

MASALAH PEMBANGUNAN MANUSIA: DARI KEPENDUDUKAN, PENGANGGURAN, WANITA, HINGGA MIGRASI

Mudrajad Kuncoro

Abstract

In the last decade, development paradigm shifted from production centered oriented (PCO) to people centered development (PCD). The PCO puts human being as a factor among the of her production factors, while in the PCD, human being at once being viewed as a dominant object and subject of the development project. This last concept usually called the development with humanity insight.

Some major problems in the human being development in Indonesia are about population, unemployment, women and migration. Population affairs, as predicted, will tend to influence development planning, for example: the falling of the growth, ripen structure, high rural population, the rising of educational quality, etc. The unemployment of the youth is also noted as a critical problem. At the same time, there is a large numbers of women entering into the work force that need to be thought seriously, because their work composition, status and work hour are marginal. The third problem discusses here is the urbanization. It is found here that the urbanization in Indonesia is still premature and creating complex problems that should be solved.

Sejarah mencatat bahwa negara yang menerapkan paradigma pembangunan berdimensi manusia telah mampu berkembang meskipun tidak memiliki kekayaan sumberdaya alam yang berlimpah. Peneanan pada investasi manusia diyakini merupakan basis dalam meningkatkan produktifitas faktor produksi secara total. Tanah, tenaga kerja, modal fisik bisa saja mengalami *diminishing returns*, namun pengetahuan tidak. Alfred Marshall pernah mengatakan:

"although nature is subject to diminishing returns, man is subject to increasing returns... Knowledge is our most powerful engine of production; it enables us to subdue nature and satisfy our wants".

Artikel ini akan mengkaji bagaimana peningkatan kualitas manusia sebagai agen produktif harus menjadi tujuan utama dari setiap kebijakan pembangunan. Masalah yang selalu muncul dalam setiap diskusi

mengenai pembangunan manusia adalah masalah kependudukan, pengangguran, wanita, dan migrasi.

PARADIGMA PEMBANGUNAN BERWAWASAN KEMANUSIAAN

Dalam praktek pembangunan di banyak negara, setidaknya pada tahap awal pembangunan, umumnya berfokus pada peningkatan produksi. Meskipun banyak varian pemikiran, pada dasarnya kata kunci dalam pembangunan adalah *pembentukan modal*. Oleh karena itu, strategi pembangunan yang dianggap paling sesuai adalah akselerasi pertumbuhan ekonomi dengan mengundang modal asing dan melakukan industrialisasi. Peranan sumberdaya manusia (SDM) dalam strategi semacam ini hanyalah sebagai "instrumen" atau salah satu "faktor produksi" saja. Manusia ditempatkan sebagai posisi instrumen dan bukan

merupakan subyek dari pembangunan. Titik berat pada nilai produksi dan produktivitas telah mereduksi manusia sebagai penghamba maksimisasi kepuasan maupun maksimisasi keuntungan.

Konsekuensinya, peningkatan kualitas SDM diarahkan dalam rangka peningkatan produksi. Inilah yang disebut sebagai pengembangan SDM dalam kerangka *production centered development* (CDO) (Tjokrowinoto, 1996: h. 28-29). Bisa dipahami apabila topik pembicaraan dalam perspektif paradigma pembangunan yang semacam itu terbatas pada masalah pendidikan, peningkatan ketrampilan, kesehatan, *link and match*, dan sebagainya. Kualitas manusia yang meningkat merupakan prasyarat utama dalam proses produksi dan memenuhi tuntutan masyarakat industrial.

Alternatif lain dari strategi pembangunan manusia adalah apa yang disebut sebagai *people-centered development* (DCD) atau *putting people first* (Korten, 1981: h. 201). Artinya, manusia (rakyat) merupakan tujuan utama dari pembangunan, dan kehendak serta kapasitas manusia merupakan sumberdaya yang paling penting. Dimensi pembangunan yang semacam ini jelas lebih luas daripada sekedar membentuk manusia profesional dan terampil sehingga bermanfaat dalam proses produksi. Penempatan manusia sebagai subyek pembangunan menekankan pada pentingnya pemberdayaan (*empowerment*) manusia, yaitu: kemampuan manusia untuk mengaktualisasikan segala potensinya.

MASALAH KEPENDUDUKAN Isyu Global Kependudukan

Setiap tahun, lebih dari 93 juta orang menambah jumlah penduduk dunia yang telah sebanyak 5,5 milyar jiwa. Lebih dari 82

juta dari tambahan orang ini setiap tahun lahir di negara Dunia Ketiga. Fakta ini jelas belum pernah terjadi dalam sejarah dunia. Kendati demikian, masalah pertumbuhan penduduk tidak hanya masalah jumlah, tapi juga terkait erat dengan masalah kesejahteraan manusia. Oleh karena itu pertanyaan mendasar yang diajukan oleh banyak pakar pembangunan adalah: Apakah kondisi kependudukan saat ini di negara-negara Dunia Ketiga memberikan kontribusi ataukah menghambat tercapainya tujuan pembangunan, tidak hanya bagi generasi sekarang tapi juga bagi generasi mendatang? Sebaliknya, apakah pembangunan mempengaruhi pertumbuhan penduduk?

