan Holzner, 1997). Berdasarkan penelitian lokasi industri di Jawa Tengah dan Jawa Barat, tenaga yang banyak terserap adalah tenaga kerja perempuan (Saptari dan Holzner, 1997). Selain itu, hasil penelitian pada agroindustri tembakau ekspor di Jember juga menunjukkan bahwa mayoritas pekerjaannya adalah perempuan (Indraswari dan Thamrin, 1994).

Sayangnya, tingginya partisipasi perempuan dalam kerja publik ternyata tidak disertai jaminan terpenuhinya hak-hak buruh perempuan. Buruh perempuan merupakan buruh yang paling rentan terhadap tindak kekerasan dari perusahaan, terutama mereka yang bekerja pada level bawah struktur organisasi perusahaan, yang biasanya memiliki tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah. Buruh perempuan sebagian besar status kerjanya merupakan buruh tidak tetap, dan rentan diPHK (Safa'at, 1998). Selain itu, buruh perempuan memiliki kepentingan yang khusus yang terkait dengan fungsi reproduksi biologisnya yang harus dilindungi. Menurut data Sakernas tahun 2003, mayoritas buruh perempuan berstatus sebagai pekerja yang tidak dibayar (41,3%), sedangkan buruh laki-laki yang berstatus sebagai pekerja tidak dibayar hanya 8,3%.

Buruh perempuan juga mengalami kekerasan. Safa'at (1998) mengidentifikasi lima bentuk kekerasan terhadap buruh perempuan, yaitu marjinalisasi buruh perempuan, bias gender dalam pengupahan, kekerasan terhadap reproduksi buruh perempuan, pelecehan/kekerasan seksual, dan bias gender dalam gerakan dan organisasi buruh.

Marjinalisasi secara umum berarti penyingkiran. Scott (1986) dalam Saptari dan Holzner (1997) mengemukakan bahwa marjinalisasi merupakan suatu gejala yang berproses dan relatif. Berproses berarti bahwa marjinalisasi harus dilihat berdasarkan perjalanan waktu. Misalnya, apabila perempuan mengisi sektor-sektor tertentu dalam pasar kerja, harus dilihat pula bagaimana keadaan sebelumnya dan perubahan-perubahan yang terjadi setelah proses "feminisasi" tersebut. Relatif berarti bentuk marjinalisasi yang dialami perempuan harus dibandingkan dengan yang dialami laki-laki. Misalnya dalam melihat posisi perempuan di pasar kerja harus

melihat posisi laki-laki di pasar kerja tersebut.

Scott (1986) dalam Saptari dan Holzner (1997) mengemukakan empat dimensi dari marginalisasi, yakni sebagai:

- a) Proses Pengucilan dari Pekerjaan Produktif
Perempuan dikucilkan dari pekerjaan yang memperoleh upah dan nilai tambah.
- b) Proses Penggeseran Perempuan ke Pinggiran Pasar Kerja
Kecenderungan perempuan untuk bekerja pada jenis-jenis pekerjaan dalam sektor pinggiran yang ditandai dengan ketidakstabilan kerja, upah rendah, dan kondisi kerja kurang baik.
- c) Proses Feminisasi atau Segregasi
Konsentrasi buruh perempuan dalam jenis-jenis pekerjaan tertentu telah mengalami “feminisasi.” Feminisasi adalah penggunaan tenaga kerja perempuan untuk sektor-sektor produktif tertentu. Segregasi adalah pemisahan kegiatan-kegiatan tertentu atas dasar jenis kelamin.
- d) Proses Ketimpangan Ekonomi
Ketimpangan diindikasikan oleh perbedaan upah, serta ketidaksamaan akses terhadap keuntungan dan fasilitas kerja, termasuk akses terhadap program-program pelatihan untuk pengembangan karier.

Bias gender dalam pengupahan terjadi karena sistem pengupahan yang menggunakan standar pekerja laki-laki (Safa’at, 1998). Upah menurut BPS (Sakernas, 2003) adalah penerimaan buruh atas uang/barang yang dibayarkan perusahaan/kantor majikan tersebut. Bias laki-laki dalam standar Kebutuhan Hidup Minimum tidak mencantumkan kebutuhan khas perempuan seperti pakaian dalam dan pembalut haid. Padahal, seorang buruh perempuan harus menyisihkan 16% dari pendapatannya setiap bulan untuk kebutuhan khususnya (Nurmala, 1992 dalam Safa’at, 1998). Penghasilan yang diterima buruh perempuan lebih rendah juga karena statusnya dianggap lajang meskipun sudah berkeluarga, berbeda dengan laki-laki yang mendapatkan fasilitas untuk istri dan anak (Safa’at, 1998).

Menurut Safa’at (1998), kekerasan terhadap reproduksi biologis buruh perempuan terjadi ketika perempuan terpaksa bekerja meskipun sedang sakit haid karena prosedur cuti yang sulit dan sistem pengupahan pabrik.

Selain itu, buruh perempuan yang hamil atau melahirkan dapat terkena ancaman PHK (Safa'at, 1998).

Kekerasan seksual mengacu pada berbagai tindakan yang memiliki unsur paksaan (baik tidak langsung maupun langsung) dalam kaitannya dengan seksualitas seseorang dan hubungan laki-laki dan perempuan serta memperkuat kekhawatiran perempuan akan kemungkinan terjadinya perkosaan (Saptari dan Holzner, 1997). Kekerasan seksual/pelecehan seksual sering dialami oleh perempuan di tempat kerja, baik yang dilakukan oleh teman sekerja, atasan, maupun oleh majikan. Gangguan ini bisa berbentuk ucapan verbal, tindakan atau kontak fisik yang mempunyai konotasi seksual (Saptari dan Holzner, 1997). Menurut Safa'at (1998) kekerasan seksual dapat terjadi di pabrik berkaitan dengan prosedur permintaan izin cuti haid, sistem pengawasan produksi, dan rekrutmen kerja.

Bias gender dalam gerakan dan organisasi buruh menurut Safa'at (1998) dapat dilihat dari perjuangan organisasi-organisasi buruh yang masih kurang memperjuangkan kepentingan perempuan. Selain itu, keterlibatan buruh perempuan dalam kegiatan serikat buruh masih sangat kecil.

Perlindungan hukum bagi buruh perempuan terhadap bentuk-bentuk kekerasan di atas diatur dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003. Perlindungan terhadap marjinalisasi dapat diinterpretasikan tercakup dalam pasal 5 dan 6; terhadap bias gender dalam pengupahan dapat diinterpretasikan tercakup pada bagian pengupahan dalam pasal 88-98; terhadap fungsi reproduksi biologis perempuan dalam pasal 81-82; terhadap kekerasan seksual/pelecehan seksual dapat diinterpretasikan tercakup dalam pasal 86 ayat 1 dan 2; dan perlindungan buruh perempuan untuk terlibat dalam organisasi atau gerakan buruh terdapat dalam pasal 104, 119-121 tentang serikat pekerja. Akan tetapi, undang-undang (UU) tersebut dinilai oleh banyak kalangan tidak aspiratif atau cenderung merugikan pekerja (*Kompas*, 16 Januari 2004 dan *Pikiran Rakyat*, 26 Desember 2003). Kekecewaan tersebut terutama muncul dari kalangan organisasi buruh yang tidak puas terhadap UU tersebut (*Suara Karya*, 8 Januari 2005).

Hukum atau kebijakan sesungguhnya merupakan sebuah produk politik. Hukum sama sekali tidak netral dan mencerminkan nilai, kepentingan, serta ideologi yang dianut kelompok yang dominan (Kajtasungkana, 1998). Menurut Bacchi (1999), kebijakan bukanlah usaha untuk mengha-

silkan solusi akan tetapi, kebijakan merupakan persaingan konstruksi isu-isu dalam proses pembuatan kebijakan. Adanya konstruksi isu tersebut mengakibatkan isu-isu yang lainnya tidak tersentuh (Bacchi, 1999).

Jika kalangan buruh merasa tidak puas dengan kebijakan tersebut, hal itu dapat dipahami karena kebijakan lebih merupakan cermin kepentingan yang dominan dalam pembuatan kebijakan daripada pemecahan masalah ketenagakerjaan. Dalam proses pembuatan kebijakan selalu ada berbagai kepentingan yang saling berkompetisi agar kepentingannya tersebut dapat terepresentasikan dalam kebijakan. Berdasarkan uraian sebelumnya, tulisan ini akan menyoroti tiga hal, yaitu:

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi buruh perempuan di Indonesia?
2. Bagaimana proses politik dalam pembuatan kebijakan/ UU Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003?
3. Bagaimana dampak dari implementasi pasal-pasal dalam UU No. 13 Tahun 2003 terkait dengan perlindungan buruh perempuan dari bentuk-bentuk kekerasan?¹

Dalam pembahasan terhadap kekerasan terhadap buruh perempuan, akan dibatasi pada buruh perempuan yang bekerja di sektor pertanian dan sektor industri (barang dan jasa). Pemilihan sektor ini didasarkan pada data Sakernas BPS 2003 yang menunjukkan bahwa kedua sektor tersebut merupakan lapangan kerja utama perempuan. Status kerja buruh perempuan dalam tulisan ini juga dibatasi pada buruh yang bekerja sebagai pekerja/buruh/karyawan yang menempati jenjang paling bawah dalam jenjang kepegawaian.

II. Model Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan

Cara pandang negara dalam melihat masalah sosial tertentu akan berpengaruh terhadap asumsi-asumsi dalam pembuatan kebijakan untuk mengatasi

¹ Dalam makalah ini kekerasan dibatasi pada lima bentuk kekerasan menurut Safa'at (1998).

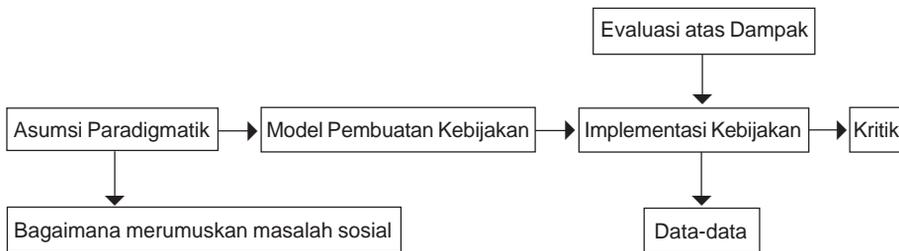
masalah sosial. Paradigma pembangunan yang dominan di Indonesia adalah paradigma pembangunan yang berakar pada teori klasik dan modernisasi (Fakih, 2001). Pendekatan yang digunakan negara akan menentukan cara pandang negara terhadap persoalan tenaga kerja, termasuk tenaga kerja perempuan. Ciri dari penggunaan asumsi paradigma modernisasi tercermin dari UU yang dihasilkan, yaitu UU No. 13/2003.

Ciri umum dari pendekatan modernisasi adalah pertama, didasarkan pada dikotomi modern dan tradisional, kedua melihat faktor-faktor internal sebagai penyebab keterbelakangan, dan ketiga bersifat ahistoris dan berlaku universal (Budiman, 1995). Ciri-ciri asumsi paradigma modernisasi tercermin melalui tujuan UU No. 13/2003. Jika kita melihat tujuan UU tersebut, tampak jelas bahwa tujuan utama UU adalah untuk pembangunan ketenagakerjaan untuk mendukung pembangunan nasional dan perlindungan tenaga kerja. Akan tetapi, juga nampak jelas bahwa negara cenderung memandang persoalan tenaga kerja untuk kepentingan “pembangunan”. Paradigma pembangunan modernisasi didominasi dengan sudut pandang negara yang memandang buruh belum berpartisipasi secara optimal dan buruh masih rendah kualitasnya. Negara juga cenderung untuk menggeneralisasi tenaga kerja, padahal tenaga kerja beragam status, jenis, dan lapangan pekerjaannya seperti buruh laki-laki dan perempuan, bekerja di sektor informal dan formal, bekerja di dalam negeri/luar negeri, dan sebagainya, yang masing-masing memiliki permasalahan yang khas. Paradigma modernisasi juga tidak melihat ketimpangan yang terjadi antara pemilik modal dan buruh, yang tercermin dalam pasal-pasal yang akan dibahas di bawah.

Terdapat tiga macam model pembuatan kebijakan menurut Bacchi (1999), yaitu model rasional komprehensif (*the rational comprehensive model*), model rasional politik (*politically rational model*), dan model pilihan publik (*public choice model*). Model yang pertama berpendapat bahwa kebijakan merupakan proses mencari solusi bagi masalah sosial. Model ini berpendapat jika prosedur netral diikuti maka akan diperoleh kebijakan terbaik bagi pemecahan masalah dan kepentingan umum. Model kedua berpendapat bahwa kebijakan tidak pernah dapat memecahkan masalah sosial tetapi memperbaiki kondisi yang ada. Model ini berpendapat tidak ada kebijakan yang netral tetapi ada kompromi dan negosiasi dalam proses pembuatan

kebijakan. Keterbukaan dalam proses pembuatan kebijakan dan partisipasi luas dari berbagai kalangan akan menghasilkan kebijakan yang memuaskan. Model ketiga lebih memfokuskan pada representasi masalah. Dalam merumuskan masalah, harus disingkap kebijakan tersebut untuk kepentingan siapa. Oleh karena itu, perlu dilihat perilaku pembuat kebijakan dan peran kepentingan dalam perilaku tersebut. Model ketiga ini berusaha menyingkap motivasi sesungguhnya di balik agenda kebijakan: untuk kepentingan rakyat ataukah sekelompok elit tertentu?

Kerangka pemikiran yang dipakai dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:



Pada bagian selanjutnya akan diuraikan perlindungan hukum buruh perempuan di Indonesia, proses politik pembuatan UU Ketenagakerjaan sebagai salah satu perlindungan hukum buruh perempuan, dan dampak dari implementasi UU tersebut terhadap buruh perempuan.

