

## DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi .....	iii - iv
Perlindungan TKI di Malaysia <i>oleh: Dinar Wahyuni</i> .....	147 - 171
Perlindungan Konsumen dari Dampak Buruk Makanan Tidak Halal bagi Kesehatan <i>oleh: Rahmi Yuningsih</i> .....	173 - 202
Evaluasi dan Pemetaan Mutu Pendidikan Melalui Ujian Nasional <i>oleh: Faridah Alawiyah</i> .....	203 - 227
Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Nusa Tenggara Timur Melalui Sektor Pariwisata <i>oleh: Mohammad Teja</i> .....	229 - 256
Masa Depan Lahan Gambut Indonesia <i>oleh: Teddy Prasetiawan</i> .....	257 - 280
<i>Quality of Working Life (QWL)</i> Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Sekretariat Jenderal DPR RI <i>oleh: Sulis Winurini</i> .....	281 - 306
Biodata Penulis	
Pedoman Penulisan	



## PENGANTAR REDAKSI

Pada nomor 2 edisi tahun pertama ini jurnal *Aspirasi* kembali berupaya menyuguhkan tulisan-tulisan yang aktual dan berkualitas yang diharapkan dapat memberikan inspirasi dan sumbangan pemikiran bagi pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan. Enam buah tulisan disajikan pada edisi kali ini, berupa kajian atas sejumlah topik yang menarik dan diharapkan relevan dengan kebutuhan Dewan.

Tulisan pertama berjudul “Perlindungan TKI di Malaysia” ditulis oleh Dinar Wahyuni, mengemukakan tentang sederet persoalan yang dialami TKI, implementasi kebijakan pemerintah dalam melindungi TKI, dan kendala-kendala yang dihadapinya. Hasil kajian menyimpulkan bahwa kebijakan penempatan TKI di luar negeri sebaiknya diarahkan untuk mengoptimalkan potensi angkatan kerja di dalam negeri dan memanfaatkan peluang kerja di luar negeri dengan mengedepankan aspek perlindungan terhadap harkat dan martabat TKI.

Rahmi Yuningsih melakukan kajian yang berjudul “Perlindungan Konsumen dari Dampak Buruk Makanan Tidak Halal bagi Kesehatan”. Sebagai permasalahan ketidakhalalan produk makanan yang merugikan konsumen dalam perspektif Islam dan kesehatan dicoba dicari solusi penyelesaiannya. Peran pemerintah, produsen, maupun konsumen itu sendiri diuraikan agar konsumen terutama konsumen muslim dapat menerapkan hak-haknya dalam pengkonsumsian produk pangan halal.

Berbagai kendala dalam pelaksanaan Ujian Nasional dikemukakan oleh Faridah Alawiyah pada tulisan ketiga yang berjudul “Evaluasi dan Pemetaan Mutu Pendidikan Melalui Ujian Nasional”. UN dalam konteks evaluasi dijadikan sebagai umpan balik untuk semua pihak, bagi pihak sekolah; UN dapat berfungsi sebagai acuan selektif, diagnostik, acuan perbaikan sistem, pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat, serta penentuan tindak lanjut hasil pengembangan.

Kaitan dengan pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil (KAT) dikaji oleh Mohammad Teja. Tulisan yang berjudul “Pemberdayaan

Komunitas Adat Terpencil di Nusa Tenggara Timur melalui Sektor Pariwisata” ini mencoba melihat, bagaimana memberdayakan masyarakat miskin, khususnya KAT dengan strategi-strategi penting dalam bidang pariwisata. Peran pemerintah dan masyarakat disinergikan dalam sebuah manifestasi kerja bersama melalui teori modal sosial. Pariwisata memberikan peluang-peluang peningkatan kehidupan ekonomi KAT jika dikelola dengan baik oleh masyarakat dengan pendampingan yang berkelanjutan.

“Masa Depan Lahan Gambut Indonesia” merupakan tulisan kelima yang ditulis oleh Teddy Prasetiawan. Mengingat vitalnya peran lahan gambut sebagai penyokong ekosistem dan penyimpan karbon, perlu dilakukan perlindungan yang terencana terhadap keberadaan ekosistem ini. Tidak tersediannya basis data sebaran lahan gambut merupakan salah satu kendala dalam menentukan lahan gambut sebagai kawasan yang dilindungi oleh undang-undang. Dengan demikian, permasalahan mendasar dan penting untuk segera dilakukan pembenahan dalam pengelolaan lahan gambut di Indonesia adalah sistem informasi sebaran lahan gambut itu sendiri.

Edisi kali ini ditutup oleh penelitian Sulis Winurini yang melakukan pengukuran tingkat QWL PNS Sekretariat Jenderal DPR RI. Pengukuran ini bisa menjadi masukan bagi Sekretariat Jenderal DPR RI berkenaan dengan kesejahteraan PNS sekaligus guna meningkatkan kinerja PNS. Hasilnya menunjukkan bahwa sebagian besar pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI memiliki tingkat QWL bertaraf rendah. Program tambahan adalah dimensi yang paling berkontribusi terhadap tingginya tingkat QWL pegawai di Sekretariat Jenderal DPR RI dan sebaliknya, lingkungan kerja adalah dimensi yang perlu dikembangkan lagi untuk meningkatkan QWL pegawai.