Di kalangan para pakar pembangunan telah ada konsensus bahwa laju pertumbuhan penduduk yang tinggi tidak hanya berdampak buruk terhadap suplai bahan pangan, namun juga semakin membuat kendala bagi pengembangan tabungan, cadangan devisa, dan sumberdaya manusia (Meier, 1995: h.276-281). Setidaknya terdapat 3 alasan mengapa pertumbuhan penduduk yang tinggi akan memperlambat pembangunan. *Pertama*, pertumbuhan penduduk yang tinggi akan mempersulit pilihan antara meningkatkan konsumsi saat ini dan investasi yang dibutuhkan untuk membuat konsumsi di masa mendatang semakin tinggi. Rendahnya sumberdaya per kapita akan menyebabkan penduduk tumbuh lebih cepat, yang pada gilirannya membuat investasi dalam "kualitas manusia" semakin sulit. Fakta menunjukkan bahwa aspek kunci dalam pembangunan adalah penduduk yang semakin terampil dan berpendidikan. Di Malawi misalnya, dengan penurunan angka kelahiran yang cepat ternyata dapat meningkatkan tabungan sebanyak 50% lebih tinggi karena jumlah anak yang memasuki sekolah sampai tahun 2015

meningkat dengan laju yang lebih lambat.

Kedua, di banyak negara dimana penduduknya masih amat tergantung dengan sektor pertanian, pertumbuhan penduduk mengancam keseimbangan antara sumberdaya alam yang langka dan penduduk. Sebagian karena pertumbuhan penduduk memperlambat perpindahan penduduk dari sektor pertanian yang rendah produktifitasnya ke sektor pertanian modern dan pekerjaan modern lainnya. Di Kenya sebagai contoh, 70% angkatan kerja diperkirakan masih bekerja di sektor pertanian sampai dengan tahun 2025, dan jumlah pekerjaannya akan dua kali lipat dari jumlah saat ini. Hasilnya, besar kemungkinan berlanjutnya tingkat pendapatan yang rendah bagi banyak keluarga, dan di banyak kasus menimbulkan tekanan terhadap sistem pertanian tradisional dan kerusakan lingkungan, yang pada gilirannya mengancam kesejahteraan penduduk miskin.

Ketiga, pertumbuhan penduduk yang cepat membuat semakin sulit melakukan perubahan yang dibutuhkan untuk meningkatkan perubahan ekonomi dan sosial. Tingginya tingkat kelahiran merupakan penyumbang utama bagi pertumbuhan kota yang cepat. Bermekarannya kota-kota di NSB (Negara Sedang Berkembang) membawa masalah-masalah baru dalam menata maupun mempertahankan tingkat kesejahteraan warga kota.

Dalam konteks ini, Dudley Kirk (1971: h. 145-46), berdasarkan pengamatannya di banyak negara sedang berkembang, menambahkan fakta sebagai berikut:

Pertama, telah semakin banyak negara yang memasuki transisi demografi dalam sisi kelahiran (*natality*) terutama sejak 1970. *Kedua*, begitu penurunan kelahiran mulai dapat dipertahankan, maka laju penurunan tersebut lebih cepat dibanding yang terjadi di Eropa. *Ketiga*, negara-negara "baru" dapat menurunkan kelahiran

dengan amat cepat meskipun awalnya tingkat kelahirannya lebih tinggi dibanding yang pernah tercatat dalam sejarah Eropa Barat. *Keempat*, ukuran kelahiran yang telah disempurnakan dengan melakukan standarisasi dalam perbedaan struktur umur telah mengakibatkan hasil yang sama dengan tingkat kelahiran kasar. *Kelima*, tidak ada bukti langsung bahwa penurunan angka kelahiran akan berakhir dalam tingkat yang lebih tinggi dibanding yang terjadi di negara-negara Eropa dan Jepang.

Yang jelas telah terjadi penurunan angka kelahiran yang amat drastis di Cina, India, dan Indonesia. Penurunan angka kelahiran umumnya juga terjadi di negara-negara Asia Timur dan Amerika Latin. Namun, trend ini tidak terjadi untuk negara-negara Afrika, negara-negara Islam di Timur Tengah, Pakistan, dan Bangladesh.

Faktor utama di balik penurunan angka kelahiran adalah keberhasilan program keluarga berencana (KB). Padahal, sampai dengan akhir Perang Dunia II boleh dikatakan belum ada negara yang menerapkan program KB. Pengamatan Nortman (1982) terhadap 134 NSB mencatat bahwa ada 39 negara yang mempunyai program resmi untuk menurunkan laju pertumbuhan penduduk, 33 negara mendukung program KB bagi kesehatan ibu dan anak namun bukan untuk menekan pertumbuhan penduduk, dan 62 negara tidak mendukung aktivitas KB.