III. Perlindungan Hukum terhadap Buruh Perempuan

Negara kita sesungguhnya telah memiliki seperangkat aturan untuk mengatur bidang ketenagakerjaan. Selain payung hukum UU No. 13/ 2003 tentang Ketenagakerjaan, terdapat berbagai payung hukum yang dapat dijadikan acuan dalam melindungi buruh, khususnya buruh perempuan. Perlindungan hukum tersebut antara lain diatur dalam undang-undang nasional, yaitu:

1. Undang-undang Dasar 1945 pasal 27, ayat 2 yang berbunyi: “Tiap-

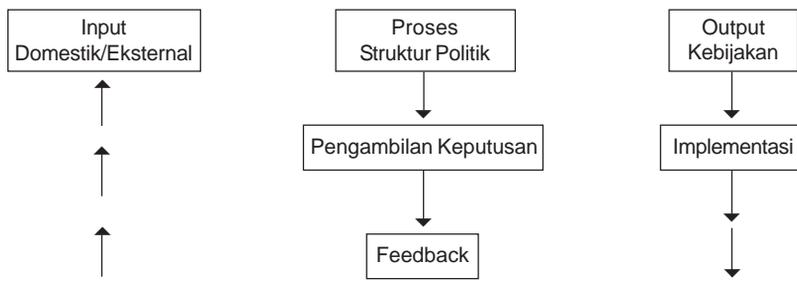
tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

2. Undang-Undang Ketenagakerjaan No.13/2003:
Perlindungan terhadap marjinalisasi perempuan terdapat pada pasal 5 dan 6; terhadap diskriminasi upah terdapat pada pasal 88-89; terhadap fungsi reproduksi biologis perempuan terdapat pada pasal 81-82; terhadap kekerasan seksual terdapat pada pasal 86 ayat 1; terhadap diskriminasi dalam organisasi buruh terdapat dalam pasal 119-121.
3. Undang-Undang No.7/1984 mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, khususnya pada pasal 11 tentang menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan di lapangan pekerjaan.
4. Konvensi ILO No.100 tentang Kesetaraan Upah (Undang-Undang No.80/1957). Kesetaraan upah dalam UU ini adalah *kesetaraan upah bagi laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang setara nilainya* mengacu pada tingkat upah yang ditetapkan tanpa diskriminasi jenis kelamin.
5. Konvensi ILO No. 111 tentang Anti-Diskriminasi Jabatan dan Pekerjaan (Undang-Undang No.21/1999). Di dalam peraturan ini, yang disebut *diskriminasi* adalah:
 - a) Semua bentuk pembedaan, pelarangan, atau preferensi yang berdasar pada ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politis, keturunan atau daerah asal, yang mengakibatkan peniadaan atau penghalangan kesetaraan kesempatan atau perlakuan dalam hal pekerjaan atau jabatan;
 - b) Pembedaan, pelarangan, atau preferensi lain sejenis yang mengakibatkan peniadaan atau penghalangan kesetaraan kesempatan atau perlakuan dalam hal pekerjaan dan jabatan, akan ditentukan oleh Anggota yang bersangkutan setelah melakukan konsultasi dengan perwakilan organisasi pemberi kerja dan pekerja yang ada, dan dengan badan-badan lain yang terkait.
 - c) Untuk tujuan Konvensi ini, istilah *pekerjaan* dan *jabatan* termasuk di dalamnya akses mendapatkan pendidikan kejuruan (*training*), akses pada pekerjaan dan jabatan tertentu, serta syarat dan kondisi pekerjaan.

Dengan adanya payung hukum, yaitu UUD 45, dan berbagai konvensi yang mengatur anti diskriminasi terhadap perempuan, UU No. 13/ 2003 harus mengacu pada peraturan-peraturan tersebut. Akan tetapi, seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, UU No. 13/ 2003 banyak dikeluhkan oleh kalangan organisasi buruh karena dinilai tidak memihak kepentingan mereka. Diskriminasi terhadap perempuan juga cenderung terus terjadi. Pada bagian selanjutnya akan diuraikan proses politik pembuatan kebijakan UU No. 13/ 2003 untuk memahami pertarungan kepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

IV. Proses Politik Pembuatan UU Ketenagakerjaan

Model pengambilan keputusan dalam sistem politik di Indonesia (Soetjipto, 2004) adalah sebagai berikut.



Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003 tersebut dalam RUU-nya diberi nama Rancangan Undang-Undang Pembinaan dan Perlindungan Ketenagakerjaan. RUU ini diajukan ke DPR pada tanggal 8 Mei 2000 pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid oleh Menaker pada saat itu, Bomer Pasaribu. Dalam keterangan Menaker, pengajuan RUU tersebut merupakan tindak lanjut dari UU No. 11 Tahun 1998 tentang perubahan berlakunya UU No. 25 Tahun 1997. UU No. 25/1997 ditunda pemberlakuannya karena aspirasi masyarakat. Masa penundaan digunakan

untuk menampung aspirasi pekerja, serikat pekerja, pengusaha, asosiasi pengusaha, pakar dari universitas dan perguruan tinggi, LSM pemerhati ketenagakerjaan dan ILO.

Pada Sidang Paripurna tanggal 8 Juni 2000, Menaker menyampaikan draf RUU. Dalam keterangannya disebutkan bahwa RUU ini merupakan penyempurnaan untuk mewujudkan hak dasar pekerja yang merupakan amanat TAP MPR No. 17 Tahun 1998 tentang HAM dan ratifikasi konvensi dasar ILO. Penyempurnaan dari UU No.25/1997 yang berkaitan dengan perempuan mencakup perlindungan terhadap pekerja perempuan dan anak sesuai dengan konvensi ILO No.100 tentang pengupahan yang sama untuk kerja yang nilainya sama, yang telah diratifikasi dalam UU No. 80/1957 dan Konvensi 111 tentang diskriminasi dalam kerja dan jabatan yang diratifikasi dalam UU No. 21 Tahun 1999.

Pada Sidang Paripurna tanggal 29 Juni 2000 terhadap RUU yang diajukan Menaker, semua fraksi menyetujui RUU dibahas menjadi undang-undang. Tanggapan fraksi PDKB ialah menyambut baik adanya RUU tersebut dan memberi masukan agar RUU tersebut diberi garis miring ('ketenagakerjaan/perburuhan'). Tanggapan fraksi PDIP juga menyambut baik dan memberi masukan bahwa harus ada keterlibatan pekerja dalam menyusun peraturan tersebut karena RUU tersebut menyangkut perlindungan buruh. Fraksi Golkar menyarankan agar dimasukkan hak mogok buruh dan komitmen negara tujuan untuk TKI. Sedangkan PPP mempertanyakan target RUU karena posisi lemah buruh; sarannya adalah menghentikan pengiriman TKW dan tenaga kerja ilegal. PPP juga menyoroti masalah antar-jemput buruh perempuan yang kenyataannya sering tidak manusiawi. Tanggapan PKB menyoroti masalah pekerja informal seperti pembantu rumah tangga, juga masalah TKW yang memiliki akses yang minim terhadap informasi, dan banyaknya masalah yang mereka hadapi, mulai dari PJTKI sampai calo di bandara. Perlindungan TKI luar negeri tidak ada sehingga terjadi kasus-kasus seperti perkosaan. Sarannya ialah menyediakan pengacara untuk TKI. Sementara itu, fraksi reformasi melihat bahwa wakil pekerja dalam penyusunan RUU tersebut hanya SPSI, padahal serikat pekerja sekarang banyak sehingga ada yang merasa tidak terwakili aspirasinya. Menurut fraksi ini, ada tumpang-tindih antara pasal terkait

dalam bab berbeda, terdapat juga pasal-pasal yang luas cakupannya sehingga dapat menimbulkan kesulitan bagi implementasi di lapangan. Sedangkan tanggapan fraksi TNI/POLRI adalah untuk mengganti kata pembinaan karena dapat berkonotasi negatif di masyarakat. Berkaitan dengan UUD 45 pasal 27 ayat 2,² fraksi ini mempertanyakan bagaimana implementasi dari pasal tersebut dalam RUU, perlu atau tidak ditegaskan kewajiban tersebut. Selain itu, perlu dijelaskan apa yang dimaksud dengan lembaga pengusaha jasa tenaga kerja dalam RUU. Kemudian PBB menanggapi masalah upah yang berdasarkan kebutuhan fisik minimum. Ini membuat penghidupan yang layak sulit dipenuhi. Fraksi lain, KKI, berpendapat bahwa pekerja harus dipandang sebagai subjek sekaligus objek. RUU harus berpihak pada buruh dan pengusaha. Fraksi tersebut memberi masukan, yakni bahwa PHK tidak perlu diatur dalam UU, cukup diselesaikan antara buruh dan pengusaha. Akhirnya, dalam sidang tersebut juga diputuskan untuk membuat Panitia Khusus (pansus) untuk membahas RUU tersebut.

Masukan untuk pembuatan kebijakan tersebut di atas dapat dibagi menjadi dua, yaitu domestik dan eksternal. Masukan domestik adalah masukan pembuatan kebijakan yang berasal dari dalam negeri, dalam hal ini, berupa penundaan masa berlakunya UU Ketenagakerjaan sebelumnya, yaitu UU. No. 25 tahun 1997, di mana masa penundaan tersebut akan habis pada bulan September tahun 2000. Padahal, UU tersebut banyak mendapat reaksi penolakan dari berbagai kalangan, termasuk dari serikat buruh dan pengusaha. Kedua, yaitu masukan eksternal. Masukan eksternal adalah masukan pembuatan kebijakan yang berasal dari pengaruh luar negeri yaitu konvensi ILO. Indonesia telah meratifikasi konvensi ILO, maka Indonesia berkewajiban untuk memasukkannya ke dalam undang-undang.

Proses pembahasan RUU Ketenagakerjaan termasuk paling lama, yaitu dua tahun sembilan bulan (*Kompas*, 26 Februari 2003). Proses pembahasan RUU tersebut tidaklah berjalan mulus. Dalam sejumlah audiensi dengan kalangan serikat pekerja/buruh dan LSM, RUU ini ditolak oleh mereka dengan alasan masukan mereka tidak diadopsi sama sekali (*Suara*

² Pasal 27 ayat 2 UUD 45 berbunyi: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."

Pembaruan, 24 Februari 2003). Akan tetapi, penolakan-penolakan tersebut tidak ditanggapi oleh Menaker Jacob Nuwa Wea. Bahkan Jacob menyatakan tidak takut bila terjadi unjuk rasa dan bahwa RUU akan terus berjalan (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003). Tetapi, ketika penolakan bertambah besar dan melibatkan banyak serikat pekerja, seperti SBSI, KSPI dan juga KSPI (yang dipimpinya sendiri), Jacob akhirnya mengundang berbagai serikat pekerja, LSM dan pengusaha untuk membahas ulang RUU yang telah disusunya. Namun demikian, RUU tersebut tetap ditolak oleh buruh dan pengusaha (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003).

Pansus DPR kemudian berinisiatif untuk membahas RUU dengan melibatkan wakil dari serikat pekerja. Proses pembahasan yang difasilitasi Pansus RUU tersebut dilakukan oleh tim kecil yang beranggotakan 11 orang yang merupakan wakil dari organisasi buruh. Proses ini disertai sosialisasi seusai pembahasan setiap bab dalam RUU dengan maksud untuk mendapat usulan dan masukan dari organisasi buruh (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003). Akan tetapi, tetap terjadi ketidakpuasan, baik di pihak pengusaha maupun buruh. Pasal-pasal yang menjadi pertentangan, antara lain yang menyangkut mogok kerja, pemutusan hubungan, subkontrak, serta kontrak kerja waktu tertentu.

Pansus RUU membuat rapat informal agar tercapai kesepakatan tentang pasal-pasal tersebut dengan melibatkan organisasi buruh dan pengusaha (Apindo). Setelah adanya rapat informal tersebut, tercapai kesepakatan antara wakil dari organisasi buruh dan wakil dari Apindo. Hasil kesepakatan tersebut diserahkan ke Pansus untuk disempurnakan dan disahkan dalam Sidang Paripurna.

Proses pembahasan RUU ketenagakerjaan yang lebih menentukan ternyata bukanlah proses dalam struktur politik formal, yaitu dalam sidang-sidang pembahasan di DPR, melainkan dalam rapat-rapat informal di luar sidang tersebut. Hal ini menjadikan proses pembahasan RUU Ketenagakerjaan menjadi tertutup dan rentan terhadap adanya perjanjian-perjanjian politik atau *money politics* di dalam rapat informal. Proses pembahasan tersebut menjadi bukan ditujukan untuk kepentingan perlindungan buruh, tetapi untuk kepentingan sekelompok orang atau bahkan individu. Adanya serikat pekerja yang mengancam menolak menyetujui RUU jika uang sakunya

tidak dinaikkan (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003) adalah salah satu indikasinya. Terdapat pemaksaan kenaikan pesangon sebesar sembilan kali gaji dituduh pula untuk kepentingan elit (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003).

Akibat dari proses pengambilan keputusan yang sangat dipengaruhi oleh rapat informal tersebut, pengesahan RUU Ketenagakerjaan menjadi UU mendapat penolakan yang kuat. Penolakan tersebut antara lain datang dari 12 serikat buruh dan LSM (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003). Alasan dari penolakan tersebut adalah bahwa UU tersebut tidak berpihak pada kepentingan buruh dan bahwa mereka tidak mengakui keberadaan tim informal yang dibentuk DPR. Mereka tidak mengakui tim informal tersebut karena wakil-wakil serikat pekerja yang terlibat dalam pembahasan di tim informal buruh dan pengusaha tidak mendapat mandat dari seluruh serikat pekerja yang ada (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003).