Akhir kata, redaksi berharap, tulisan-tulisan dalam edisi kali ini dapat memberikan referensi tambahan atau bahan pembanding serta menambah khasanah pengembangan kajian yang bermanfaat bagi kebutuhan kinerja Dewan dan kepentingan masyarakat secara umum.

Jakarta, Desember 2010

**Redaksi**

# PERLINDUNGAN TKI DI MALAYSIA

**Dinar Wahyuni**

Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi  
Sekretariat Jenderal DPR RI

**Abstract:** *Migrant worker as a profession represents strategic choice to cope with the impact of global economic crisis. As a result, each year there is an increasing number of migrant workers working abroad. The existence of migrant workers gives significant contribution to foreign exchange. Migrant workers are the second largest source of foreign exchange to oil exports, therefore, the government should protect them. However, the ill naming of foreign exchange hero is not worth the suffering experienced by the workers. Almost every day we see headlines in mass media about some cases experienced by overseas migrant workers. Particular in Malaysia, the government efforts have not been able to overcome various problems of migrant workers. Existing legislation is merely regulate the placement of workers, and not yet touched the problem of protection of migrant workers in a complete and comprehensive ways. Lack of coordination among institutions in dealing with migrant workers also adds on to a long list of migrant workers' problems.*

**Kata kunci:** TKI, Perlindungan, Malaysia.

## Pendahuluan

Krisis finansial yang melanda Amerika Serikat berkembang menjadi krisis ekonomi global. Tidak dapat dipungkiri pengaruh negara adi kuasa sangat kuat dalam perekonomian dunia. Sehingga ketika Amerika Serikat mengalami guncangan dalam perekonomian, negara-negara di dunia pun terkena dampaknya. Dimulai dengan jatuhnya *Lehman Brothers* dan perusahaan finansial *Bear Stearns*. Kemudian *Merrill Lynch* harus diakuisisi oleh *Bank of America* dan terakhir perusahaan asuransi terbesar *AIG (American International Group)* mengalami kondisi yang sama. *Bailout* sebesar U\$ 700 miliar sampai U\$ 1 triliun yang

dikurkuran pemerintah Amerika Serikat belum mampu memulihkan krisis.

Ketenagakerjaan merupakan salah satu bidang yang terkena dampak krisis. Organisasi Perburuhan Dunia (ILO) mencatat angka pengangguran dunia meningkat tajam dari 34 juta orang pada 2007 menjadi 212 juta orang pada 2010 (Antara news, 2010).<sup>1</sup> Peningkatan ini disinyalir akibat industri-industri besar terpaksa mem-PHK buruhnya untuk mengurangi biaya produksi. Situasi yang sama juga terjadi di Indonesia. Ribuan buruh terancam kehilangan pekerjaan. Sampai awal Maret 2010 angka Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) di Indonesia mencapai 68.332 orang. Itu belum termasuk yang dirumahkan sebanyak 27.860 orang (portalhr.com, 2010).<sup>2</sup> Keluarnya kebijakan pemerintah yang notabene bertujuan untuk mengurangi terjadinya PHK massal semakin memperparah kondisi ketenagakerjaan di Indonesia. Surat Keputusan Bersama (SKB) 4 menteri tentang pemulihan momentum pertumbuhan ekonomi nasional dalam mengantisipasi perkembangan perekonomian global yang ditandatangani oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Menteri Dalam Negeri, Menteri Perindustrian dan Menteri Perdagangan semakin membatasi upah minimum buruh, karena pasal 3 SKB ini mengamanatkan kepada gubernur agar dalam menetapkan upah minimum buruh, diupayakan tidak melebihi pertumbuhan ekonomi nasional. Tak pelak reaksi penolakan pun bergulir dari berbagai elemen masyarakat. SKB 4 menteri yang semula disiapkan sebagai jaring pengaman untuk mengantisipasi dampak krisis ekonomi global dikhawatirkan akan semakin menyengsarakan buruh.

Tingginya angka PHK serta semakin sempitnya lapangan pekerjaan di dalam negeri mendorong masyarakat untuk mengadu nasib di luar negeri. Menjadi pekerja migran sektor informal atau dikenal dengan istilah dengan Tenaga Kerja Indonesia (TKI)

---

<sup>1</sup> "ILO: 212 Juta Orang di Dunia Menganggur", <http://www.antaraneews.com/berita/1264548479/ilo-212-juta-orang-di-dunia-menganggur>, diakses tanggal 30 September 2010.

<sup>2</sup> "Per Maret 2010, Angka PHK Capai 68.332 Orang", <http://www.portalhr.com/beritahr/seputarhr/lid1518.html>, diakses tanggal 30 September 2010.

merupakan alternatif untuk bertahan hidup. Sektor informal dipandang lebih aman dari dampak krisis jika dibandingkan dengan sektor formal. Terbukti, pada tahun 2009 sekitar 100 ribu TKI (10%) yang bekerja di sektor formal di berbagai negara terkena PHK akibat krisis ekonomi global. Setelah sebelumnya sejumlah TKI formal yang bekerja di bidang konstruksi di Uni Emirat Arab juga terkena PHK karena perusahaan menghentikan pembangunan proyek (Susiana, 2009:93).