Indonesia memulai program KB tahun 1968 dan secara resmi dimasukkan dalam Pelita I pada tahun 1969. Penurunan jumlah penduduk dari 2,1% selama 1961-1971 dan 2,32% pada 1971-1980 menjadi 1,98% pada 1980-1990, banyak dikaitkan dengan kisah sukses KB di Indonesia yang diakui oleh dunia. Pertanyaan yang sering muncul adalah: apa faktor-faktor di balik kisah sukses

program KB di Indonesia? Singarimbun (1996: bab 1-4) mengidentifikasi faktor penopang keberhasilan KB adalah: (1) prioritas yang tinggi dan keterlibatan pemerintah yang besar untuk kesuksesan program itu; (2) adanya perubahan nilai mengenai anak, yaitu dari norma keluarga besar menjadi norma keluarga kecil; (3) manajemen program yang baik lewat koordinasi antar departemen oleh BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional).

Trend Perubahan Kependudukan di Indonesia

Berbeda dengan negara maju, di negara sedang berkembang seperti Indonesia, penurunan angka kelahiran dan kematian berlangsung dalam waktu yang relatif singkat, sekitar 25-30 tahun. Sejarah mencatat proses penurunan angka kelahiran dan kematian di negara maju berjalan sekitar 2 abad. Kecepatan penurunan angka kelahiran dan kematian di NSB besar kemungkinan akibat adopsi teknologi dari negara maju dalam upaya mengubah kondisi demografinya.

Beberapa aspek perubahan demografis di Indonesia yang diperkirakan akan berdampak luas pada berbagai aspek perencanaan pembangunan hingga tahun 2005 sebagai berikut (Ananta dan Anwar, 1997: h. 144-47):

Pertama, laju pertumbuhan penduduk Indonesia per tahun diperkirakan selama 2000-2005 mencapai hampir setengah angka dalam periode 1980-1990, yaitu: turun dari 2,1% menjadi 1,2%. Meskipun demikian, jumlah penduduk terus meningkat dari 179 juta pada tahun 1990, menjadi 223 juta tahun 2005, dan 254 juta pada tahun 2020.

Kedua, struktur penduduk Indonesia diperkirakan akan semakin menua, dalam arti persentase dan jumlah penduduk tua

(dengan batas umur 60 tahun atau lebih) terus meningkat, Persentase penduduk tua di Indonesia pada tahun 1990 sebesar 6,3% dan diperkirakan akan meningkat menjadi 11,3% pada tahun 2020.

Ketiga, persentase penduduk yang tinggal di perkotaan (angka urbanisasi) akan terus meningkat. Pada tahun 1990 sekitar 30,9% penduduk Indonesia tinggal di perkotaan, meningkat menjadi 46% pada tahun 2005, dan diproyeksikan mencapai hampir 60% pada tahun 2020.

Keempat, penduduk Indonesia akan semakin berpendidikan. Menurut catatan Oey-Gardiner (1997), diperkirakan akan terjadi ledakan pendidikan hingga akhir PJPT II. Pada tahun 2020 jumlah kelompok usia pencari kerja pertama kali (15-24 tahun) dengan pendidikan minimal SLTP akan meningkat dua kali lipat atau 35 juta orang dibanding tahun 1990. Sementara penduduk berpendidikan SLTA diperkirakan akan meningkat hampir lima kali lipat dari 15 juta pada tahun 1990 menjadi 71 juta pada tahun 2020. Penduduk yang berpendidikan tinggi (pendidikan nongelar dan gelar) akan membengkak dari 2 juta orang pada tahun 1990 menjadi 18 juta orang.

Kelima, penduduk Indonesia dapat semakin ringkih, dalam arti mudah terkena penyakit. Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 1995 mencatat bahwa rata-rata 14% penduduk pria dan 13% penduduk wanita mengaku mendapat keluhan kesehatan yang mengganggu kegiatan sehari-hari.

Keenam, penduduk Indonesia akan semakin mobil (mobilitas dalam jangka pendek), yang tidak dengan tujuan menetap. Jangkaun mobilitas tidak hanya antar wilayah di Indonesia, bahkan juga wilayah dunia.

Ketujuh, peningkatan persentase perempuan dalam pasar kerja. Ini terjadi akibat

menurunnya angka kelahiran, meningkatnya pendidikan, dan majunya perekonomian sehingga membuat perempuan semakin berpeluang memasuki pasar kerja.

Kedelapan, penurunan angka pertumbuhan kesempatan kerja (*employment*). Laju pertumbuhan kesempatan kerja selama 1989-1992 rata-rata hanya sebesar 2,16%, sementara rata-rata laju pertumbuhan PDB per tahun pada periode yang sama sebesar 6,24% (BPS, 1994: h.55-56). Dari kedua angka itu kita bisa menghitung besarnya elastisitas kesempatan kerja selama 1989-1992 sebesar 0,35, yang berarti setiap kenaikan PDB sebesar 1% akan menciptakan kesempatan kerja hanya sebesar 0,35%. Tabel 1 memperlihatkan secara sektoral, sektor yang paling tinggi elastisitas kesempatan kerjanya adalah sektor lainnya (0,5), yang diikuti oleh sektor industri (0,35), dan paling rendah sektor pertanian (0,23).