Proses pembahasan RUU Ketenagakerjaan yang tertutup tersebut juga mengakibatkan perselisihan antara organisasi buruh yang menolak UU tersebut dengan Menaker. Masalahnya, ada beberapa organisasi serikat buruh yang terlibat aktif dalam penyusunan nota kesepahaman justru menolak hasil kesepahaman tersebut. Hal ini menimbulkan konflik di kalangan serikat buruh sendiri. Seperti Koordinator Federasi Perserikatan Buruh Independen (FPBI), Sebastian Salang, yang mempertanyakan mengapa Dita Indah Sari dari KAPB yang terlibat dalam penyusunan nota kesepahaman, baru memberi masukan setelah UU disahkan. Sementara itu, dengan adanya tim informal tersebut, kalangan DPR dan Menaker berkesimpulan bahwa UU tersebut telah memasukkan aspirasi buruh karena terdapat 11 orang wakil dari serikat buruh. Menaker cenderung mengabaikan aksi penolakan bahkan berpendapat bahwa aksi penolakan bermuatan hal-hal yang di luar upaya mensejahterakan buruh (*Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003).

Kalangan yang puas terhadap UU tersebut adalah kalangan pengusaha. Misalnya pengusaha Anton J. Supit yang berpendapat bahwa UU tersebut sudah cukup baik dan Ketua Umum Kadin (saat itu), Aburizal Bakrie, yang mengatakan bahwa UU Ketenagakerjaan cukup *business friendly* (*Kompas*, 26 Februari 2003).

Saat ini, permohonan agar UU No. 13/2003 diuji materil (*judicial review*) telah dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun *judicial review* tersebut, menurut organisasi buruh, ternyata tidak menyentuh pasal-pasal krusial seperti pasal subkontrak (pasal 64-66). Oleh karena itu, UU tersebut dinilai oleh banyak kalangan tidak aspiratif atau cenderung merugikan pekerja (*Kompas*, 16 Januari dan 30 November 2004 dan *Pikiran Rakyat*, 26 Desember 2003).

Model pembuatan kebijakan di Indonesia tersebut menganut model *the rational comprehensive model*. Model ini beranggapan bahwa jika melalui prosedur yang tepat, maka kebijakan akan menghasilkan yang terbaik bagi pemecahan masalah. Model ini tidak mengakui adanya kepentingan yang bermain pada proses pembuatan kebijakan. Sebenarnya, kebijakan bukanlah sebuah pemecahan masalah, melainkan kompetisi kepentingan dalam mengkonstruksi isu. Pansus DPR dan Menaker beranggapan jika telah mengundang wakil dari organisasi buruh dan wakil dari Apindo, maka Pansus telah mengambil langkah yang tepat, yaitu bersikap netral dengan mengundang kedua belah pihak. Akan tetapi, hal yang luput adalah kepentingan manakah yang lebih dominan menentukan isu? Hal lain yang tidak diperhatikan oleh Pansus dan Menaker adalah bahwa organisasi buruh beragam dan memiliki kepentingan yang berbeda pula. Pansus beranggapan beberapa orang wakil dari organisasi buruh telah mewakili kalangan buruh. Hal inilah yang menimbulkan konflik antar organisasi buruh dan antara organisasi buruh dengan Pansus DPR. Pendapat bahwa kebijakan yang dihasilkan rasional dan netral tercermin melalui pernyataan-pernyataan Pansus RUU, Menaker, dan pengusaha yang menganggap bahwa baik kepentingan buruh maupun pengusaha telah diakomodasi dalam UU tersebut.

Jika dilihat dari wacana proses pembahasan RUU Ketenagakerjaan, sangat sedikit yang melihat dari sudut pandang pekerja perempuan, terutama pekerja perempuan kelas bawah. Persoalan perempuan yang hadir dalam wacana UU Ketenagakerjaan pada tulisan di media massa, menurut pengamatan penulis, hanyalah yang berkisar seputar cuti haid dan melahirkan/gugur kandungan, seperti yang dilontarkan oleh Federasi Serikat Pekerja Tekstil Sandang dan Kulit (*Suara Merdeka*, 5 Maret 2003). Persoalan ben-

tuk-bentuk kekerasan lain tidak muncul, seperti marjinalisasi, pengupahan, pelecehan seksual, dan partisipasi dalam serikat pekerja.

V. Dampak Implementasi Kebijakan terhadap Buruh Perempuan *Marjinalisasi*

Perlindungan terhadap marjinalisasi dapat dicakup dalam pasal 5 dan 6. Pasal 5: Setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan. Pasal 6: Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha.

Pasal-pasal tersebut cenderung mengasumsikan kondisi buruh laki-laki maupun perempuan adalah sama. Pasal ini mengikuti konvensi ILO tentang kesetaraan upah. Terminologi *kesetaraan upah bagi laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang sama nilainya* di dalam ILO C 100 harus dibaca dengan seksama. Buruh perempuan dan laki-laki mendapatkan pekerjaan sesuai peran-peran gender yang berlaku dalam masyarakat yang membedakan tugas dan tipe pekerjaan perempuan dan laki-laki. Jadi, kalimat “*work for equal value*” atau “pekerjaan yang sama nilainya” itu bisa menyelubungi diskriminasi yang sebenarnya dialami buruh perempuan. Pada kenyataannya, pekerjaan perempuan dinilai lebih rendah daripada pekerjaan laki-laki.

Teori yang dikemukakan Scott (1986) dalam Saptari dan Holzner (1997), tentang empat dimensi marjinalisasi terhadap perempuan dapat menjelaskan hal tersebut. Berkaitan dengan dimensi pertama, yakni sebagai proses pengucilan dari pekerjaan produktif, buruh perempuan merupakan pekerja yang tidak dibayar. Hal ini terutama ditemukan dalam produksi sistem subkontrak. Subkontrak dapat berupa pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh yang dibuat secara tertulis. Menurut hasil penelitian Chotim (1994) terhadap subkontrak pemborongan pekerjaan pada industri kecil batik pekalongan, presentasi buruh perempuan pada produksi batik tulis adalah sebanyak 70-80%. Banyak ditemukan fenomena keterlibatan buruh perempuan dan anak-anak sebagai tenaga kerja tidak dibayar. Pengusaha menganggap pekerjaan yang dilakukan perempuan

tersebut merupakan pekerjaan sampingan, sebagai bentuk bantuan kepada suami atau keluarga (Chotim, 1994).

Dengan berlakunya UU No. 13/2003 yang melegalkan sistem subkontrak, dapat dipastikan bahwa angka perempuan yang berstatus kerja sebagai buruh tidak dibayar akan tetap tinggi. Penelitian Handarini dan Safaria (2003) menunjukkan bahwa pada relasi buruh-majikan sistem subkontrak informal, buruh perempuan pada industri kecil tekstil di Majalaya tidak ada yang bekerja sebagai pekerja tetap, melainkan pekerja borongan. Penghasilan pekerja borongan tergantung dari hasil tenun yang dihasilkannya. Akan tetapi, sering kali bahan baku yang tersedia macet sehingga buruh perempuan tersebut dapat berbulan-bulan tidak mendapatkan penghasilan (Handarini dan Safaria, 2003). Penelitian WRC menunjukkan adanya upah yang dibayar di bawah Upah Minimum Propinsi pada buruh *outsourcing* PT. Panarub (*Workers Rights Consortium*, 2004).

Berkaitan dengan dimensi kedua, proses penggeseran perempuan ke pinggiran pasar kerja nampak terjadi dengan kecenderungan perempuan bekerja pada jenis-jenis pekerjaan dalam sektor pinggiran yang ditandai dengan ketidakstabilan kerja, upah rendah, dan kondisi kerja kurang baik. Peminggiran buruh perempuan telah bertahun-tahun hadir (penelitian Indraswari dan Juni Thamrin, 1994; Saptari, 1992) dan tetap bertahan hingga saat ini. Pada rentang waktu diberlakukannya UU Ketenagakerjaan, penelitian menunjukkan bahwa masih ada perusahaan yang menempatkan buruh perempuan sebagai buruh lepas. Seperti yang ditemukan dalam penelitian Sugiarti dan Novi (2003) terhadap buruh perkebunan teh di Rancabali dan Ciwidey, bahwa sebagian besar buruh yang berstatus pekerja tetap adalah buruh laki-laki (67%), sementara buruh perempuan berstatus lepas. Selain itu, tenaga kerja laki-laki mendominasi posisi mandor ke atas (98%), sedangkan tenaga perempuan mendominasi sebagai buruh pemetik yang berstatus lepas. Hasil wawancara penulis terhadap buruh perempuan subkontrak perusahaan transnasional PT ISS yang bekerja sebagai *cleaner* pada sebuah rumah sakit di Jakarta menunjukkan bahwa buruh perempuan umumnya berada pada jenjang paling bawah dan bekerja sebagai buruh harian. Di rumah sakit tersebut jabatan tertinggi buruh PT ISS adalah sebagai *supervisor* dan posisi ini diduduki oleh laki-laki.

Pertanyaannya kemudian, bagaimanakah UU No. 13/2003 dapat menghapus proses feminisasi dan segregasi (dimensi ketiga) dengan pasal 5 dan 6? Pengalaman buruh perempuan menunjukkan bahwa mereka terkonsentrasi pada jenis-jenis pekerjaan tertentu dan UU ini telah gagal melindungi buruh perempuan dari segregasi tersebut. Dalam penelitian yang dilakukan Sugiarti dan Novi (2003) terhadap buruh perkebunan teh di Rancabali dan Ciwidey, ditemukan bahwa buruh perempuan ditempatkan pada bagian analisis pucuk teh (100% perempuan) dan sortasi/pemilahan teh (90% perempuan), sedangkan buruh laki-laki pada bagian pemeberan pucuk layu dan pelayuan. Pembagian kerja ini berdasarkan gender karena sortasi dianggap membutuhkan ketelitian dan ketekunan yang hanya dimiliki perempuan, sedangkan pada pemeberan dan pelayuan dibutuhkan tenaga fisik (mengangkat karung teh dan terkena panas) dan dianggap laki-lakilah yang lebih cocok (Sugiarti dan Novi, 2003).

Hasil wawancara peneliti dengan buruh subkontrak perempuan juga menunjukkan adanya segregasi tersebut, seperti yang diungkapkan informan LS:

...kalau *service* di rumah sakit lebih banyak perempuan karena lebih sesuai, kalau misalnya untuk *gardener* atau semprot hama, laki-laki. Perempuan lebih cocok di ruang perawatan, karena harus *ngadepin* pasien perempuan, kalau laki-laki masuk kamar, pasiennya nanti risih...kalau *gardener* itukan tenaganya lebih *gede*, *ngangkat-ngangkat*, panas, lebih cocok laki-laki. (wawancara 20 Juli 2004)

Dimensi keempat menyangkut proses ketimpangan ekonomi. Penelitian Sugiarti dan Novi (2003) terhadap buruh perkebunan teh di Rancabali dan Ciwidey menunjukkan bahwa karena perbedaan jenis pekerjaan yang didasarkan pada peran gender, buruh laki-laki menerima upah yang lebih tinggi dari perempuan. Hal ini disebabkan pekerjaan laki-laki dinilai lebih tinggi dan sebaliknya pekerjaan perempuan dinilai lebih rendah. Sebagai contoh, pekerja yang mengangkat karung teh diberi upah yang lebih tinggi dan pekerjaan tersebut dilakukan oleh laki-laki karena laki-laki dianggap lebih sesuai.

Dari uraian itu, tampaknya pasal 5 dan 6 UU No. 13/2003 tidak

akan berdampak positif bagi buruh perempuan. UU ini telah gagal memperhitungkan pengalaman perempuan yang tersingkirkan dari pekerjaan yang diberi upah, juga status dan posisinya dalam jenjang kepegawaian yang rendah, serta diskriminasi gender yang dihadapinya.

Bias Gender dalam Pengupahan

Bias gender dalam pengupahan terjadi karena adanya sistem pengupahan yang menggunakan standar pekerja laki-laki (Safa'at, 1998). Akibat bias ini, kebutuhan khas perempuan tidak dicantumkan dalam standar Kebutuhan Hidup Minimum (KHM) dan perempuan diposisikan sebagai subordinat laki-laki dalam keluarga.

Kebijakan mengenai pengupahan dalam UU No. 13/2003 terdapat dalam pasal 88-98, akan tetapi tidak terdapat pasal yang membahas persamaan upah antara laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang sama. Selama asumsi pengupahan yang dipakai adalah laki-laki sebagai pencari nafkah dan perempuan sebagai pencari nafkah tambahan, maka keadilan upah bagi perempuan tidak akan pernah tercapai.

Adakah perubahan bagi persamaan upah antara laki-laki dan perempuan setelah berlakunya UU tersebut? Ternyata tidak. Berdasarkan data Sakernas BPS 2003, rata-rata upah perempuan adalah sebesar Rp. 549.098,00 dan rata-rata upah laki-laki adalah sebesar Rp. 739.473,00. Penelitian Yayasan Jurnal Perempuan (2003) mungkin dapat memberikan penjelasan mengenai sebab kondisi tersebut terjadi. Penelitiannya terhadap buruh perempuan di Jakarta, Tangerang, Bandung dan Solo ini menunjukkan bahwa meskipun besar gaji, uang makan, transpor serta THR diberlakukan sama antara laki-laki dan perempuan, tetapi buruh perempuan yang telah menikah terkena pajak penghasilan yang lebih besar daripada laki-laki. Hal ini dikarenakan buruh perempuan dianggap lajang meskipun telah menikah. Oleh karena itu, nilai Pendapatan Tidak Kena Pajaknya (PTKP) hanya dihitung satu orang, sedangkan bagi buruh laki-laki, istri dan anak termasuk dalam PTKP. Selain itu, penelitian ini menemukan bahwa parameter penilaian prestasi atau kenaikan upah ditentukan oleh kehadiran fisik (termasuk cuti) dan parameter ini diberlakukan sama terha-

dap laki-laki dan perempuan. Perempuan jelas dirugikan karena perempuan lebih banyak absen karena cuti haid, melahirkan atau keguguran.