Malaysia merupakan salah satu tujuan utama TKI. Adanya ikatan sejarah antara Indonesia dan Malaysia menjadi salah satu alasan TKI ke Malaysia. Proses industrialisasi yang lebih cepat berdampak meningkatnya kebutuhan tenaga kerja. Gelombang migrasi TKI ke Malaysia mulai marak sejak tahun 1995, ketika perusahaan-perusahaan di Malaysia mengalami krisis tenaga kerja. Kebijakan bagi masuknya tenaga kerja asing dilonggarkan. Gaji yang jauh lebih besar ditawarkan pemerintah Malaysia. Demikian juga di sektor rumah tangga. Kualifikasi kerja TKI yang tidak membutuhkan pendidikan tinggi mendorong peningkatan migrasi TKI ke Malaysia. Pilihan yang dilematis bagi seorang TKI ketika memutuskan bekerja ke luar negeri yang jauh dari keluarga. Namun alasan ekonomi menjadikan mereka berani mengadu nasib di negeri orang. TKI tidak mempersoalkan jenis pekerjaan yang akan dijalani. Kesuksesan TKI yang berhasil secara ekonomi menjadi dorongan yang kuat, meskipun penuh risiko dan penderitaan. Padahal untuk menjadi TKI, membutuhkan modal yang tidak sedikit.

Tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan TKI membawa keuntungan bagi pemerintah Indonesia. Berapa banyak devisa yang disumbang TKI setiap tahunnya. Bahkan TKI merupakan sumber devisa terbesar kedua setelah migas. Bank Indonesia mencatat, jumlah remitansi TKI mencapai US\$ 8,2 miliar atau sekitar Rp 8,2 triliun pada tahun 2009 (Media Indonesia, 5 Maret 2010). Remitansi memang menjadi indikator penting keberhasilan seorang TKI, karena sejak awal motif ekonomi merupakan alasan utama. Karena alasan itulah, pemerintah mempunyai andil yang besar dalam peningkatan TKI ke luar negeri. Di masa orde baru, optimalisasi jaringan birokrasi disebar

hingga pelosok desa di Indonesia. Berbagai program diluncurkan oleh pemerintah Indonesia untuk mempromosikan pengiriman TKI ke luar negeri. Pertama, melalui Departemen Tenaga Kerja (sekarang Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi/Kemenakertrans), pemerintah membuat usaha untuk meningkatkan persepsi positif TKI di luar negeri, dengan merancang sejumlah program yang diarahkan untuk melatih kemampuan perempuan dalam melakukan pekerjaan sektor domestik. Kedua, di tahun 1984, pemerintah mengembangkan sebuah unit dalam Departemen Tenaga Kerja bernama Pusat Antar Kerja Antar Negara (AKAN), yang mengorganisasi, memonitor dan mengatur TKI (Sudjana, 2009:20). Untuk memfasilitasi program ini pemerintah memberikan izin resmi agen perantara tenaga kerja luar negeri (sekarang PPTKIS) untuk membantu persyaratan dan pengurusan sejumlah dokumen. Akibatnya jumlah TKI yang diberangkatkan ke luar negeri bertambah setiap harinya.

Sebutan pahlawan devisa yang diberikan kepada TKI tidak sebanding dengan penderitaan yang dialami TKI. Pemerintah tidak menempatkan TKI sebagai sosok yang harus dilindungi. Hampir setiap hari kita melihat tayangan di media berkaitan dengan kasus-kasus yang menimpa TKI, mulai dari tindak kekerasan, penganiayaan, pelecehan seksual, masalah upah yang tidak dibayar sampai masalah TKI ilegal yang dideportasi karena masalah keimigrasian. Diperkirakan total TKI bermasalah sepanjang tahun 2009 mencapai 44.438. Bahkan kasus pelecehan seksual yang dialami TKI mengalami peningkatan signifikan sebanyak 33 persen menjadi 2.518 kasus, dibandingkan tahun sebelumnya 1.889 kasus (Republika, 4 Februari 2010). Khusus di Malaysia, dalam waktu satu tahun, KBRI Kuala Lumpur harus menampung sekitar 1.000 kasus TKI yang lari dari majikan dan sekitar 600 kasus kematian TKI di Malaysia (Bataviase, 2010).<sup>3</sup> Itu belum termasuk data di keempat KJRI di Penang, Johor Baru, Kota Kinabalu, dan Kuching yang juga menerima kasus-kasus yang sama terkait permasalahan TKI.

---

<sup>3</sup> "Masalah Tenaga Kerja Migran Indonesia", <http://www.bataviase.co.id/node/160075>, diakses tanggal 18 Mei 2010.

Sederet persoalan yang dialami TKI merupakan masalah krusial yang dihadapi bangsa ini. Kompleksnya permasalahan yang ada tentunya tidak terjadi karena satu faktor tetapi sangat bervariasi sehingga dibutuhkan pengertian semua pihak. Berdasarkan fenomena tersebut, penulis tertarik untuk mengulas upaya pemerintah dalam melindungi TKI, sekaligus memberikan gambaran kendala-kendala yang dihadapinya. TKI dalam tulisan ini merupakan TKI yang bekerja sebagai Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) di Malaysia.