MASALAH PENGANGGURAN

Sejarah mencatat bahwa pembangunan ekonomi di negara-negara Eropa

Barat dan Amerika Utara sering didiskripsikan sebagai transfer manusia dan aktivitas ekonomi secara terus menerus dari daerah perdesaan ke daerah perkotaan. Ini dimungkinkan karena kombinasi dua faktor, yaitu: (1) ekspansi industri perkotaan yang menimbulkan penciptaan kesempatan kerja baru; (2) kemajuan teknologi yang bersifat menghemat tenaga kerja (*labor saving*) di sektor pertanian sehingga menurunkan kebutuhan angkatan kerja di daerah perdesaan (Todaro, 1995: bab 7). Atas dasar pengalaman itulah, banyak pakar pembangunan menyimpulkan bahwa pembangunan ekonomi di negara Dunia Ketiga perlu menitikberatkan pada promosi pertumbuhan sektor industri perkotaan yang cepat. Mereka cenderung melihat perkotaan sebagai pusat-pusat pertumbuhan. Sayangnya strategi industrialisasi yang cepat di banyak kasus gagal membawa dampak yang diinginkan. Dewasa ini, banyak NSB dihadapkan pada kondisi unik dari kombinasi permasalahan pergerakan penduduk dari desa ke kota dalam jumlah besar, stagnannya produktivitas

Tabel 1.
Elastisitas kesempatan Kerja 1989-1992

Lapangan Pekerjaan	Rata-rata Laju Pertumbuhan (%)	Rata-rata Laju Pertumbuhan Kesempatan Kerja	Elastisitas Kesempatan Kerja
A (Pertanian)	2.99	0.69	0.23
B (industri)	10.65	3.72	0.35
C (lainnya)	7.79	3.92	0.5
Rata-rata	6.24	2.16	0.35

Sumber: BPS (1994: h.56)

pertanian, dan meningkatnya pengangguran dan *underemployment* di daerah perkotaan dan perdesaan.

Bagaimana dengan kondisi pengangguran dan *underemployment* di Indonesia? Sebelumnya perlu diketahui terlebih dahulu definisi pengangguran terbuka dan setengah pengangguran di Indonesia yang digunakan oleh Biro Pusat Statistik. Pengangguran terbuka (*open unemployment*) didasarkan pada konsep seluruh angkatan kerja yang mencari pekerjaan, baik yang mencari pekerjaan pertama kali maupun yang pernah bekerja sebelumnya. Sedang pekerja yang digolongkan setengah pengangguran (*underemployment*) adalah pekerja yang masih mencari pekerjaan penuh atau sambilan dan mereka yang bekerja dengan jam kerja rendah (di bawah sepertiga jam kerja normal, atau berarti bekerja kurang dari 35 jam dalam seminggu) namun masih mau menerima pekerjaan, serta mereka yang tidak mencari pekerjaan namun mau menerima pekerjaan itu. Pekerja digolongkan setengah pengangguran parah (*severely underemployment*) bila ia termasuk setengah menganggur dengan jam kerja kurang dari 25 jam seminggu.

Sebagaimana halnya NSB lainnya, pengangguran terbuka merupakan fenomena perkotaan. Tingkat pengangguran terbuka di perkotaan 3 kali lebih tinggi dibanding daerah perdesaan. Ini diakibatkan karena adanya keterbatasan kesempatan kerja di kota, yang pada gilirannya menyebabkan persaingan merebut lapangan kerja semakin ketat. Bila diperinci lebih lanjut, karakteristik pengangguran di Indonesia adalah:

Kendati tingkat pengangguran terbuka tergolong rendah (4,4% dari total angkatan kerja), penganggur didominasi kaum muda dengan usia antara 15-19 tahun (13%) dan 20-24 tahun (14%). Kedua kelompok usia ini

hampir mencapai 70% dari total pengangguran. Lebih jelasnya lihat Tabel 2.

Tingkat pengangguran tertinggi menurut tingkat pendidikan dialami oleh lulusan SMA dan perguruan tinggi (lihat Tabel 3), yang masing-masing sebesar 16,9% dan 14,8% dari jumlah angkatan kerja.

Tabel 4 menunjukkan bahwa sekitar 45% pekerja perdesaan berada dalam kondisi setengah menganggur, yang berarti lebih tinggi daripada pekerja perkotaan (21%). Perbedaan mencolok terjadi pada para pekerja dengan jam kerja kurang dari 25 jam seminggu. Tabel 5 memperlihatkan bahwa pada tahun 1991 terdapat 9,16% pekerja dengan jam kerja kurang dari 25 jam seminggu, yang berarti jauh lebih rendah daripada daerah perdesaan yang mencapai 23,3%; sementara pada tahun 1992 angkanya untuk daerah perkotaan meningkat menjadi 9,98% dan di daerah perdesaan sebesar 26,23%. Pada tahun 1994, sebagaimana terlihat pada tabel 4, pekerja perdesaan berada dalam kondisi setengah menganggur parah (*severely underemployed*) ternyata lebih tinggi dibanding pekerja di perkotaan.