Penelitian tahun 2004 masih juga menunjukkan adanya diskriminasi upah, yang pada PT Panarub, dapat dilihat dari tunjangan yang tidak memadai bagi buruh perempuan yang bekerja pada giliran malam (*Workers Rights Consortium*, 2004). Buruh perempuan PT Bata di Jakarta juga mengalami diskriminasi tunjangan beras dan tunjangan kesehatan (*No Sweat*, 2005).

Kekerasan terhadap Fungsi Reproduksi Biologis

Kekerasan terhadap fungsi reproduksi biologis buruh perempuan terjadi menurut Safa'at (1998) karena banyak perusahaan industri memberikan sejenis insentif, seperti premi prestasi dan bonus-bonus lainnya yang dikaitkan dengan kehadiran buruh secara fisik di tempat kerja. Pemberian insentif itu akan hilang dengan sendirinya jika buruh tidak masuk kerja meski hanya sehari. Nilai premi hadir berkisar antara 20-25% dari total upah yang diterima buruh (Safa'at, 1998). Penelitian-penelitian terdahulu menunjukkan bahwa buruh bekerja sebagai tenaga kerja harian, oleh karena itu ia berusaha agar tetap hadir meski sedang mengalami sakit akibat haid (Indraswari dan Thamrin, 1993 dan Nurbiati dan Edriana, 1991 dikutip dalam Safa'at, 1998).

Cuti haid jarang diambil oleh buruh perempuan selain karena pola pemberian insentif seperti disebut di atas, juga karena prosedur untuk mendapatkannya tidak mudah, bahkan cenderung melecehkan buruh. Pada PT Patal Maligi, Cimanggis, Bogor, meskipun dalam KKB buruh mendapatkan cuti haid selama dua hari, banyak buruh yang tidak mau mengambil izin cuti karena diharuskan membuka celana dalamnya di hadapan petugas untuk menunjukkan bahwa buruh yang bersangkutan benar-benar haid (Nurbiati dan Edriana, 1991 dikutip dalam Safa'at, 1998).

UU No. 13/2003 sesungguhnya telah mengatur masalah yang menyangkut fungsi reproduktif perempuan, yaitu cuti haid, cuti melahirkan, dan gugur kandungan bagi buruh perempuan melalui pasal 81-82.³ Akan

³. Pasal 81 menyatakan bahwa: "(1) Pekerja/buruh perempuan yang dalam masa haid merasakan

tetapi, pada undang-undang ini pengusaha tidak lagi wajib memberikan cuti haid. Oleh karena itu, jika pasal ini diimplementasikan akan berdampak buruk bagi buruh perempuan yang sering menderita nyeri haid.

Seperti yang diperlihatkan oleh kasus Yunita, seorang pegawai administrasi di sebuah toko komputer di Surabaya yang mengatakan bahwa pemilik toko tidak memperbolehkannya mengambil cuti haid. Padahal, ia selalu merasakan sakit, terutama pada hari kedua haidnya (*Kompas*, 16 Juli 2005).

Hasil wawancara dan pengamatan penulis terhadap buruh perempuan yang sedang hamil pada PT ISS juga menunjukkan bahwa buruh perempuan tetap bertugas untuk berkeliling setiap lantai dan setiap ruangan pada rumah sakit yang berlantai lima. Di sisi lain, fasilitas buruh perempuan hamil untuk beristirahat hampir tidak ada. Ruangan yang tersedia bagi semua buruh yang bekerja pada rumah sakit tersebut hanyalah ruangan berukuran 2 x 3 m tanpa kursi, yang dipergunakan untuk berganti pakaian dan menyimpan barang-barang untuk membersihkan rumah sakit.

Kekerasan Seksual

Pelecehan seksual menurut penelitian Suziani dan Purniati (1991) dalam Safa'at (1998) mencakup ungkapan verbal, siulan, ejekan, tindakan yang menjerus ke arah seks hingga ajakan melakukan hubungan seksual dengan ancaman atau sanksi.

Penelitian dan pemberitaan media selama ini menunjukkan bahwa pelecehan seksual di tempat kerja kerap terjadi (*Pikiran Rakyat*, 18 Januari 1992; Nurbaiti dan Edriana, 1991). Sementara itu, dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan masalah pelecehan seksual tidak dibahas secara khusus, akan tetapi terdapat pasal yang menyatakan bahwa setiap pekerja berhak memperoleh perlindungan atas moral dan kesusilaan dan perlakuan yang sesuai dengan harkat dan martabat yang sesuai dengan nilai-nilai keagamaan

sakit dan memberitahukan kepada pengusaha, tidak wajib bekerja pada hari pertama dan kedua pada waktu haid. (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama.”

(pasal 86 ayat 1 dan 2). Implementasi dari pasal ini sangat sulit karena substansi dari pasal ini tidak jelas batasannya. Sehingga dampaknya, sangat sulit jika menggunakan pasal ini untuk memberikan perlindungan terhadap buruh perempuan dari pelecehan seksual.

Padahal, masalah pelecehan seksual terhadap pekerja perempuan adalah masalah yang terus ditemukan. Seperti yang ditunjukkan dalam kasus buruh perempuan di Solo yang diremas payudara dan pantatnya oleh atasannya langsung (Yayasan Jurnal Perempuan, 2003). Penelitian di PT. Panarub juga mengindikasikan bahwa buruh perempuan juga mengalami kekerasan seksual (*Workers Rights Consortium*, 2004).

Di sisi lain, perusahaan dapat mencontoh pencegahan kekerasan seksual yang terjadi pada buruh perempuan dari perusahaan GAP,⁴ yang telah melarang pelecehan seksual dan kekerasan terhadap perempuan. GAP mengeluarkan kesepakatan bersama antara GAP dengan para penjual produknya di Indonesia untuk mencegah terjadinya insiden kekerasan di tempat kerja. Perusahaan GAP berupaya menciptakan lingkungan kerja yang bebas dari kekerasan terhadap perempuan dengan para penjualnya. GAP akan memberikan sanksi kepada penjual produknya jika terjadi pelecehan dan kekerasan terhadap buruh perempuan. Mereka juga sepakat dengan tingkat sanksi yang dibuat, yaitu dari tingkat peringatan hingga pemutusan kontrak sebagai penjual produk GAP.

Bias Gender dalam Organisasi Buruh

Mayoritas pekerja di Indonesia adalah perempuan, yakni mencapai 60% dari total jumlah angkatan kerja di Indonesia (*Kompas*, 9 Maret 2004). Akan tetapi, nampaknya pekerja perempuan tidak bisa mengantungkan harapan pada serikat pekerja untuk memperjuangkan hak mereka. Jumlah buruh perempuan yang menjadi anggota SPSI tercatat sekitar 40% dan hanya kurang dari 1% di antaranya menjadi fungsionaris di tingkat nasional.

Pasal 104, 119-121 dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan mengatur

⁴ Diskusi Sita Aripurnami dengan GAP, Juni 2001.

masalah serikat pekerja. Undang-undang ini menyebutkan pada pasal 119-121 bahwa dalam satu perusahaan hanya diperbolehkan satu serikat pekerja dan serikat pekerja hanya boleh mewakili pekerja dalam perundingan dengan pengusaha jika jumlah keanggotaannya lebih dari 50% dari jumlah buruh. Pembatasan dan ketentuan perwakilan buruh dalam perundingan dikhawatirkan akan semakin memperkecil keterlibatan buruh perempuan dalam organisasi buruh dan jumlah buruh yang memperjuangkan kepentingan mereka.

Penelitian yang dilakukan terhadap PT Bata menunjukkan bahwa tidak ada buruh perempuan yang terlibat dalam penentuan KKB (*No Sweat*, 2005). Para pengurus organisasi buruh yang mayoritas laki-laki kerap kali kurang serius menanggapi eksistensi para buruh perempuan dengan berbagai kepentingannya (Saptari & Holzner, 1997 dalam Setia, 2005). Sementara itu, keberadaan perempuan dalam organisasi buruh masih dipertanyakan karena banyak buruh perempuan yang tidak mengetahui kerja-kerja atau fungsi serikat buruh (Saptari & Holzner, 1997; Setia, 2005).

Pekerja subkontrak juga belum tersentuh oleh organisasi buruh. Seperti hasil penelitian penulis terhadap buruh PT ISS (2004), yakni buruh perempuan belum tergabung dalam organisasi buruh, antara lain karena masih rendah kesadaran mereka untuk berorganisasi. Namun, saat ini ada beberapa serikat buruh yang mulai mencoba mengorganisasi pekerja subkontrak (Setia, 2005)

Adanya pembatasan hanya pada satu serikat pekerja akan semakin menghalangi perempuan memperjuangkan hak-haknya dalam serikat pekerja. Belum lagi dalam UU Ketenagakerjaan yang baru ini ada ancaman penutupan perusahaan di mana pengusaha berhak menutup perusahaan jika terjadi *dead lock* dalam perundingan dengan buruh.⁵

⁵. Pada masa Orde Baru, diberlakukan wadah tunggal untuk serikat pekerja untuk mempermudah negara mengontrol organisasi buruh dan mematikan gerakan buruh. Setelah aturan tersebut dihapus, organisasi-organisasi buruh di luar SPSI justru menekan pemerintah sehingga pemerintah mulai memperbaiki perhitungan upah minimum. Hasilnya adalah peningkatan upah minimum riil (Susetawan, 2000).

VI. Kesimpulan dan Saran

Jika dilihat dari pasal mengenai subkontrak, penghapusan kewajiban pengusaha memberikan cuti haid, aturan tentang serikat pekerja dan penutupan perusahaan, UU Ketenagakerjaan ini jelas lebih menguntungkan pengusaha. Negara cenderung untuk melihat masalah ketenagakerjaan bukanlah dari sisi perlindungan tenaga kerja tetapi dari sisi “meningkatkan kualitas dan peran serta tenaga kerja dalam pembangunan” dan untuk “kemajuan dunia usaha”, seperti yang tercantum dalam pertimbangan UU ini. Hal ini juga nampak pada bagian pembukaan UU yang menyatakan tujuan UU tersebut, yaitu (1) meningkatkan kualitas, (2) meningkatkan peran serta dalam pembangunan, dan (3) perlindungan tenaga kerja. Selain itu, pasal pelatihan kerja juga lebih banyak (21 pasal) daripada perlindungan tenaga kerja (20 pasal). Hal ini menunjukkan asumsi paradigmatik modernisasi yang digunakan oleh negara dalam memandang persoalan tenaga kerja, yaitu yang menggunakan asumsi bahwa persoalan buruh disebabkan oleh persoalan internal buruh: kurang berkualitas dan belum efisien sebagai tenaga kerja. Paradigma modernisasi juga gagal untuk melihat adanya ketimpangan antara pengusaha dengan buruh. Hal ini ditunjukkan oleh misalnya pasal subkontrak, kontrak kerja waktu tertentu, dan penutupan perusahaan.

Dari data-data tersebut menunjukkan bahwa hukum sering gagal memperhitungkan pengalaman perempuan, sehingga bentuk-bentuk kekerasan tersebut masih bertahan hingga saat ini. Pasal 5 dan 6 UU No. 13/2003 terbukti tidak efektif untuk mengatasi kasus buruh perempuan yang tidak dibayar, feminisasi dan segregasi, serta posisi buruh perempuan yang selalu ditempatkan pada level bawah. Kedua pasal tersebut sangatlah umum dan tidak ada kebijakan operasional untuk menjawab permasalahan buruh perempuan dalam hal marjinalisasi. Justru sebaliknya yang terjadi, negara memperkuat marjinalisasi buruh perempuan melalui legalisasi subkontrak yang dapat mempertinggi jumlah perempuan sebagai tenaga kerja tidak dibayar.

Dalam UU ini juga tidak terdapat pasal khusus yang membahas persamaan upah antara laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang sama,

yang juga mencakup masalah tunjangan dan pemberlakuan pajak. Perempuan seringkali diasumsikan sebagai pencari nafkah kedua dan ditanggung suami, sehingga mendapat diskriminasi dalam hal tunjangan dan pemberlakuan pajak.

UU ini juga justru melemahkan perlindungan terhadap hak reproduksi perempuan, karena dalam UU ini, pengusaha tidak lagi diwajibkan untuk memberikan hak cuti haid. Juga tidak ada satu pasal pun yang mengatur kekerasan terhadap perempuan.

Di tengah banyaknya pasal yang merugikan buruh secara umum, dan buruh perempuan secara khusus, negara justru melemahkan hak buruh untuk berorganisasi dan memberikan wewenang yang besar pada perusahaan untuk menutup perusahaan jika terjadi *dead lock* antara pengusaha dan buruh (pasal 146).

Proses politik pembuatan UU No. 13/ 2003 cenderung tertutup. Proses pembahasan undang-undang ini sebagian besar justru terjadi dalam rapat informal antara wakil serikat buruh, pengusaha dan Pansus RUU tersebut. Hal ini mengakibatkan adanya kecurigaan-kecurigaan akan telah terjadinya *deal-deal* politik dalam proses pembahasan. Hal ini ditunjukkan oleh adanya perselisihan antar organisasi serikat buruh, dengan pemerintah (Menaker) dan DPR, dan antara Menaker dengan DPR.

Saran yang dapat dikemukakan dalam tulisan ini adalah pertama, agar dilakukannya peninjauan kembali pasal tentang subkontrak; kedua, dimasukkannya pasal yang menyatakan tidak diperbolehkan membatasi jenis/jenjang pekerjaan tertentu berdasarkan jenis kelamin (sesuai dengan konvensi ILO); ketiga, dimasukkannya pasal yang menyatakan adanya persamaan upah antara laki-laki dan perempuan untuk jenis pekerjaan yang sama (sesuai dengan konvensi ILO), termasuk tunjangan dan pemberlakuan pajak; keempat, UU tersebut sebaiknya memasukkan kembali hak cuti haid; kelima, UU juga sebaiknya memasukkan pasal yang khusus memberikan sanksi bagi pelaku pelecehan seksual dan bahwa perusahaan diwajibkan untuk memberikan perlindungan dan pengobatan fisik dan psikologis bagi korban; keenam, UU ini sebaiknya menghapuskan wewenang perusahaan untuk melakukan *lock out* jika terjadi kegagalan dalam perundingan dengan buruh. Terakhir, perlu dibuat peraturan tentang kuota buruh

perempuan yang duduk dalam serikat pekerja dan mewakili pekerja dalam perjanjian atau perundingan dengan pengusaha.