### **Mendefinisikan Tenaga Kerja Indonesia (TKI)**

Pekerja migran adalah orang yang bermigrasi dari wilayah kelahirannya ke tempat lain dan kemudian bekerja di tempat yang baru tersebut dalam jangka waktu relatif menetap. Pekerja migran mencakup sedikitnya dua tipe, yaitu pekerja migran internal dan pekerja migran internasional. Pekerja migran internal adalah orang yang bermigrasi dari tempat asalnya untuk bekerja di tempat lain yang masih termasuk dalam wilayah Indonesia. Pekerja migran internal sering diidentikkan dengan orang desa yang bekerja di kota. Sedangkan pekerja migran internasional adalah mereka yang meninggalkan tanah airnya untuk mengisi pekerjaan di negara lain. Di Indonesia pengertian ini menunjuk pada orang Indonesia yang bekerja di luar negeri atau yang lebih dikenal dengan istilah Tenaga Kerja Indonesia atau TKI (Suharto, 2005:177).

Dalam UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri istilah TKI diartikan setiap WNI yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri, dalam hubungan kerja, untuk jangka waktu tertentu, dengan menerima upah. Sedangkan Konvensi Internasional mengenai perlindungan hak-hak semua pekerja migran dan anggota keluarganya (Konvensi Migran 1990) mendefinisikan pekerja migran sebagai seseorang yang akan, tengah atau telah melakukan pekerjaan yang dibayar dalam suatu negara di mana ia bukan menjadi warga negara. Konvensi ini mengkategorisasi pekerja migran menjadi pekerja frontir, pekerja musiman, pelaut,

pekerja di instalasi lepas pantai, pekerja keliling, pekerja proyek, pekerja dengan pekerjaan tertentu, dan pekerja mandiri (Komnas Perempuan, 2010).<sup>4</sup>

Keputusan seseorang untuk melakukan migrasi ditentukan oleh banyak faktor. Todaro menyatakan migrasi merupakan suatu proses yang sangat selektif mempengaruhi setiap individu dengan ciri-ciri ekonomi, sosial, pendidikan dan demografi tertentu, maka pengaruhnya terhadap faktor-faktor ekonomi dan non ekonomi dari masing-masing individu juga bervariasi. Beberapa faktor non ekonomis yang mempengaruhi keinginan seseorang melakukan migrasi adalah (Damandiri, 2010):<sup>5</sup>

1. Faktor-faktor sosial, termasuk keinginan para migran untuk melepaskan dari kendala-kendala tradisional yang terkandung dalam organisasi-organisasi sosial yang sebelumnya mengekang mereka;
2. Faktor-faktor fisik, termasuk pengaruh iklim dan bencana meteorologis, seperti banjir dan kekeringan;
3. Faktor-faktor demografi, termasuk penurunan tingkat kematian yang kemudian mempercepat laju pertumbuhan penduduk suatu tempat;
4. Faktor-faktor kultural, termasuk pembinaan kelestarian hubungan keluarga besar yang berada pada tempat tujuan migrasi; dan
5. Faktor-faktor komunikasi, termasuk kualitas seluruh sarana transportasi, sistem pendidikan yang cenderung berorientasi pada kehidupan kota dan dampak-dampak modernisasi yang ditimbulkan oleh media massa atau media elektronik.

Dalam pandangan yang berbeda Lee mengungkapkan ada empat faktor yang perlu diperhatikan dalam migrasi penduduk, yaitu:<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> "Pentingnya Ratifikasi Konvensi Migran 1990", <http://www.komnasperempuan.or.id/2009/06/pentingnya-segera-meratifikasi-konvensi-migran-1990/>, diakses tanggal 24 September 2010.

<sup>5</sup> "Dampak Kebijakan Migrasi Terhadap Pasar Kerja Dan Perekonomian Indonesia", <http://www.damandiri.or.id/file/safridaipbbab3.pdf>, diakses tanggal 18 Mei 2010.

<sup>6</sup> *Ibid*

1. Faktor-faktor daerah asal;
2. Faktor-faktor yang terdapat pada daerah tujuan;
3. Rintangan antara; dan
4. Faktor-faktor individual.

Semakin maju kondisi sosial ekonomi suatu negara akan menciptakan berbagai faktor penarik (*pull factor*) seperti yang terjadi di Malaysia. Pertumbuhan ekonomi yang terus meningkat menyebabkan Malaysia kekurangan tenaga kerja, sehingga harus mengimpor tenaga kerja dari negara lain, salah satunya Indonesia. Sebaliknya, di Indonesia tingginya angka pengangguran menjadi masalah yang krusial. Meskipun pertumbuhan ekonomi cukup tinggi, namun tidak dapat menyerap angkatan kerja yang jumlahnya cukup besar. Sehingga pemerintah berupaya mengirim tenaga kerja ke Malaysia. Kualifikasi kerja yang rendah di sektor informal mendorong tingginya arus migrasi ke Malaysia, di samping upah yang diterima jauh lebih besar untuk jenis pekerjaan yang sama. Manning (1998 dalam Sudjana, 2009:43) menyatakan bahwa untuk sebuah pekerjaan yang sama, upah yang diterima di Malaysia 10 kali lipat daripada di Indonesia.