MASALAH WANITA

Dalam skala global, dikenal tiga pergeseran interpretasi peningkatan peran wanita (P2W) sebagai berikut (Tjokrowinoto, 1996: h. 84-86):

P2W

sebagai Wanita dalam Pembangunan

Perspektif P2W dalam konteks *Women in Development* memfokuskan pada bagaimana mengintegrasikan wanita dalam berbagai bidang kehidupan, tanpa banyak mempersoalkan sumber-sumber yang menyebabkan mengapa posisi wanita dalam masyarakat bersifat inferior, sekunder,

Tabel 2.
Pengangguran di Indonesia, 1994
(persentase penganggur terhadap angkatan kerja)

Kelompok umur	Laki-laki	Perempuan	Total
10-14	3,2	5.1	4.0
15-19	11,9	14.3	12.9
20-24	13.6	14.9	14.1
25-29	5.0	6.8	5.7
30-39	1.2	1.5	1.3
40-49	0.4	0.4	0.4
50-59	0.2	0.4	0.3
60-69	0.2	0.2	0.2
70+	0.2	0.0	0.2
Total	3.9	5.1	4.4

Sumber: World Bank (1996: h. 67)

Tabel 3.
Pertumbuhan Pendapatan dan Pengangguran Menurut Pendidikan

Tingkat pendidikan	Pertumbuhan Pendapatan 1987-94 (% per tahun)	% penganggur
Tidak sekolah	11.0	0.4
Tidak tamat SD	11.5	0.9
SD	10.8	6.3
SLTP (Umum)	9.7	6.2
SLTP (Kejuruan)	11.1	16.9
SMU	10.8	11.0
SMK	11.5	10.1
Diploma	27.9	14.8
Universitas	9.2	4,4

Sumber: World Bank (1996: h. 67-68)

Tabel 4
Rural Underemployment dan Urban Overemployment (persen)

Jam Kerja	Pertumbuhan Kesempatan Kerja per tahun (1986-94)	Perdesaan	Perkotaan	Total
1-9	-0.1	3.6	1.4	3.0
10-24	1.0	21.8	8.8	17.9
25-34	2.1	19.3	10.9	16.8
35-44	1.3	24.9	26.6	25.4
45-59	5.3	26.1	41.7	30.8
60+	-1.6	4.3	10.5	6.1

Sumber: World Bank (1996: h. 69)

Tabel 5
Persentase Penduduk yang Bekerja Menurut Jam Kerja Normal 1991-1992

Tempat bekerja	Tahun	¹⁾	< 25	25-34	35-44	45-54	55-64	65+	Total
Kota	1991	0,94	9,16	9,26	26,35	28,62	14,18	11,48	100
	1992	1,34	9,98	10,08	26,46	27,67	7,83	16,65	100
Desa	1991	1,57	24,30	18,67	25,84	17,09	8,73	3,80	100
	1992	2,03	26,23	19,34	25,25	15,47	5,48	6,21	100
Kota + Desa	1991	1,40	20,31	16,19	25,98	20,13	10,17	5,82	100
	1992	1,84	21,83	16,83	25,57	18,77	6,11	9,03	100

¹⁾ Sementara tidak bekerja

Sumber: Sakernas dalam BPS (1994: h. 61)

dan dalam hubungan subornisasi terhadap pria. Asumsinya, struktur sosial yang ada dipandang sudah *given*. Indikator integrasi wanita dalam pembangunan diukur dengan indikator seperti partisipasi angkatan kerja, akses terhadap pendidikan, hak-hak politik dan kewarganegaraan, dsb.

P2W sebagai Wanita dan Pembangunan

Menurut perspektif *Women and Development* yang dipelopori oleh kaum feminis-Marxist ini, wanita selalu menjadi

pelaku penting dalam masyarakat sehingga posisi wanita, dalam arti status, kedudukan, dan peranannya, akan menjadi lebih baik bila struktur internasional menjadi lebih adil. Asumsinya, wanita telah dan selalu menjadi bagian dari pembangunan nasional.

P2W

sebagai Gender dan Pembangunan

Menurut kacamata *Gender and Development*, konstruksi sosial yang membentuk persepsi dan harapan serta mengatur hubungan antara pria dan wanita sering

merupakan penyebab rendahnya kedudukan dan status wanita, posisi inferior, dan sekunder relatif terhadap pria. Pembangunan berdimensi gender ditujukan untuk mengubah hubungan gender yang eksploitatif atau merugikan menjadi hubungan yang seimbang, selaras, dan serasi.

Berkaitan dengan P2W, sejak GBHN 1978 telah mengamanatkan keikutsertaan (integrasi) wanita dalam pembangunan nasional. Semenjak itu perbagai kebijakan dan program telah dirumuskan untuk lebih membuka partisipasi wanita dalam pembangunan. Dalam GBHN 1993, program P2W dalam Pembangunan Jangka Panjang II diarahkan pada sasaran umum: meningkatkannya kualitas wanita dan terciptanya iklim sosial budaya yang mendukung bagi wanita untuk pengembangan diri dan meningkatkan peranannya dalam berbagai dimensi kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Salah satu indikator integrasi wanita dalam pembangunan adalah Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) wanita. Dari sisi ini terlihat bahwa TPAK wanita meningkat dari tahun ke tahun dan diprediksikan tetap naik pada tahun mendatang seperti terlihat pada tabel 6 berikut ini. Kendati demikian, masih ada kesenjangan antara partisipasi angkatan kerja pria dan wanita, terutama yang paling mencolok adalah pada kelompok umur 30-39 tahun di mana TPAK wanita 55,27 dan pria 98,54 (BPS, 1996: h.80).