Daftar Pustaka

BPS (2003) *Sakernas 2003*. Jakarta: BPS.

Chotim, Erna Ermawati (1994) “Subkontrak dan Implikasinya terhadap Pekerja Perempuan: Kasus Industri Kecil Batik Pekalongan.” Bandung: Yayasan Akatiga.

Fakih, Mansour (2001) *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Insist Press.

Handarini, Shelly N., Anne Friday, dan Safaria (2003) “Relasi Buruh Majikan Informal dalam Pola Produksi Subkontrak.” Bandung: Yayasan Akatiga.

Kompas, 26 Februari 2003.

Kompas, 16 Januari 2004.

Kompas, 9 Maret 2004.

Kompas, 30 November 2004.

Kompas, 16 Juli 2005.

No Sweat (2005) *Laporan Akhir Audit PT Bata* <http://www.nosweatapparel.com/sources/PT-Sepatu-Bata-DOCS/pt_bata_report_translation.pdf> [Diakses tanggal 19 Oktober 2005].

Pikiran Rakyat, 18 Januari 1992.

Pikiran Rakyat, 26 Desember 2003.

- Safa'at, Rachmad (1998) *Buruh Perempuan: Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Malang: Penerbit IKIP Malang.
- Saptari, Ratna. (1992). "Kerja Perempuan dalam Ekonomi Perkotaan." Draft, tidak dipublikasikan.
- Saptari, Ratna dan Brigitte Holzner (1997) *Perempuan, Kerja dan Perubahan Sosial: Sebuah Pengantar Studi Perempuan*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti dan Yayasan Kalyanamitra
- Setia, Resmi (2005) "Nasib Gerakan Buruh Di Indonesia." *Pikiran Rakyat*, 7 April 2005.
- Suara Pembaruan*, 24 Februari 2003
- Sugiarti, Keri Lasmi dan Shelly Novi (2003) "Bentuk dan Dinamika Hubungan Buruh-Majikan, Faktor-faktor yang Mempengaruhi dan Dampaknya terhadap Posisi Tawar Buruh: Studi Kasus di Perkebunan Teh Negara PTPN VIII Rancabali dan Perkebunan Teh Rakyat Ciwidey." Bandung: Yayasan Akatiga.
- Thamrin, Juni dan Indraswari (1993) "Potret Kerja Buruh Perempuan: Tinjauan pada Agroindustri Tembakau Ekspor di Jember." Bandung: Yayasan Akatiga.
- Workers Rights Consortium (2004) *Penilaian Konsorsium Hak-Hak Buruh terhadap PT. Panarub Indonesia* <www.workersrights.org> [Diakses pada tanggal 19 Oktober 2005].
- Yayasan Jurnal Perempuan (2005) "Gaji 168 Buruh Perempuan PT Didachi Tidak Dibayar", Jumat, 8 April 2005, <<http://www.jurnalperempuan.com/yjp.jp/?act=berita%7C-346%7CX>> [Diakses tanggal 19 Oktober 2005].
- Yayasan Jurnal Perempuan (2003) "Laporan Penelitian Buruh Perempuan di Jakarta, Tangerang, Bandung dan Solo." Tidak dipublikasikan.

Situasi Pekerja Rumah Tangga (PRT) di Indonesia

Edriana Noerdin

I. Pengantar

Di daerah perkotaan di Indonesia terjadi permintaan yang tinggi akan pekerja rumah tangga (PRT). Kehadiran dan permintaan yang tinggi ini terhadap PRT telah memunculkan persoalan hak asasi manusia. Pertama, jumlah PRT cukup besar sehingga potensi pelanggaran hak-haknya sebagai pekerja juga besar. Hal ini terjadi karena sampai saat ini belum ada peraturan jelas yang mengatur tentang hubungan kerja dan perlindungan hukum bagi para PRT tersebut. Menurut survei Organisasi Buruh Internasional, *ILO-IPEC*, yang dilaksanakan pada tahun 2003 di Bekasi dan Jakarta Timur, yang kemudian dihitung hasilnya untuk mendapatkan jumlah PRT yang ada di Indonesia, menunjukkan bahwa jumlah seluruh PRT di Indonesia adalah sebanyak 2.593.399 orang, dan jumlah pekerja anak rumah tangga (PART) sebanyak 688.132 anak. Kedua, kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa PRT sangat rentan mendapatkan perlakuan yang tidak adil seperti ketidakpastian dalam hal upah, perlakuan yang tidak

manusiawi, dan jam kerja yang tidak menentu. Ketiga, bahwa sebagian besar PRT adalah perempuan dan banyak di antara PRT perempuan yang juga mendapatkan perlakuan kekerasan, baik kekerasan fisik maupun kekerasan seksual, seperti pelecehan seksual sampai pada perkosaan.

Untuk memahami persoalan yang dihadapi oleh para PRT ini, kami memakai data-data yang dikumpulkan dari wawancara, bahan-bahan yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari organisasi nonpemerintah yang bergerak menangani isu PRT, serta informasi yang didapat melalui media massa. Terakhir, kami juga melakukan diskusi-diskusi terarah dengan para PRT atau mantan PRT. Tulisan singkat ini lebih mengetengahkan situasi yang dihadapi oleh para PRT, khususnya PRT perempuan, yang bekerja di dalam negeri saat ini.

II. Masalah yang Dihadapi PRT

Kasus Maryati, (*Kompas*, 10 Januari 2004:1) dengan jelas menggambarkan perlunya perlindungan hukum bagi PRT. Maryati, yang dulunya bekerja di rumah mewah di kompleks perumahan Bumi Serpong Damai, Tangerang, Banten, akhirnya tewas di tangan majikannya. Selama beberapa bulan Maryati tidak menerima upah sama sekali. Dengan demikian ia tidak memiliki uang sepeser pun untuk menyelamatkan diri dari siksaan yang dialaminya di rumah itu. Maryati tidak diberi upah oleh majikannya karena ia dituduh mencuri perhiasan milik majikannya. Meskipun tidak ada bukti bahwa Maryati mencuri perhiasan itu, majikannya tetap menahan upah bulanan Maryati dengan dalih untuk membayar perhiasan yang dicurinya. Majikan itu menjerumuskannya ke dalam ikatan kerja paksa dengan cara tidak memperbolehkannya pergi sebelum ia melunasi “utang”nya itu.

Menurut supir keluarga yang bekerja di rumah itu, majikan dan anak laki-laknya sering memukul dan membentak Maryati karena hal-hal kecil. PRT yang bekerja di rumah sebelah mengatakan sering melihat Maryati membuang sampah dengan tergesa-gesa. Ia kelihatan ketakutan karena majikannya selalu mengawasinya. PRT sebelah rumah itu sering melihat Maryati dengan luka memar di wajah, tangan, dan kakinya. Namun, ia

tidak dapat berbuat apa-apa karena sulit mendapat kesempatan berbicara dengan Maryati untuk menanyakan apa yang terjadi pada dirinya. Maryati tidak pernah keluar rumah untuk waktu yang lama. Karena selalu diawasi oleh majikannya, Maryati tidak pernah berbicara sedikit pun kepada orang lain pada saat ia menyapu halaman depan atau pun pada waktu membersihkan jendela depan rumah.

Pada suatu hari, supir keluarga itu mengetahui bahwa majikannya telah membunuh Maryati dan menguburkan jenazahnya di halaman belakang. Si majikan memintanya untuk membantu memindahkan jenazah Maryati dari halaman belakang rumah. Tetapi ia tidak bersedia melakukannya karena mengetahui bahwa Maryati sering disiksa oleh majikannya itu. Ia kemudian melaporkan kejadian itu ke kantor polisi. Dalam keterangan majikan Maryati kepada polisi, ia membunuh Maryati karena telah mencuri roti. Tak seorang pun mengetahui dengan pasti apakah Maryati benar-benar mencuri roti majikannya.

Kasus-kasus kekerasan terhadap PRT sering dilaporkan dalam media massa. Pada banyak kasus, PRT tidak mampu melarikan diri dari siksaan majikan karena mereka tidak memiliki uang dan mereka tidak mengenal lingkungan tempat tinggal mereka. Karena sampai saat ini tidak ada ketentuan hukum yang mengatur proses penerimaan, standar lingkungan kerja, beban kerja dan kondisi kerja untuk PRT, maka PRT rentan mengalami tindak kekerasan seperti kasus yang dialami Maryati.

Masalah PRT memang cukup rumit. Masalah ini semakin rumit karena tidak ada perangkat hukum yang mengaturnya. Masalah ini tidak berhenti pada agen-agen penyalur tenaga kerja yang tidak mengikuti peraturan resmi, namun meluas ke sistem ekonomi, sosial, budaya, dan hukum. Oleh karena itu, masalah PRT adalah masalah struktural dan kondisi kerja yang sangat berkaitan dengan kemiskinan dan pemiskinan.

1. Masalah Struktural

Pekerjaan PRT berkaitan erat dengan fenomena feminisasi kemiskinan. Pekerjaan ini biasanya dilakukan oleh perempuan miskin, terutama dari perdesaan dan diberi upah rendah. Pekerjaan ini juga tidak memiliki jenjang karir serta tidak dilindungi hukum. Oleh karena itu, situasi yang dihadapi

PRT bersifat struktural, yakni berkaitan dengan masalah-masalah sosial, ekonomi, budaya, dan hukum. Untuk menanggulangi masalah struktural ini, diperlukan perubahan mendasar, terutama di bidang sosial dan ekonomi pada tingkat nasional. Ada dua masalah struktural utama yang dihadapi oleh PRT.

- *Kemiskinan.* Kemiskinan yang dialami oleh keluarga PRT telah menyebabkan mereka kehilangan kesempatan bersekolah, yang juga menyebabkan mereka tidak mampu memperoleh keterampilan yang diperlukan untuk terjun ke pasar kerja dan mendapatkan pekerjaan yang layak. Akibatnya, mereka terjebak ke dalam kondisi kerja yang tidak layak, yang dapat menjadi kerja paksa. Upah yang rendah menyebabkan mereka pun kelak tidak bisa menyekolahkan anaknya pada tingkat yang lebih tinggi, sehingga anaknya pun tidak akan jauh kondisinya dengan orang tuanya. Mengurangi kemiskinan akan membantu mengurangi kondisi kerja dan hidup PRT yang tidak layak.
- *Diskriminasi.* Diskriminasi yang dialami PRT perempuan dilandasi oleh konstruksi gender dan kelas sosial. Sebagai perempuan miskin yang menawarkan jasa yang dianggap tidak membutuhkan keahlian khusus, menyebabkan PRT tidak mempunyai kekuatan tawar-menawar ketika berhadapan dengan majikan mereka. Konstruksi gender dan kelas sosial juga membuat mereka pasif dan menerima keadaan begitu saja, dan konstruksi gender juga membuat mereka dibayar lebih rendah dari pekerjaan rumah lainnya, misalnya supir. Mengorganisasi PRT agar dapat menumbuhkan kekuatan mereka untuk menolak diskriminasi gender dan kelas sosial akan membantu mengurangi posisi PRT yang lemah.

2. Masalah Kondisi Kerja

Masalah struktural di atas telah menyebabkan PRT berhadapan dengan kondisi kerja yang buruk dalam kehidupan sehari-hari mereka. Tidak seperti masalah struktural lain yang memerlukan solusi jangka panjang dan perubahan yang lebih luas di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan

hukum, masalah kondisi kerja ini dapat antara lain ditanggulangi dengan solusi jangka menengah melalui advokasi perlindungan hukum PRT. Masalah-masalah kondisi kerja yang dihadapi oleh PRT adalah sebagai berikut:

- Dipekerjakan pada usia muda; kemiskinan menyebabkan mereka meninggalkan rumah pada usia muda karena orang tua tidak mampu lagi menanggung biaya hidupnya.
- Tidak adanya penghargaan dan pengakuan terhadap PRT sebagai pekerja; jam kerja yang panjang, upah yang rendah, tidak adanya tunjangan sosial dan kesehatan, serta bentuk eksploitasi lainnya yang dilakukan oleh majikan.
- Keluarga dianggap sebagai lingkup pribadi yang tidak dapat diganggu oleh pihak luar, sehingga setiap perlakuan kekerasan yang dialami oleh PR tersebut selalu dianggap sebagai persoalan dalam lingkup keluarga dan orang luar enggan terlibat.
- Eksploitasi oleh agen penyalur PRT; agen selalu menarik uang dari hasil jerih payah PRT setiap bulannya. Penarikan tersebut bervariasi antara satu agen dengan agen lainnya.
- Kekerasan seksual; banyak kasus menunjukkan bahwa PRT sering menjadi korban pelecehan seksual atau kekerasan seksual lainnya oleh majikannya atau keluarga majikannya.
- Rendahnya atau tidak adanya akses untuk mendapatkan informasi; PRT dilarang atau diberi kesempatan sedikit untuk bergaul di luar rumah sehingga tidak mempunyai kerabat yang bisa dihubungi apabila terjadi masalah.