Migrasi ini tentunya diikuti harapan akan mendapat kehidupan yang lebih baik di negara tujuan migrasi seperti teori tentang kebutuhan dan tekanan (*need and stress theory*) dikemukakan Mantra (Sudjana, 2009:12). Mantra menyatakan bahwa seseorang melakukan perpindahan untuk memenuhi kebutuhan atau berusaha mencari kehidupan yang lebih baik dari kehidupan di tempat sebelumnya. Remitansi yang dapat dikirim TKI ke kampung halamannya cukup besar seiring dengan semakin tingginya upah yang diterima. Dengan demikian diharapkan dapat mengatasi berbagai persoalan hidup yang dihadapi keluarganya. Selain itu bekerja di luar negeri merupakan suatu kebanggaan (*prestige*) dalam pandangan masyarakat yang sulit dinilai secara ekonomi (Sutaat dkk, 2007:20).

### **Hak-Hak TKI**

Undang-Undang Dasar 1945 pasal 27 ayat (2) menjamin hak setiap warga negara untuk mendapat pekerjaan yang layak.

Implementasinya terdapat dalam beberapa peraturan perundangan, salah satunya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam pasal 38 ayat (2) dinyatakan bahwa setiap orang bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan.

Di tataran internasional, jaminan HAM diatur dalam Konvensi Migran 1990. Konvensi yang terdiri atas sembilan bagian dan sembilan puluh tiga pasal ini menegaskan prinsip non diskriminasi dan pentingnya perlindungan HAM bagi buruh migran berdasarkan norma-norma HAM secara universal. Dalam konvensi dicantumkan hak-hak buruh migran yang harus dilindungi oleh negara peserta, seperti hak untuk tidak menjadi obyek penyiksaan, tindakan sadis, tidak manusiawi atau perlakuan atau hukuman yang merendahkan martabat kemanusiaan (pasal 10), hak atas kebebasan dan keamanan sebagai pribadi (misalnya penangkapan atau penahanan semena-mena, perlindungan negara terhadap kekerasan, hak berperkara pada saatnya (pasal 16 alinea 1) maupun hak untuk tidak dijadikan sasaran pengusiran kolektif dan untuk keputusan-keputusan yang harus dikomunikasikan kepada mereka dalam bahasa yang mereka mengerti (pasal 22). Sementara kewajiban negara peserta untuk melindungi buruh migran dan anggota keluarganya terhadap kekerasan, luka fisik, ancaman maupun intimidasi dijelaskan dalam pasal 16 alinea 2.

Begitu pentingnya perlindungan HAM bagi buruh migran sehingga Majelis Umum PBB juga mengeluarkan Resolusi 63/184 tanggal 18 Desember 2008 tentang perlindungan para migran, dan meminta negara untuk membuat langkah-langkah konkrit untuk mencegah pelanggaran HAM buruh migran dengan menegakkan hukum buruh secara efektif (Waspada, 2010).<sup>7</sup> Sementara di Indonesia, hak-hak TKI dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI Ke Luar Negeri. Pasal

---

<sup>7</sup> "Hak Buruh Migran adalah HAM", <http://www.waspada.co.id/index.php?option=comcontent&view=article&id=74959:hak-buruh-migran-adalah-ham&catid=46&Itemid=128>, diakses tanggal 23 September 2010.

8 Undang-Undang tersebut menyebutkan hak-hak TKI maupun calon TKI adalah sebagai berikut:

- a. Bekerja di luar negeri;
- b. Memperoleh informasi yang benar mengenai pasar kerja luar negeri dan prosedur penempatan TKI di luar negeri;
- c. Memperoleh pelayanan dan perlakuan yang sama dalam penempatan di luar negeri;
- d. Memperoleh kebebasan menganut agama dan keyakinannya serta kesempatan untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan keyakinan yang dianutnya;
- e. Memperoleh upah sesuai dengan standar upah yang berlaku di negara tujuan;
- f. Memperoleh hak, kesempatan, dan perlakuan yang sama yang diperoleh tenaga kerja asing lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan di negara tujuan;
- g. Memperoleh jaminan perlindungan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas tindakan yang dapat merendahkan harkat dan martabatnya serta pelanggaran atas hak-hak yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selama penempatan di luar negeri;
- h. Memperoleh jaminan perlindungan keselamatan dan keamanan kepulangan TKI ke tempat asal; dan
- i. Memperoleh naskah perjanjian kerja yang asli.

### **Karakteristik Permasalahan TKI**

Rendahnya pendidikan TKI berkorelasi dengan minimnya kesadaran mereka tentang haknya. Karena itu TKI rentan menjadi objek eksploitasi. Menurut Sutaat (2007:39-41) karakteristik permasalahan yang dialami TKI dapat dilihat dari dua faktor, faktor pemicu dan sumber masalah.