Tabel 6.
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja

Tahun	Wanita	Laki-laki
1988	37,4	62,6
1993	38,8	61,2
1998 ¹⁾	40,2	59,8

Sumber: Biro Pusat Statistik, (1996)

¹⁾Proyeksi

Dipandang dari sisi TPAK, wanita mempunyai peran yang makin meningkat dari tahun ke tahun. Oleh karena itu menjadi suatu hal yang menarik meneliti di balik fenomena ini. Meskipun kuantitas kontribusi TPAK sudah menunjukkan angka yang meningkat, komposisi jenis pekerjaan mana yang menyumbangkan kenaikan total tadi. Hal ini dapat dicermati dari Tabel 7 tentang indikator sosial wanita Indonesia. Dilihat dari status pekerjaan utama, wanita kebanyakan bekerja sebagai pekerja keluarga yang tidak dibayar (39,4%) dan buruh/karyawan swasta (22,3%). Fenomena ini menunjukkan bahwa masih banyak wanita yang bekerja sebagai sambilan atau hanya membantu pria. Ini berbeda dengan pria, yang sebagian besar bekerja dengan status berusaha dibantu anggota rumah tangga (32,7%) dan hanya 10,5% yang berstatus pekerja keluarga.

Tabel 7 juga memperlihatkan bahwa jenis usaha yang paling banyak digeluti oleh wanita adalah tenaga usaha pertanian, yang diikuti dengan tenaga penjualan, dan tenaga produksi. Dari tabel tersebut secara eksplisit terlihat bahwa jenis pekerjaan yang tidak memerlukan banyak kualifikasi (*blue collar workers*) masih cukup besar sumbangannya terhadap total pekerjaan.

Tabel 7 menunjukkan bahwa jumlah jam kerja wanita sebagian besar berkisar antara 10 hingga 59 jam seminggu. Secara umum, agaknya wanita bekerja lebih pendek dibanding pria karena terdapat 68,2% pria yang bekerja selama 35 jam atau lebih, sementara hanya 45,1% wanita yang bekerja selama 35 jam atau lebih. Dengan kata lain, sebegini besar wanita bekerja kurang dari 35 jam seminggu. Ini dapat berarti bahwa sektor informal wanita yang berhubungan dengan *microenterprise* wanita memang diduga masih menempati posisi kunci yang menentukan tinggi rendahnya

TAPK dan pada gilirannya akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan wanita itu sendiri.

MASALAH MIGRASI

Strategi industrialisasi yang banyak mengandalkan akumulasi modal, proteksi, dan teknologi tinggi telah menimbulkan polarisasi dan dualisme dalam proses pembangunan. Fakta menunjukkan sektor manufaktur yang modern hidup berdampingan dengan sektor pertanian yang tradisional dan kurang produktif. Dua macam sektor ekonomi yang sangat berbeda karakteristiknya saling berhadapan satu sama lain. Sektor pertama berupa struktur ekonomi modern yang secara komersial cenderung bersifat canggih, yang banyak bersentuhan dengan lalu lintas perdagangan internasional, dibimbing oleh motif-motif memperoleh keuntungan yang maksimal. Di dalam konteks masyarakat sekarang ini sektor tersebut dikuasai oleh orang-orang bermodal besar (konglomerat) yang terutama berasal dari daerah metropolitan (kota-kota besar), dimana pusat kekuasaan pemerintahan dan kegiatan ekonomi berada. Berhadapan dan terpisah dari sektor yang pertama, dijumpai sektor yang kedua berupa struktur ekonomi pedesaan yang bersifat tradisional, yang menurut teori ekonomi modern merupakan struktur ekonomi yang berorientasi kepada sikap-sikap konservatif, kurang menanggapi rangsangan-rangsangan internasional dari kekuatan internasional, serta kurang mampu mengusahakan pertumbuhan perdagangan secara dinamis. Sebagian besar warganegara Indonesia hidup di dalam sektor yang kedua ini (Nasikun, 1989).

Boeke (1930) menyatakan bahwa dualisme ekonomi timbul akibat adanya sebuah sektor dalam kegiatan ekonomi kolonial yang memberikan perlawanan dari perem-

besan politik kolonial.¹ Di dalam dualisme ekonomi, masing-masing sektor memperlihatkan kejelasan karakteristiknya sendiri. Di satu pihak, terdapat sektor yang berfungsi atas dasar prinsip-prinsip kapitalistik dengan hadirnya perusahaan dagang dan pabrik besar. Sedangkan di lain pihak, terdapat sektor yang dikuasai petani kecil dan para pengrajin dengan cirinya memiliki "mentalitas oriental" (Evers, 1991).