Berikut adalah masalah yang dihadapi PRT secara lebih rinci:

a. *Upah Rendah*

Upah yang diterima PRT jauh di bawah standar upah yang layak dibandingkan dengan jam kerja dan bentuk pekerjaan. Sebenarnya, pemerintah telah menetapkan standar upah minimum untuk buruh perempuan di sektor formal, namun standar itu tidak mencakup PRT karena mereka dianggap sebagai pekerja domestik di sektor informal. Oleh karena itu, jika diban-

dingkan dengan upah pekerja lain dan standar hidup secara regional, upah yang diterima PRT paling rendah dengan waktu kerja yang paling panjang. Lebih dari itu, mereka seringkali menerima upah yang lebih rendah daripada yang disepakati sebelumnya. Seharusnya, ada upah standar untuk PRT yang dihitung berdasarkan pengalaman kerja, jenis dan beban kerja, jumlah orang dalam keluarga yang dilayaninya, dan standar hidup regional. Sebenarnya, upah yang layak bukanlah upah minimum, namun harus disesuaikan dengan jam kerja, bentuk pekerjaan, dan pengalaman kerja.

Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan dengan beberapa PRT (2003), banyak di antara mereka yang diajak oleh teman atau sanak keluarga untuk bekerja di perkotaan dengan janji mendapatkan upah sekitar Rp. 150.000,- per bulan dengan kondisi kerja yang baik. Padahal, tidak ada kesepakatan tertulis tentang hal itu, dan banyak di antara para PRT tidak memperoleh seperti apa yang telah dijanjikan. Pemberi kerja sering berkata kepada PRT bahwa karena mereka baru dan masih belum berpengalaman, maka ia tidak dapat memberi upah seperti yang dijanjikan sebelumnya. Oleh karena kebutuhan uang yang mendesak dan lingkungan kerja yang baru dan tidak dikenalnya, akhirnya pada banyak kasus, PRT setuju saja untuk menerima upah yang lebih rendah dari pada yang dijanjikan sebelumnya.

b. *Ketiadaan Standar Jam Kerja*

Tidak adanya batas yang ditetapkan untuk beban kerja PRT membuat mereka bekerja lebih lama dari masa kerja yang diatur dalam UU Ketenagakerjaan, yaitu selama delapan jam dalam satu hari. Dalam diskusi yang dilakukan bersama-sama dengan para PRT di kantor LSM Rumpun Tjut Nyak Dien (TND), di Yogyakarta, PRT mengemukakan perlunya standar jam kerja untuk menghindari jam kerja yang sangat panjang, yaitu antara 10-16 jam sehari, mulai jam 05.00 pagi sampai sekitar jam 08.00 hingga 10.00 malam. Standar jam kerja seharusnya mengikuti ketentuan yang lazim, yaitu delapan jam per hari. Terlebih lagi, PRT sulit memperoleh waktu istirahat rutin seperti istirahat mingguan, cuti haid, cuti tahunan, dan cuti melahirkan.

c. Ketiadaan Jaminan Sosial, Asuransi Kesehatan, dan Tunjangan Lainnya

PRT tidak mendapatkan jaminan sosial karena mereka tidak dianggap sebagai pekerja “formal”. Dengan demikian, mereka juga tidak menerima tunjangan kesehatan dan tunjangan lain yang seharusnya diterima oleh pekerja. Jaminan sosial dan tunjangan kesehatan merupakan prasyarat bagi lingkungan kerja yang layak. Karenanya, PRT yang sakit sangat tergantung pada kebaikan majikannya, apakah akan membawanya ke dokter atau hanya mau membelikannya obat di warung. Kalau mendapatkan majikan yang baik, PRT yang sakit juga akan mendapatkan biaya perawatan. Karena hal ini tidak dibakukan, maka semua ini sangat bergantung pada budi baik sang majikan.

Berkaitan dengan hal di atas, perawatan kesehatan PRT membutuhkan perhatian khusus. Sebagaimana diuraikan di bawah, kasus-kasus yang ditangani oleh LSM TND memperlihatkan bahwa banyak masalah yang dihadapi PRT berkaitan dengan kesehatan, baik kesehatan fisik maupun kesehatan mental atau psikologis. Oleh karena itu, hak untuk memperoleh perlindungan dan perawatan kesehatan, selain hak untuk memperoleh informasi, harus menjadi prioritas di dalam agenda advokasi PRT. Dalam hal ini, kesehatan reproduksi PRT memerlukan perhatian khusus karena sebagian besar PRT adalah perempuan tetapi mereka tidak berhak mendapatkan cuti haid dan ada juga yang mengalami perkosaan.

d. Kekerasan Fisik dan Seksual yang dialami oleh PRT

Penelitian lapangan yang dilakukan oleh LSM TND (2003) memperlihatkan bahwa PRT mudah mendapatkan perlakuan kekerasan seksual disebabkan beberapa hal berikut:

- Hubungan antara PRT dengan majikan didasarkan pada kekuasaan dan dominasi, yang dapat diwujudkan dalam bentuk kekerasan fisik atau intimidasi, ancaman, perintah, dan penghinaan yang dilandasi oleh perbedaan kelas sosial dan gender.
- Majikan melihat PRT sebagai orang yang sangat membutuhkan uang tetapi tidak memiliki keterampilan dan pendidikan, sehingga posisi tawar mereka rendah.

- Ketiadaan kontrol sosial dan anggota keluarga lain yang dapat mencegah terjadinya kekerasan seksual terhadap PRT.

Jika seorang PRT hamil akibat hubungan seksual yang dilakukan oleh majikannya, ia akan diminta meninggalkan rumah dan dipandang rendah oleh masyarakat. Sanksi sosial itu menyebabkan beban fisik, psikologis, ekonomi, dan sosial pada PRT. Terlebih lagi, PRT korban kekerasan seksual harus menanggung rasa bersalah sebagai perempuan yang hamil di luar nikah. Selain masalah psikologis, PRT perempuan menderita sakit fisik akibat kekerasan seksual, termasuk kemungkinan terjangkit virus penyakit kelamin.

LSM TND menghimpun laporan mengenai kekerasan terhadap PRT yang terjadi di kota Yogyakarta (TND, 2004). Kasus-kasus yang langsung ditangani oleh LSM tersebut juga dimasukkan di dalam dokumentasi itu. Data memperlihatkan bahwa sementara jumlah kekerasan psikologis dan kekerasan ekonomi menurun pada periode 2001-2003, jumlah kasus kekerasan fisik meningkat dua kali lipat, dan kasus kekerasan seksual meningkat tiga kali lipat. Dari kasus di bawah dapat disimpulkan bahwa pada jangka waktu relatif singkat, jumlah kasus kekerasan fisik dan seksual meningkat dari 38% pada tahun 2001 menjadi 48% pada tahun 2002, sementara pada tahun 2003, sekitar 60% kasus yang dialami oleh PRT adalah kasus kekerasan.

Tabel 1.
Kasus-kasus Kekerasan yang dialami PRT
Tahun 2001-2003

No.	Bentuk-bentuk Kekerasan	2001	2002	2003
1.	Kekerasan fisik	9	17	22
2.	Kekerasan psikologis	12	17	16
3.	Kekerasan ekonomi Kekerasan	9	7	6
4.	Seksual	4	6	12
	Total jumlah kasus	34	47	56

Sumber: Rumpun Tjut Nyak Dien, 2004.

Seperti dijelaskan di atas, sebagian besar PRT adalah perempuan, dan banyak di antara mereka mengalami pelecehan seksual dan kekerasan karena bekerja di lingkungan yang menganut sistem patriarki dan feodalisme.¹ Media cetak dan elektronik sering memuat berita tentang kasus kekerasan yang dialami PRT. Namun, karena lingkungan kerja PRT dianggap wilayah pribadi- yaitu rumah tangga- yang tidak boleh diakses orang luar, dan tidak ada perangkat hukum yang melindungi PRT, maka jumlah PRT yang mengalami kekerasan secara umum, termasuk kekerasan fisik serta seksual, dapat dipastikan jauh lebih besar daripada yang diketahui publik. Bekerja di lingkungan pribadi telah membatasi akses PRT untuk memperoleh informasi dan berkomunikasi. Kasus yang lebih parah terjadi pada PRT yang bekerja di luar negeri seperti di Arab Saudi dan negara-negara Timur Tengah lainnya, di mana kontrol sosial sulit dilakukan pada lingkup keluarga dan adanya kendala bagi PRT dalam mengakses pelayanan dan bantuan publik.

Untuk mengurangi kerentanan PRT, harus dilakukan usaha-usaha yang sekaligus akan menanggulangi masalah struktural dan masalah kondisi kerja PRT. Namun demikian, hingga saat ini tidak ada perlindungan hukum atas hak-hak PRT, sementara upaya mengorganisasi PRT ternyata lebih sulit jika dibandingkan dengan mengorganisasi pekerja di sektor formal. Adanya kendala-kendala ini telah berkontribusi pada meningkatnya kekerasan fisik dan seksual terhadap PRT.

e. Pembatasan Kebebasan dan Akses untuk Mendapatkan Informasi

Akses PRT untuk mendapatkan informasi, komunikasi, pendidikan, dan hubungan sosial lainnya sangat terbatas. Perlakuan tidak layak dimulai dengan dirampasnya kebebasan PRT oleh majikan mereka, yang menye-

¹. Sistem patriarki adalah sistem sosial yang berbasis pada kekuasaan laki-laki. Dalam sistem yang menciptakan hirarki gender ini, segala jenis pekerjaan yang diasosiasikan dengan jenis kelamin perempuan, seperti pekerjaan rumah tangga, cenderung dianggap lebih rendah dari pekerjaan yang diasosiasikan dengan jenis kelamin laki-laki. Dalam sistem patriarki juga ditemukan hubungan-hubungan sosial yang feodal, seperti hubungan penguasa-rakyat atau hubungan majikan-pekerja. Dalam konteks hubungan majikan-PRT, majikan merupakan penguasa atas tubuh dan kemerdekaan PRT karena majikan adalah orang tempat PRT menumpang, yang memberi dia makan dan uang untuk membiayai keluarga di kampung.

babkan mereka tidak dapat berkomunikasi dengan orang lain di luar rumah. Situasi semakin parah dengan adanya nilai sosial yang beranggapan bahwa kehidupan keluarga tidak boleh dicampuri, sehingga semakin sulit untuk menawarkan bantuan kepada PRT yang mengalami kekerasan.

Berdasarkan wawancara penulis (2003), kurangnya informasi bisa menjebak PRT untuk menerima gaji yang jauh di bawah standar. Misalnya, banyak PRT berpikir bahwa upah Rp. 60.000,- per bulan sudah layak bagi mereka. Padahal, tingkat upah PRT pada tahun 2000 adalah sekitar Rp. 250.000,- per bulan. Bagi PRT, yang rata-rata hanya lulusan SD atau SMP, akses untuk mendapatkan informasi adalah sama pentingnya dengan standar upah. Jika tidak, mereka tidak akan mengetahui tentang kondisi kerja yang tidak layak yang mereka hadapi.

f. Ketiadaan Organisasi Pekerja Rumah Tangga

Dengan keterbatasan akses untuk memperoleh informasi, sangat sulit bagi PRT untuk mendapatkan keterangan tentang pembentukan organisasi yang dapat membela hak mereka sebagai perempuan, pekerja, dan warga negara. Perlindungan hukum terhadap PRT seharusnya menjadi agenda yang paling penting bagi organisasi semacam itu. Masalah ini telah menjadi lingkaran setan. Tanpa perlindungan hukum, hak-hak PRT untuk dapat berkumpul, bersatu, dan membentuk organisasi sangat terbatas. Sebaliknya, ketidakmampuan mereka untuk membentuk organisasi menjadikan mereka sulit untuk memperoleh bantuan untuk melindungi hak, keinginan, dan kebutuhan mereka. Pada masyarakat yang menganggap bahwa pekerjaan PRT itu rendah, PRT mengalami tekanan dari majikan dan juga dari PRT lain ketika mereka ingin membicarakan masalah, kebutuhan, dan minat mereka, serta tidak digubris ketika membicarakan pembentukan organisasi yang dapat mewadahi minat mereka.

III. Apa yang dialami PRT di Tempat Kerja

Situasi PRT di tempat kerja terungkap melalui penelitian yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan pada tahun 2002. Dalam penelitian tersebut, para PRT mengungkapkan langsung apa yang

Tabel 2.
Bentuk-bentuk Pekerjaan yang Dilakukan oleh PRT

Bentuk Pekerjaan yang Dikategorikan sebagai Pekerjaan Rumah Tangga	Bentuk Pekerjaan yang Tidak Dikategorikan sebagai Pekerjaan Rumah Tangga
Memasak dan mencuci piring Mengepel lantai Menyapu Membersihkan atau melap meja, jendela, dll Mencuci baju Menyeterika Belanja ke pasar/warung/tukang sayur Menjaga bayi dan anak Menjaga orang tua Menjaga orang sakit Mengantar anak ke sekolah Mencuci mobil Memandikan binatang piaraan Membersihkan kolam renang Bayar listrik, telpon, dan air Mengangkat air Berkebun	Merawat hewan ternak Memerah sapi atau hewan lainnya Menjahit baju Mengecat rumah Menjaga toko Pedagang keliling (Pedagang Kaki Lima) Tukang pijit Pekerja seks

Sumber: Penelitian Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan, 2002.

selama ini mereka alami dan mereka lakukan. Tabel 1 menunjukkan jenis-jenis pekerjaan yang biasanya dilakukan oleh PRT.

Ideologi gender yang hidup di tengah-tengah masyarakat kita dengan tegas memisahkan pekerjaan laki-laki dan perempuan. Pemisahan ini sebenarnya didasari oleh konsep yang membedakan antara pekerja ahli (terdidik) dan pekerja tidak ahli (tidak terdidik). Pekerjaan yang berkisar di wilayah domestik, seperti pekerjaan rumah tangga cenderung dipandang sebagai pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian dan terutama pantas dilakukan oleh perempuan. Oleh karena itu, PRT dianggap sebagai pekerja tidak ahli, yang sifat pekerjaannya sering disebut informal. Ketika mengerjakan pekerjaan di luar wilayah domestik pun, seperti tertera pada Tabel 1, PRT mengerjakan pekerjaan yang tidak memerlukan keahlian tinggi dan termasuk dalam jenis pekerjaan yang berada di sektor informal. Karena pekerjaan sebagai PRT tidak dianggap sebagai pekerjaan formal, maka hak-hak PRT tidak diatur dan dilindungi secara hukum. Juga tidak ada mekanisme atau prosedur yang jelas bagi penyelesaian masalah antara PRT dan majikan (lihat Tabel 4).