#### **1. Faktor pemicu**

Munculnya persoalan TKI dengan majikan dipicu dua hal, yaitu pertama, majikan kecewa terhadap TKI sehingga memunculkan

perlakuan buruk terhadap TKI. Bentuk perlakuannya meliputi tindak kekerasan fisik maupun non fisik ataupun gabungan keduanya. Kesenjangan pendidikan dan keterampilan yang berkorelasi dengan kinerja TKI dengan harapan majikan, merupakan faktor pemicu perlakuan buruk majikan terhadap TKI. Kesenjangan ini akan semakin lebar apabila sebelum penempatan TKI tidak dipersiapkan dengan baik. Ditambah lagi perbedaan latar belakang sosial budaya masing-masing. TKI umumnya berpendidikan rendah dan berasal dari keluarga miskin di pedesaan. Jauh berbeda dengan majikan yang relatif mempunyai status sosial yang tinggi dan sangat memperhitungkan kinerja. Bahkan masih banyak oknum dari negara pengimpor TKI menganggap para pekerja telah mereka kontrak sehingga dapat diperlakukan sesuai keinginan majikan. Terkadang karena masih lemahnya peraturan perlindungan terhadap TKI dalam negara yang bersangkutan, para TKI dipaksa untuk bekerja selama 24 jam. Hal ini sungguh bertentangan dengan peraturan internasional tentang jam kerja yang maksimal 9 jam.

Pemicu yang kedua adalah kinerja TKI memuaskan majikan, sehingga muncul perilaku majikan untuk mempertahankan TKI. Caranya dengan tidak membayar gaji atau menahan gaji TKI, menahan paspor, tidak memperpanjang paspor bahkan berusaha memulangkan TKI tanpa membayar gaji yang merupakan hak TKI. Masalah semakin kompleks karena TKI tidak mengerti cara membela diri dan tidak ada pihak lain yang datang memberi pertolongan. Berkembangnya pola pikir tidak perlu melapor ke KBRI/KJRI adalah bagian dari ketidakpahaman mereka terhadap hak dan prosedur yang harus mereka jalani. Sehingga perlindungan dan antisipasi sejak dini sulit ditempuh oleh pemerintah di setiap perwakilan yang ada.

## 2. Sumber masalah

Permasalahan TKI bersumber dari dua hal, yaitu rendahnya kualitas TKI dan sistem penempatan TKI mulai dari pra penempatan, selama penempatan dan purna penempatan yang kurang maksimal.

Eudes Wawa (2005 dalam Sutaat dkk., 2007:5) mengungkapkan bahwa ada empat sisi besar yang memunculkan permasalahan TKI, yaitu: pertama, pihak-pihak pengirim yang semata-mata hanya mementingkan keuntungan ekonomi tanpa mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap nasib TKI yang mereka kirim; kedua, pengusaha atau pengguna TKI di negara tujuan penempatan cenderung mementingkan kebutuhan mereka sendiri dan kurang mempunyai kepedulian terhadap kesejahteraan pekerjanya; ketiga, kesiapan TKI yang menyangkut pengetahuan pendidikan, dan keterampilan yang rendah sehingga memiliki daya tawar yang rendah; serta empat, perlindungan hukum oleh perwakilan pemerintah RI sudah dilaksanakan, tetapi perlindungan sosial terhadap TKI belum sepenuhnya terlaksana.

### **Upaya Perlindungan TKI di Malaysia**

Di Indonesia, migrasi tenaga kerja ke luar negeri sudah dimulai sejak jaman kolonial. Dalam perkembangannya terjadi peningkatan yang signifikan arus migrasi ke luar negeri terutama ke Malaysia karena kebijakan *New Economic Policy* yang diberlakukan Malaysia sehingga Malaysia kekurangan tenaga kerja di sektor pertanian dan perkebunan. Demikian juga di sektor rumah tangga, penancangan *Modernity Project* tahun 2020 oleh pemerintah Malaysia yang bertujuan meningkatkan produktivitas dengan mendorong suami istri untuk bekerja, turut memperluas peluang pekerja rumah tangga. Malaysia kemudian mendatangkan banyak tenaga kerja asing dari berbagai negara, termasuk Indonesia. Berkaitan dengan itu, pemerintah merasa perlu adanya pengelolaan dalam pengiriman TKI ke luar negeri. Dibentuklah Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (APJATI). Dari sinilah pemerintah mulai memberikan perhatian dalam penempatan TKI. Pemerintah melalui Menteri Tenaga Kerja kemudian menerbitkan Keputusan Menteri Nomor 5 Tahun 1988 yang mengatur proses pengiriman TKI ke luar negeri.