Dewasa ini dualisme ekonomi timbul dari adanya urbanisasi. Adapun urbanisasi adalah perpindahan penduduk desa yang menuju kota sehingga mengakibatkan semakin besarnya proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan. Dengan demikian, tingkat urbanisasi pada suatu wilayah dapat dinyatakan sebagai besarnya proporsi penduduk perkotaan pada wilayah tersebut (BPS, 1997: bab IV). Tingkat urbanisasi di Indonesia cenderung terus meningkat dari waktu ke waktu. Pada tahun 1961, penduduk perkotaan baru 15 persen, pada tahun 1970 meningkat sedikit menjadi 17,4 persen, tahun 1980 menjadi 22,27 persen, dan tingkat urbanisasi semakin cepat hingga tahun 1990 mencapai 30,9 persen dan 1995 menjadi 35,9 persen. Tabel 8 menyajikan kecenderungan perubahan tingkat urbanisasi untuk masing-masing propinsi selama 1980-1995. Terlihat bahwa urbanisasi yang paling mencolok di DKI Jakarta, diikuti oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, Kalimantan Timur, Sumatra Utara, Riau, dan Sumatra Selatan.

Adapun alasan melakukan migrasi, menurut Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 1995, adalah: (1) perubahan status perkawinan dan ikut saudara kandung/famili lain sebesar 41,35 persen; (2) karena pekerjaan sebesar 39,65; (3) karena pendidikan

¹ Lebih lanjut mengenai teori dualisme dan para pengkritiknya lihat Kuncoro (1997).

Tabel 7.
Indikator Sosial Wanita dan Pria, 1994 (dalam persentase)

Indikator Berdasarkan	Wanita	Pria
<i>Status pekerjaan utama:</i>		
1. Berusaha sendiri	15,99	19,88
2. Berusaha dibantu anggota RT	16,53	32,71
3. Berusaha dengan buruh	0,58	1,53
4. Buruh/karyawan pemerintah	5,29	7,52
5. Buruh/karyawan swasta	22,25	27,82
6. Pekerja keluarga	39,36	10,54
<i>Jenis pekerjaan utama:</i>		
1. Tenaga profesional	5,22	3,84
2. Tenaga kepemimpinan & ketatalaksanaan	0,37	1,04
3. Tenaga pelaksana dan tata usaha	3,65	6,53
4. Tenaga penjualan	20,33	12,06
5. Tenaga usaha jasa	5,60	3,10
6. Tenaga usaha pertanian	50,21	48,21
7. Tenaga produksi	10,93	6,59
8. Tenaga operator	1,03	2,86
9. Pekerja kasar	2,17	14,80
10. Lainnya	0,49	0,97
<i>Jumlah jam kerja:</i>		
0	2,85	2,15
1-9	4,26	1,51
10-24	27,92	12,00
25-34	19,81	16,08
35-44	21,77	27,94
45-59	14,88	30,34
60+	8,48	9,95
TT	0,03	0,02

Sumber: Biro Pusat Statistik (1996)

Tabel 8.
Tingkat Urbanisasi Menurut Propinsi: 1980-1995
(dalam persentase)

Propinsi	Tahun		Alasan utama pindah
	1980	1995	
DI Aceh	8,94	20,54	Keluarga (50,01)
Sumatra Utara	25,45	41,09	Keluarga (49,14)
Sumatra Barat	12,71	25,06	Keluarga (43,08)
Riau	27,12	34,36	Keluarga (53,75)
Jambi	12,65	27,16	Keluarga (50,46)
Sumatra Selatan	27,37	30,31	Keluarga (51,56)
Bengkulu	9,43	25,71	Keluarga (47,62)
Lampung	12,47	15,71	Keluarga (42,31)
DKI Jakarta	93,36	100,00	Pekerjaan (59,58)
Jawa Barat	21,02	42,69	Pekerjaan (48,83)
Jawa Tengah	18,74	31,90	Keluarga (46,16)
DI Yogyakarta	22,08	58,05	Pendidikan (51,64)
Jawa Timur	19,60	32,06	Pekerjaan (44,65)
Kalimantan Barat	16,77	21,66	Keluarga (47,84)
Kalimantan Tengah	10,30	22,47	Pekerjaan (32,97)
Kalimantan Selatan	21,35	29,96	Keluarga (41,58)
Kalimantan Timur	39,84	50,22	Pekerjaan (46,61)
Sulawesi Utara	16,76	26,28	Keluarga (39,09)
Sulawesi Tengah	8,95	21,87	Keluarga (42,79)
Sulawesi Selatan	18,08	28,27	Pendidikan (38,44)
Sulawesi Tenggara	9,34	22,38	Keluarga (44,51)
Bali	14,71	34,31	Pekerjaan (49,56)
Nusa Tenggara Barat	14,07	18,85	Pendidikan (37,85)
Nusa Tenggara Timur	7,51	13,88	Pendidikan (37,34)
Timor Timur	ttd	9,51	Keluarga (47,38)
Maluku	10,84	24,57	Keluarga (47,28)
Irian Jaya	20,22	25,76	Keluarga (47,35)
Indonesia	22,27	35,91	

¹⁾ Yang ditampilkan hanya alasan yang persentasenya paling tinggi. Angka dalam kurung adalah persentase penduduk yang menjawab alasan utama pindah karena alternatif sebagai berikut: (1) pekerjaan, (2) pendidikan, (3) keluarga, (4) perumahan, (5) lainnya.