Tabel 3.
Bentuk-bentuk Peraturan dan Tindak Kekerasan yang Dialami oleh PRT

NO.	Bentuk Peraturan	Kategori Tindak Kekerasan
1.	Jam kerja yang panjang (dari jam 6 pagi–10 malam)	Fisik dan ekonomi
2.	Batasan untuk istirahat atau sholat	Psikologis
3.	Komunikasi dengan teman atau keluarga dibatasi (ada yang harus menunjukkan surat yang datang dari keluarga)	Psikologis
4.	Tidak disediakan keperluan pribadi seperti: alat-alat mandi, obat-obatan, pembalut mensturasi	Fisik dan psikologis
5.	Fasilitas yang tidak memadai: kamar yang sempit dan tidak sehat, dan makanan yang tidak sehat	Fisik dan psikologis
6.	Surat keterangan diri yang ditahan oleh majikan	Psikologis
7.	Tidak diizinkan bersosialisasi di luar rumah	Psikologis
8.	Cara berpakaian yang sudah ditentukan	Psikologis
9.	Dipaksa untuk potong rambut	Psikologis
10.	Tidak diizinkan memakai bedak atau berdandan	Psikologis
11.	Kurang istirahat dan kurang tidur	Fisik dan psikologis
12.	Tidak ada pengobatan kalau sakit	Fisik dan psikologis
13.	Pengakuan kalau sakit sering tidak ditanggapi	Fisik dan psikologis
14.	Dipaksa memasak makanan yang tidak sesuai dengan keyakinan atau agama	Psikologis
15.	Makanan yang kurang dan tidak layak	Fisik
16.	Dipaksa memakan makanan yang dilarang oleh keyakinan dan agama	Psikologis
17.	Upah yang tidak dibayar pada waktunya	Ekonomi
18.	Upah yang tidak dibayar	Ekonomi
19.	Kerja yang berlebihan	Fisik, psikologis, ekonomi
20.	Upah yang dikurangi apabila memecahkan atau merusak alat rumah tangga	Ekonomi
21.	Melanggar perjanjian kerja: tidak ada hari libur dan upah dibayar lebih rendah	Fisk, psikologis, ekonomi
22.	Pekerjaan yang membahayakan: memanjat pohon, membersihkan tempat tinggi	Fisik, psikologis, ekonomi
23.	Pemukulan	Fisik dan psikologis
24.	Dibentak dan dikasari	Psikologis
25.	Pelecehan seksual	Fisik, psikologis, seksual
26.	Perkosaan	Fisik, psikologis, seksual

Sumber: Penelitian Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan, 2002.

Tabel 4.
Apa yang Dilakukan oleh PRT Apabila Menghadapi Masalah?

No.	Tindakan
1.	Diam (Sementara menahan sakit)
2.	Minta izin pulang kampung
3.	Melarikan diri
4.	Mengatakannya kepada majikan
5.	Meminta maaf pada majikan
6.	Berbicara kepada tetangga
7.	Berbicara kepada teman
8.	Mengadu kepada keluarga di kampung
9.	Menolak pengobatan
10.	Keluar dari pekerjaan

Sumber: Penelitian Komnas Perempuan dan Solidaritas Perempuan, 2002.

IV. Eksploitasi oleh Penyalur

Ketiadaan hukum dan peraturan bagi pekerjaan PRT telah menciptakan masalah, bahkan pada tahap awal proses menjadi PRT, yaitu tahap penerimaan. Sementara tahapan proses penerimaan PRT untuk menjadi pekerja migran sudah ditetapkan, proses penerimaan PRT untuk bekerja di dalam negeri masih belum diatur. Peraturan itu diperlukan saat ini, tidak hanya untuk melindungi hak-hak PRT, tetapi juga hak-hak pemberi kerja. Saat ini, banyak agen-agen penyalur PRT yang tidak memiliki izin resmi. Pada banyak kasus, agen-agen ini tidak didirikan secara hukum, dan hanya dikelola oleh individu.

Oleh karena tidak ada peraturan mengenai proses penerimaan PRT, maka mustahil untuk memaksakan standar kualifikasi bagi agen-agen penyalur PRT. Wawancara yang penulis lakukan dengan dua orang *baby sitter* yang berasal dari dua yayasan yang berbeda mengungkapkan ketiadaan standar untuk itu. Yayasan Permata Bunda, sebuah agen penyalur *baby sitter* di Terogong, Jakarta Selatan, mengharuskan *baby sitter* mereka untuk memberikan 20% dari penghasilan sebulan selama mereka berada di bawah naungan agen tersebut.

Agen penyalur lain yang berlokasi di kompleks perumahan Melati Mas di Serpong, mengharuskan para *baby sitter*-nya untuk memberikan 20% penghasilan mereka selama dua tahun pertama. Untuk tahun-tahun selanjutnya, persentasenya menurun menjadi 15% untuk tahun ketiga, 10% pada tahun keempat, dan pada tahun kelima, agen tersebut hanya mengambil 5% dari penghasilan *baby sitter*-nya. Agen penyalur Melati Mas ini mengharuskan *baby sitter* mereka tinggal di kantor selama menunggu penempatan dengan membayar Rp. 1.000,- per hari. Sementara itu, yayasan Permata Bunda tidak memungut sepeser pun untuk pemondokan *baby sitter* mereka, tetapi yayasan itu tidak menyediakan makanan untuk mereka. Menurut salah seorang *baby sitter*, agen penyalur ini meminta sebagian dari penghasilan mereka, yang katanya untuk membayar ongkos pelatihan yang telah mereka berikan. Padahal sesungguhnya, para *baby sitter* itu telah membayar sejumlah uang pada saat sebelum mendapatkan pelatihan.

Uraian di atas memberi gambaran sekilas mengenai situasi kerja PRT dan apa yang mereka alami. Seperti disebutkan sebelumnya, masalah PRT ini adalah masalah struktural yang tidak bisa dilepaskan dari masalah kemiskinan dan memerlukan perubahan jangka panjang di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan hukum. Namun, upaya tersebut perlu dibarengi dengan upaya advokasi hukum untuk menghentikan eksploitasi, kekerasan, dan ketidakadilan yang mereka hadapi sehari-hari, yakni dengan membentuk peraturan hukum yang spesifik bagi PRT. Hal ini akan dibahas pada bagian berikut.

V. Tinjauan tentang Hukum, Peraturan, dan Kebijakan Nasional yang berkaitan dengan Pekerja Rumah Tangga

1. Deklarasi ILO

Pada tahun 1998, ILO mengumumkan Deklarasi tentang Prinsip dan Hak Dasar di Tempat Kerja, yang mendesak seluruh negara anggota untuk memperbarui komitmen mereka untuk menghormati, memajukan dan mewujudkan empat prinsip dan hak dasar pekerja, yaitu :

- Kebebasan membentuk serikat pekerja dan pengakuan hukum untuk melakukan perundingan.
- Penghapusan segala bentuk kerja paksa dan kerja wajib;
- Penghapusan pekerja anak, dan
- Penghapusan diskriminasi demi kehormatan jabatan dan pekerjaan.

Berdasarkan deklarasi tersebut, seseorang pekerja, terlepas dari pilihannya untuk bekerja, jenis pekerjaannya, jenis kelaminnya, status sosial-ekonomi, pendidikan, ras, suku, dan agama/kepercayaannya, harus mendapatkan rasa hormat dan perlindungan atas hak-haknya sebagai manusia.

2. *Undang-undang Nasional*

Di Indonesia, penghargaan dan perlindungan hak pekerja diatur di dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 13/2003, pasal 5 dan 6 yang disebut dengan pasal perlindungan terhadap perlakuan diskriminasi.

Pasal 1, Undang-Undang Ketenagakerjaan No.13/2003 tentang Ketentuan Umum membahas beberapa definisi penting tentang pekerjaan dan tenaga kerja, seperti pada ayat-ayat berikut:

1. **Ketenagakerjaan** adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja.
2. **Tenaga kerja** adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat.
3. **Pekerja/buruh** adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.
4. **Pemberi kerja** adalah perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Secara hukum, PRT seharusnya diakui sebagai pekerja berdasarkan definisi pasal 1, ayat 4 di atas, sebab PRT dipekerjakan oleh pemberi kerja perseorangan. Berdasarkan definisi tenaga kerja dalam Undang-undang Ketenagakerjaan, PRT adalah pekerja, dan hubungan PRT dengan majikan mereka adalah hubungan kerja.

3. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah tentang Pembangunan Kesejahteraan Pekerja Rumah Tangga yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Jakarta tidak dapat dianggap telah memberikan perlindungan hukum bagi PRT. Peraturan Daerah No.6/1993 lebih ditujukan untuk mengatur pajak dan retribusi agen-agen penyalur PRT daripada untuk melindungi PRT. Dari 31 pasal yang ada, lebih dari separonya membicarakan masalah retribusi keuangan. Pasal 10 (tentang Kewajiban Pemberi Kerja untuk Memberi Kesejahteraan kepada PRT), misalnya, memberi daftar kewajiban pemberi kerja seperti membayarkan upah, menyediakan tempat tinggal dan makanan, dan memberikan pakaian. Namun, Perda itu tidak menyinggung masalah tingkat upah maupun mengacu pada standar upah minimum regional. Demikian juga, tidak disinggung soal jenis pakaian dan berapa kali setahun yang harus disediakan oleh pemberi kerja untuk PRT. Perda tersebut juga tidak menyinggung masalah hari libur dan waktu istirahat yang layak bagi PRT.

Peraturan Daerah itu tidak dilengkapi dengan sanksi hukum bagi yang melakukan pelanggaran atau tidak memberikan hukuman yang seimbang bagi yang melanggarnya. Pasal 27 (tentang Pelanggaran Kriminal), pada ayat 1, menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur pada pasal 3-6 akan mendapat sanksi tiga bulan penjara atau denda Rp. 50.000,-. Pada tahun 1993, denda tersebut setara dengan US\$ 20, dan pada tahun 2004, kurang dari US\$ 6. LBH APIK, sebuah lembaga bantuan hukum untuk perempuan telah meluncurkan suatu *legal standing* (rekomendasi hukum) kepada parlemen daerah untuk mengubah Perda tersebut, namun hingga kini belum ada perubahan yang dilakukan. Kasus ini masih berada di Komisi II DPRD DKI.

Oleh karena Perda yang ada belum melindungi hak-hak PRT, maka kesadaran serius tentang hak-hak PRT harus dilaksanakan. LSM terkait, misalnya, tengah menekan Pemerintah Daerah Jakarta untuk memasukkan satu hari libur setiap bulan untuk PRT di dalam Rancangan Peraturan Daerah. Advokasi satu hari libur untuk PRT ini dapat menjadi langkah awal bagi terwujudnya suatu organisasi PRT. Agar dapat berfungsi sebagai alat perlindungan hukum bagi PRT, Perda harus memperhatikan persoalan-persoalan di bawah ini:

- Peraturan Daerah harus memperhatikan undang-undang dan peraturan lainnya yang berkaitan. Misalnya, perlindungan bagi PRT harus bisa menindaki pelaku kekerasan yang menghindari sanksi hukum. Oleh karena itu, pelaksana undang-undang dan sidang pidana harus siap untuk menegakkan hukum tanpa diskriminasi.
- Organisasi masyarakat sipil seperti akademisi dan LSM, agen tenaga kerja, dan pekerja rumah tangga itu sendiri harus turut dilibatkan dalam merancang peraturan daerah atau peraturan-peraturan lainnya.
- Mempersiapkan petunjuk pelaksanaan peraturan tentang bagaimana menerapkan peraturan-peraturan itu. Petunjuk Pelaksanaan Peraturan ini harus jelas dan sejalan dengan peraturan lainnya dan mendorong koordinasi dengan pelaksana hukum. Jika tidak demikian, maka undang-undang tersebut tidak dapat diimplementasikan.
- Mensosialisasikan dan mengomunikasikan segala informasi yang berkaitan dengan undang-undang untuk melindungi PRT kepada semua pihak yang terlibat di dalam urusan ini, seperti pemberi kerja/majikan, agen tenaga kerja, dan pekerja rumah tangga. Tujuannya adalah untuk mendapatkan dukungan dan komitmen dari para penentu kebijakan untuk menjalankan undang-undang tersebut.
- Membuat undang-undang yang sistematis dan menggunakan istilah-istilah hukum yang sederhana agar dapat mempermudah para penentu kebijakan dalam melaksanakannya. Bahasa yang digunakan di dalam undang-undang itu harus jelas agar dapat terhindar dari kesalahpahaman yang dapat memberi peluang penyalahgunaannya. Jika penyalahgunaan hukum ini terjadi, PRT tidak akan dapat perlindungan karena mereka tidak memiliki kekuatan tawar-menawar untuk merundingkan kepentingan mereka secara hukum

4. Undang-Undang Pidana

Untuk menghindari perbincangan tentang perlunya mengeluarkan undang-undang khusus untuk melindungi hak-hak PRT secara hukum, para pengambil kebijakan sering mengemukakan pendapat bahwa undang-undang

pidana yang ada sudah cukup untuk menjerat para pelanggar hukum. Namun demikian, dengan memahami persoalan-persoalan budaya, struktural, dan sosial yang ada di sekitar PRT, paling tidak ada empat alasan yang membuat undang-undang pidana yang ada sekarang tidak cukup untuk memberikan perlindungan hukum yang diperlukan oleh PRT.