Transformasi Indonesia dari negara agraris ke negara industri menyebabkan semakin rendahnya permintaan terhadap tenaga kerja

*unskilled* (Gerakan Pemuda Anshor, 2010).<sup>8</sup> Di sisi lain, angkatan kerja yang terus meningkat tanpa dibarengi dengan tersedianya lapangan pekerjaan mendorong tingginya arus migrasi ke Malaysia, yang notabene banyak membutuhkan tenaga kerja *unskilled*. Data KBRI Kuala Lumpur sampai dengan 31 Desember 2009 menunjukkan 68% dari tenaga kerja asing di Malaysia adalah TKI dan mayoritas TKI bekerja dalam kategori 3D (*dirty, difficult, dangerous*), dengan klasifikasi jenis pekerjaan TKI adalah sebagai berikut:<sup>9</sup>

- Perdagangan (perkebunan, pertanian) : 260.232 orang
- Penata laksana rumah tangga (PLRT) : 230.141 orang
- Konstruksi, kilang (pabrik) : 364.084 orang
- Jasa : 38.684 orang

Tingginya arus migrasi TKI ke luar negeri mendorong pemerintah untuk menerbitkan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum perlindungan TKI. Dimulai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (UU PPTKILN). Lahirnya UU PPTKILN merupakan kebutuhan yang mendesak, mengingat semakin banyaknya kasus-kasus yang dialami TKI di luar negeri. UU PPTKILN ini merupakan suatu terobosan baru dari pemerintah dalam rangka melindungi TKI karena selama ini peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar acuan penempatan dan perlindungan TKI hanya setingkat keputusan menteri. Sebut saja Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Kep. 104A/Men/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri. Dengan adanya UU PPTKILN dapat menjadi dasar hukum yang lebih kuat bagi pengaturan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri.

---

<sup>8</sup> "Kebijakan Penanganan Tenaga Kerja Ilegal Indonesia Di Malaysia," <http://gp-anzor.org/1479-04122006.html>, diakses tanggal 30 September 2010.

<sup>9</sup> "Inilah Data Kondisi WNI Di Malaysia," <http://jakarta45.wordpress.com/2010/09/08/bilateral-tenaga-kerja-indonesia-dan-perbatasan/>, diakses tanggal 21 September 2010.

UU PPTKILN mengatur tanggung jawab pemerintah untuk menjamin terpenuhinya hak-hak TKI mulai dari pra penempatan, selama penempatan maupun purna penempatan. Untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, pemerintah berkewajiban melaksanakan hal-hal seperti dijelaskan dalam pasal 7 UU PPTKILN berikut:

1. Menjamin terpenuhinya hak-hak TKI, baik yang berangkat melalui pelaksana penempatan TKI, maupun yang berangkat secara mandiri;
2. Mengawasi pelaksanaan penempatan calon TKI;
3. Membentuk dan mengembangkan sistem informasi penempatan calon TKI di luar negeri;
4. Melakukan upaya diplomatik untuk menjamin pemenuhan hak dan perlindungan TKI secara optimal di negara tujuan; dan
5. Memberikan perlindungan kepada TKI selama masa sebelum pemberangkatan, penempatan hingga purna penempatan.

Jadi jelas bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk melindungi para TKI dan calon TKI yang hak-haknya dilanggar baik pra penempatan, selama penempatan maupun purna penempatan. Sayangnya, substansi UU PPTKILN masih didominasi oleh kepentingan penempatan, sedangkan pasal-pasal yang mengatur perlindungan masih minim. Begitu juga dalam implementasi. UU PPTKILN yang semula menjadi harapan bagi TKI ternyata belum mampu melindungi TKI. Di tahun yang sama sejak terbitnya UU PPTKILN, terungkap dari 20.700 TKI di Malaysia, sebesar 16.050 TKI di Malaysia bermasalah (Sutaat dkk, 2007:1). Begitu juga terkait keberadaan TKI ilegal di Malaysia. Birokrasi yang panjang serta mahalnya biaya pemberangkatan membuat TKI cenderung memilih jalan pintas ke Malaysia sebagai TKI ilegal. Jumlah TKI ilegal di Malaysia meningkat tajam pada masa krisis ekonomi di Asia Tenggara. Malaysia mulai merasakan TKI ilegal sebagai ancaman bagi negaranya sehingga UU Imigrasi Malaysia Nomor 1154 Tahun 2002 semakin ketat diberlakukan, bahkan pemerintah Malaysia meningkatkan frekuensi operasi penangkapan bagi pendatang asing tanpa ijin (PATI). Deportasi pun tidak dapat dihindarkan dan merupakan peristiwa yang

terus berulang. Pemerintah berupaya mencari penyelesaian. Salah satunya dengan mengeluarkan Keputusan Presiden RI Nomor 106 Tahun 2004 untuk membentuk Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Anggota Keluarganya (TK-PTKIB). Tim bertugas melayani segala hal yang berhubungan dengan pemulangan TKI yang dideportasi. Namun, dalam implementasi masih terdapat beberapa kelemahan dari kebijakan tersebut. Data tentang jumlah TKI yang dideportasi belum akurat, lemahnya sosialisasi terhadap tahapan-tahapan proses deportasi serta lemahnya kontrol terhadap proses deportasi membuka peluang terjadinya pemerasan berkaitan dengan fasilitas gratis yang diberikan pemerintah bahkan sampai pada praktek *trafficking* di titik-titik pemulangan (Chotim,dkk, 2005:56).

Kebijakan lain yang dilakukan pemerintah dalam rangka memenuhi kelengkapan dokumen TKI yang dideportasi adalah Kebijakan Satu Atap. Kebijakan ini mulai diberlakukan pada tanggal 1 Februari 2005, dimana petugas imigrasi dari negara tujuan terlibat langsung dalam pengurusan dokumen dengan petugas instansi terkait di Indonesia. Kebijakan bertujuan untuk mempercepat pengurusan dokumen dengan biaya yang murah sehingga diharapkan dapat mengurangi jumlah TKI ilegal ke Malaysia.