Sumber: BPS (1997: h. 31 dan 37)

Tabel 9.
Migrasi Desa-Kota sebagai Sumber
Pertumbuhan Penduduk Kota di Beberapa NSB
pada Dasawarsa 1970-an

Negara	Pertumbuhan kota per tahun (%)	Pangsa pertumbuhan akibat migrasi (%)
Argentina	2,0	35
Brazil	4,5	36
Columbia	4,9	43
India	3,8	45
Indonesia	4,7	49
Nigeria	7,0	64
Philipina	4,8	42
Sri Lanka	4,3	61
Tanzania	7,5	64
Thailand	5,3	45

Sumber: K. Newland (1980) dalam Todaro (1994: h. 252)

sebesar 14,96 persen; dan (4) karena perumahan hanya 2,57 persen dan lain-lain 1,47persen (BPS, 1997: h. 36, tabel 4.5). Bila diperinci menurut propinsi, DKI Jakarta, yang merupakan tujuan utama para migran, ternyata alasan utama mereka adalah pekerjaan (59,58 persen), berarti orang desa melihat Jakarta lebih sebagai tempat mencari uang. Para migran yang tertarik ke DI Yogyakarta umumnya karena alasan pendidikan (51,64 persen). Ini berarti Yogyakarta merupakan tempat yang paling diminati oleh orang desa untuk tempat menuntut ilmu. Tabel 10.8 menunjukkan bahwa alasan utama yang paling banyak dikemu-

kan untuk seluruh propinsi adalah alasan keluarga (41,35 persen), yang diikuti oleh alasan pekerjaan (39,65 persen) dan pendidikan (14,96 persen).

Perkembangan kota yang lebih cepat mengakibatkan terjadinya urbanisasi yang bersifat prematur. Artinya, urbanisasi desa-kota terjadi sebelum industri di kota mampu berdiri sendiri. Migrasi dari desa ke kota ini diyakini merupakan faktor utama penyumbang pertumbuhan kota. Tabel 9 menunjukkan bahwa para migran dari desa menyumbang antara 35% hingga 60% pertumbuhan penduduk kota di banyak negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ananta, Aris dan Evi Nurvidya Anwar, (1997), "Analisis Demografis Perekonomian Indonesia Menjelang 2005: Beberapa Butir Pemikiran", dalam Mari Pangestu dan Ira Setiati (penyunting), *Mencari Paradigma Baru Pembangunan Indonesia*, Jakarta, CSIS,

- Bintarto, R., (1983), *Urbanisasi dan Permasalahannya*, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Biro Pusat Statistik, (1994), *Laporan Perekonomian Indonesia 1993*, Jakarta, Maret.
- , (1996), *Indikator Sosial Wanita Indonesia 1994*, Jakarta, Januari.
- , (1997), *Perpindahan Penduduk dan Urbanisasi di Indonesia: Hasil Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 1995*, Jakarta, Seri S4.
- Evers, Hans-Dieter, (1991), "Ekonomi Bayangan, Produksi Sub-sistem dan Sektor Informal", *Prisma*, 5 Mei, hal. 21-30.
- Hidayat, (1978), "Peranan Sektor Informal dalam Perekonomian Indonesia", *Ekonomi Keuangan Indonesia*, Vol. XXVI, No. 4, Desember.
- , (1979), "Sektor Informal dalam Struktur Ekonomi", *Profil Indonesia*, Jakarta, Lembaga Studi Pembangunan.
- , (1983), "Definisi, Kriteria, dan Konsep Sektor Informal : Sumbangan Pemikiran Untuk Repelita IV", *Analisa*, tahun XII, No.7.
- Korten, David C., (1981), "Social Development: Putting People First", dalam David C. Korten dan Felipe B. Alfonso (eds.), *Bureaucracy and the Poor*, Singapura, McGraw Hill International Book Company.
- Manning, Chris, dan Tadjuddin Noer Effendi (Ed.), (1991), *Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Meier, Gerald M., (1995), *Leading Issues in Economic Development*, edisi ke-6, Oxford University Press, Oxford, bab VI.
- Nasikun, (1989), *Sistem Sosial Indonesia*, Jakarta : Penerbit C.V. Rajawali.
- Oey-Gardiner, Mayling, (1997), "Ledakan Pendidikan Tinggi Hingga Akhir PJPT II", dalam Mari Pangestu dan Ira Setiati (penyunting), *Mencari Paradigma Baru Pembangunan Indonesia*, Jakarta, CSIS.
- Sethuraman, S.U., (1981), *The Urban Informal Sector in Developing Countries*, Geneva, ILO.
- Singarimbun, Masri, (1996), *Penduduk dan Perubahan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Sjahrir, (1986), *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok: Sebuah Tinjauan Prospektif*, Jakarta, LP3ES.

- Tjokrowinoto, Moeljarto; (1996), *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Todaro, Michael P., (1994), *Economic Development*, edisi ke-5, Longman Group UK Limited, bab 6, 7, 8, 11.
- World Bank, *Indonesia: Dimension of Growth*, Report no. 15383-IND, Country Department III East Asia and Pacific Region, bab 3.