- PRT tidak sekadar memerlukan perlindungan hukum dari orang-orang dan institusi yang telah melakukan kekerasan terhadap mereka. PRT juga memerlukan perlindungan hukum atas kondisi kerja yang buruk, seperti jam kerja yang panjang, upah yang sangat rendah, dan tidak tersedianya perlindungan kesehatan.
- Ada hubungan kekuasaan yang dilandasi oleh hirarki kelas sosial dan gender antara PRT dan majikannya, yang tidak dapat disentuh oleh undang-undang pidana yang ada. Posisi subordinat PRT seperti ini, memperkecil kemungkinan PRT akan melaporkan kasus kekerasan yang dilakukan oleh majikannya terhadap dirinya. Oleh karena itu, diperlukan perangkat hukum yang spesifik yang mengatur hubungan antara PRT dan majikannya di dalam keluarga.
- Kedua butir di atas memperlihatkan bahwa di Indonesia, seperti di negara lain, terjadi dikotomi antara ruang lingkup pribadi dan publik. PRT memerlukan undang-undang yang memungkinkan campurtangan hukum dari pihak luar ke dalam ruang lingkup “pribadi” keluarga untuk menyelesaikan persoalan kekerasan terhadap PRT. KUHPidana memerlukan keberadaan saksi dan bukti. Namun, dalam banyak kasus, majikan melarang PRT untuk keluar rumah, yang menyebabkan PRT korban kekerasan fisik tidak dapat menemui dokter atau pergi ke rumah sakit untuk dapat mendokumentasikan bukti kekerasan fisiknya. Saksi juga sulit dihadirkan karena anggota keluarga biasanya berpihak pada majikan. Ada banyak nuansa di dalam persoalan PRT yang memerlukan penetapan hukum yang spesifik yang tidak dapat dipenuhi dengan undang-undang yang ada sekarang.
- Oleh karena prosedur hukum yang mengikuti perangkat undang-undang yang ada saat ini membutuhkan biaya yang besar, maka PRT tidak akan mampu untuk maju ke pengadilan. Diperlukan suatu perangkat undang-undang yang spesifik, yang dirancang untuk meng-

hadapi kondisi PRT yang memiliki penghasilan dan tingkat pendidikan yang rendah.

- Oleh karena undang-undang yang khusus seperti itu belum ada, maka PRT membutuhkan bantuan hukum yang dilengkapi dengan bimbingan dan pembelaan hukum. Jika tidak, akan sulit bagi PRT untuk mengatasi kendala-kendala seperti yang disebutkan pada butir-butir di atas.

5. Dasar Hukum bagi Perlindungan Pekerja Rumah Tangga

Prinsip dasar yang harus diakui adalah bahwa PRT adalah pekerja yang layak mendapatkan perlindungan dalam bentuk undang-undang ketenagakerjaan, dalam tingkat nasional maupun regional. Keberadaan hukum itu sendiri tidaklah cukup. PRT memerlukan bantuan hukum agar dapat menggunakan prosedur hukum. Undang-undang yang melindungi hak-hak PRT seharusnya mengacu pada undang-undang nasional dan internasional yang memberikan perlindungan kepada hak asasi manusia, baik perempuan, anak-anak, pekerja, maupun warga negara. Di bawah ini adalah daftar undang-undang nasional dan internasional yang seharusnya menjadi acuan bagi pengembangan hukum untuk perlindungan PRT di Indonesia.

a. Undang-undang Nasional:

- Undang-Undang Dasar 1945, pasal 27, ayat 2, bahwa seluruh warga negara Indonesia memiliki hak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak untuk memajukan kehidupannya.
- Undang-Undang Ketenagakerjaan No.13/2003, pasal 1, ayat 1, tentang Ketentuan Umum: mengakui PRT sebagai pekerja yang dipekerjakan oleh perorangan atau perusahaan.
- Undang-Undang No.7/1984, yaitu Undang-undang Antidiskriminasi terhadap perempuan

b. Undang-undang Regional:

- Peraturan Daerah Jakarta: tidak bisa dijadikan acuan karena tidak ada perlindungan hak-hak PRT dan tidak ada sanksi yang dapat menghalangi orang untuk melakukan pelanggaran hukum.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ada cukup banyak acuan maupun alasan bagi Pemerintah Indonesia untuk mulai membangun perangkat hukum yang spesifik dan peraturan yang memberikan perlindungan hukum bagi PRT.

VI. Saran: Peraturan untuk Melindungi PRT

Berdasarkan beberapa dokumen dan diskusi dengan LSM di Jakarta dan Yogyakarta seperti Rumpun Tjoet Nyak Dien, Jejaring LSM untuk kemajuan PRT di Yogyakarta, Pemerintah Daerah Yogyakarta, Serikat Pekerja Rumah Tangga “Tunas Mulia”, dan PRT sendiri, dianggap perlu adanya standardisasi kondisi kerja bagi PRT. Untuk melindungi PRT dari buruknya kondisi kerja dan hubungan kerja dengan majikan, organisasi-organisasi tersebut di atas mengidentifikasi persoalan-persoalan yang harus dijadikan dasar untuk membuat standar kondisi kerja bagi PRT. Berikut adalah topik-topik yang harus diperhatikan atau masuk di dalam formulasi peraturan, kebijakan atau standar perlindungan hukum bagi PRT.

1. Definisi, Jenis, dan Beban Pekerjaan

a. Definisi Pekerja Rumah Tangga:

Pekerja Rumah Tangga adalah orang-orang yang bekerja dan menerima upah untuk pekerjaan di dalam rumah tangga, dan mereka memiliki hak dan tanggung jawab seperti yang telah disepakati oleh pekerja rumah tangga tersebut dan pemberi kerja/majikan, yang sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

b. Kategori Pekerjaan untuk Pekerja Rumah Tangga:

- Membersihkan rumah
- Mencuci pakaian dan menyetrika
- Memasak dan membersihkan dapur
- Merawat bayi dan anak-anak
- Merawat manula

- Merawat orang cacat
- Menyupir
- Memelihara kebun

c. *Beban Pekerjaan:*

- Jam kerja adalah 8 jam/hari, 6 hari/minggu.
- Ukuran luas rumah tidak boleh melebihi 150 meter persegi.
- Jumlah anggota keluarga tidak boleh melebihi 5 orang.

Pekerjaan yang dilakukan merupakan kombinasi dari 3 kategori di atas yang telah disetujui oleh PRT dan majikan, kecuali untuk kategori 5-8.

2. Syarat-syarat untuk Menjadi Pekerja Rumah Tangga

- Sehat fisik dan mental.
- Umur minimal 18 tahun.
- Bersedia mematuhi kesepakatan kerja.
- Memiliki keterampilan mengerjakan pekerjaan rumah tangga

3. Mekanisme Hukum yang Harus Ditetapkan

- Pengakuan secara hukum bahwa PRT adalah pekerja.
- Kesepakatan bilateral antara Indonesia dan negara penerima PRT.
- Institusi pemerintah yang bertanggung jawab atas perlindungan dan pengawasan PRT di dalam dan di luar negeri.
- Institusi independen untuk advokasi dan penghormatan hak-hak PRT.
- Mekanisme arbitrase yang melibatkan pemerintah, pemberi kerja, PRT, dan LSM.
- Perlindungan dan keadilan bagi PRT yang menjadi korban kekerasan.

Peraturan hukum untuk PRT ini juga harus mencakup peraturan mengenai penerimaan PRT karena mereka sudah mengalami pelanggaran

hak pada saat penerimaan di agen penyalur. Hal ini menyangkut peraturan yang tegas dan tidak merugikan PRT menyangkut pungutan atau biaya yang harus ditanggung PRT saat ditampung oleh agen penyalur. Peraturan ini juga perlu melindungi PRT dari potensi eksploitasi yang mungkin terjadi melalui pungutan atau biaya yang dikenakan agen penyalur saat mereka sudah bekerja.

VI. Penutup

Berdasarkan UU Ketenagakerjaan No.13/2003, PRT adalah pekerja yang memenuhi standar dan kriteria sebagai pekerja dan oleh karena itu harus mendapatkan pengakuan sebagai pekerja. Istilah pekerja formal dan informal dapat menjebak dan mengaburkan hak-hak para PRT sebagai pekerja. Kategori yang dibangun tentang pekerja informal seolah-olah menjadi legitimasi atas perlakuan yang tidak layak bagi PRT, seperti harus bekerja dengan jam kerja yang panjang dan upah yang rendah. PRT juga rentan menjadi korban tindak kekerasan dan tidak adanya perlindungan hukum membuat mereka menjadi semakin rentan. Perlindungan hukum dan batasan kerja seperti yang tercakup dalam UU Ketenagakerjaan No.13/2003 mutlak harus diberlakukan kepada PRT. UU ini dapat membantu meningkatkan kesejahteraan perempuan miskin yang bekerja sebagai PRT, di samping menghentikan perlakuan tidak adil pada PRT atau buruh pada umumnya dan PRT/buruh perempuan khususnya, agar mereka tidak lagi mengalami diskriminasi berbasis gender dalam pekerjaan.

Daftar Pustaka

Komnas Perempuan, Solidaritas Perempuan, RUMPUN Tjoet Njak Dien, RUMPUN Gema Perempuan, Yayasan Panca Buana (2002) “Laporan Penelitian Bersama PRT Domestik dan PRT Migran”. Tidak dipublikasikan.

RUMPUN Tjoet Njak Dien (1999-2000) “Laporan Penelitian Problema Sosial, Ekonomi Pekerja Rumah Tangga dalam Hal Kerja di 3 Kota Besar, Jakarta, Daerah Ibukota Yogyakarta dan Surabaya”. Dipublikasikan dalam buku *Jejak Seribu Tangan* (2000).

RUMPUN Tjoet Njak Dien (2004) “Laporan Kekerasan terhadap Pekerja Rumah Tangga yang Terjadi di Kota Yogyakarta”.

Tentang Penulis

Edriana Noerdin

Salah satu pendiri Women Research Institute (WRI), sebuah lembaga riset perempuan yang bercita-cita sebagai pusat pembelajaran dan penelitian berperspektif feminis dalam melihat dampak desentralisasi bagi masyarakat, khususnya perempuan. Kiprahnya dalam gerakan perempuan dimulai 1986, berawal dari bergiat pada kelompok studi yang saat itu marak di kalangan mahasiswa. Akhir 2000, menyelesaikan studi S2 women and development di Institute of Social Studies, Den Haag, Belanda. Edriana juga aktif menulis di berbagai kesempatan dan juga sebagai pembicara di forum-forum nasional maupun internasional.

Erni Agustini

Saat ini sedang menulis thesis akhir sebagai student pada Kajian Wanita Pasca Sarjana Universitas Indonesia. Semenjak mahasiswa sudah tergabung dalam kelompok studi Islam dan aktif dalam mengelola kegiatan diskusi dan penerbitan yang berkaitan dengan isu perempuan untuk kelompok mahasiswa dan pelajar di Surabaya. Dan bergabung di divisi Penelitian WRI sejak 2004.

Diana Teresa Pakasi

Lulusan S2 dari Kajian Wanita Pasca Sarjana Universitas Indonesia dengan thesis berjudul Teks dan Pembaca: Konstruksi Tubuh, Hasrat dan Relasi

Seksual Perempuan pada Fitur Majalah Populer. Menulis skripsi untuk S1 Jurusan sosiologi Universitas Indonesia tentang Discourse Practice dalam Media Massa: Studi Kasus Berita Kekerasan terhadap Perempuan di LKBN Antara. Penerima Grantee Gender Research Award for Young Scholar in Southeast Asia Greater Mekong. Sejak 2005 bergabung di WRI sebagai peneliti, sekaligus sebagai Asisten Dosen di department Sosiologi Universitas Indonesia sampai saat ini.

Siti Nurwati Hodijah

Lulusan S2 Antropologi, Universitas Indonesia. Nungki panggilan akrabnya mulai bergelut dengan persoalan perempuan diawali ketika melakukan berbagai penelitian kelautan, kehutanan, pertambangan dan kebudayaan. Dalam penelitiannya, ia banyak menemukan perempuan yang mengalami ketidakadilan gender dari dampak konstruksi gender setempat dan kebijakan dari Departemen kelautan, kehutanan dan pertambangan, yang tidak memperhatikan kepentingan dan kebutuhan perempuan. Berangkat dari pengalaman tersebut, pada 2004 Nungki bergabung dengan WRI di divisi Gender Budgeting.

Sita Aripurnami

Keterlibatan dalam gerakan perempuan, diawali pada 1984 dan pada 1985 bersama beberapa kawan mendirikan Yayasan Kalyanamitra, dan aktif terlibat dalam proses pendidikan dan pelatihan penyadaran berperspektif gender. Keaktifannya dalam mengedepankan perspektif gender dilakukan di tingkat nasional sampai tingkat regional dan internasional. Menyelesaikan studi S2nya dalam bidang studi gender di London School for Economic & Political Science, London, Inggris, pada 1997. Pada 2002 turut mendirikan Women Research Institute dan hingga kini aktif bekerja untuk mengedepankan institusi ini menjadi pusat pembelajaran dan penelitian yang berperspektif feminis guna mengembangkan konsep tata pemerintahan yang adil gender serta melihat dampak desentralisasi terhadap kehidupan sehari-hari perempuan.

Buku Bunga Rampai ini merupakan kumpulan tulisan yang menggambarkan berbagai hal mengenai persoalan perempuan.

Buku ini memperlihatkan beberapa gambaran dari situasi kemiskinan yang dihadapi perempuan yang secara cukup rinci coba untuk dipaparkan. Dan melalui buku ini diantarkan sebuah kenyataan bahwa sekalipun sudah dilahirkan berbagai landasan hukum untuk meningkatkan kesetaraan gender di Indonesia, masih saja persoalan kemiskinan yang berbasis gender belum dapat teratasi.



Women Research Institute (WRI) adalah lembaga penelitian yang mengembangkan konsep tata pemerintahan yang adil gender. WRI menggunakan metode feminis dalam setiap penelitiannya. Fokus WRI untuk melihat dampak otonomi daerah terhadap partisipasi politik perempuan dalam politik lokal.