Tahun 2006, Pemerintah Indonesia dan Malaysia menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) tentang rekrutmen dan penempatan PLRT. MoU tersebut merupakan upaya pemerintah untuk melindungi TKI khususnya yang bekerja sebagai PLRT di Malaysia. Point-point penting dari MoU adalah adanya kewajiban membuat kontrak kerja yang memuat hak dan kewajiban yang jelas antara TKI yang bekerja sebagai PLRT dan majikan, termasuk besarnya gaji yang format serta isinya harus mengikuti model kontrak yang ditetapkan dalam MoU. Sementara bagi PPTKIS wajib untuk menyampaikan kontrak kerja dan data majikan kepada perwakilan RI di Malaysia. Klausul penyelesaian sengketa dan intervensi otoritas tenaga kerja Malaysia jika terjadi perselisihan antara majikan dan PLRT juga diatur dalam MoU.

MoU memang tidak mampu memberikan perlindungan maksimal dalam proses penempatan, karena isi MoU tidak dapat melanggar hukum di negara tujuan. Misalnya, pasal 10 MoU melegitimasi penahanan paspor PLRT oleh majikan, karena hukum di Malaysia mengizinkan praktek itu. Pasal ini sangat merugikan PLRT. Ketika mereka berada di pusat-pusat perbelanjaan atau tempat keramaian, dan tidak mampu menunjukkan paspor, mereka dituduh sebagai PATI bahkan langsung ditahan oleh petugas yang dikenal dengan sebutan Rela tanpa melakukan klarifikasi terlebih dahulu dengan majikan. Rela merupakan pasukan sukarelawan yang berasal dari masyarakat sipil Malaysia yang dibentuk Kemendagri Malaysia dengan tujuan untuk menangkap PATI. Mereka mendapat pelatihan, seragam khusus, dan gaji bulanan. Bahkan pemerintah Malaysia memberikan imbalan di luar gaji jika mereka berhasil menangkap seorang PATI. Hal ini mendorong Rela untuk bertindak melebihi wewenangnya demi mendapatkan insentif. Sebenarnya dalam UU Perburuhan Malaysia sudah ditegaskan bahwa setiap majikan dilarang mempekerjakan pekerja asing ilegal. Apabila melanggar ketentuan membayar denda 10.000 ringgit sampai 50.000 ringgit per orang. Namun kenyataannya tidak ada satu pun majikan yang terbukti menampung TKI illegal tersentuh hukum (Wawa, 2005:59).

Sejak penandatanganan MoU dengan Malaysia, kasus-kasus kekerasan dan pelecehan seksual terus menimpa TKI. Sepanjang tahun 2006 sedikitnya terdapat 322 kasus TKI terjadi di Sarawak (Malaysia Timur), dan sebanyak 284 kasus dengan korban perempuan yang bekerja sebagai PLRT (Stop Trafiking, 2010).<sup>10</sup> MoU terbukti tidak berlaku efektif. Presiden kemudian mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2006 sebagai tindak lanjut reformasi kebijakan penempatan dan perlindungan TKI. Inpres lahir dari pengaduan-pengaduan TKI di Malaysia saat Presiden melakukan kunjungan kenegaraan ke Malaysia. Dalam Inpres dimuat lima kategori kebijakan yaitu: penempatan TKI, perlindungan TKI, pemberantasan

---

<sup>10</sup> “322 Kasus TKI Bermasalah Sepanjang 2006,” [http://www.stoptrafiking.or.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=19&Itemid=6](http://www.stoptrafiking.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=6), diakses tanggal 20 Mei 2010.

calo/sponsor TKI, lembaga penempatan TKI dan dukungan lembaga perbankan. Sekali lagi reformasi kebijakan sistem penempatan dan perlindungan TKI yang menjadi jargon awal keluarnya Inpres ini belum terealisasi. Dari 27 butir rencana tindakan, 16 di antaranya merupakan tindakan untuk kebijakan penempatan TKI, seperti tindakan untuk menyederhanakan rantai birokrasi layanan, meningkatkan jumlah dan mutu calon TKI serta memperluas pasar tenaga kerja di luar negeri. Sedangkan konsep perlindungan bagi TKI baru sebatas konsep perlindungan hukum, seperti advokasi dan pembelaan TKI dengan penyediaan fasilitas lembaga bantuan hukum di provinsi sumber TKI dan kerjasama perwakilan RI dengan *law firm* setempat di 11 negara penempatan, serta penguatan fungsi perwakilan RI dalam perlindungan TKI dengan pembentukan *citizen service*/atase ketenagakerjaan di negara penerima TKI.

Memasuki tahun 2009, masyarakat Indonesia kembali dikejutkan oleh pemberitaan kasus kekerasan yang dialami TKI asal Garut Jawa Barat bernama Siti Hajar. Sejak 2 Juli 2006, Siti mulai bekerja sebagai PLRT di Malaysia. Dan selama bekerja 34 bulan Siti tidak pernah menerima gaji. Bahkan Siti mengalami penganiyaan dan penyiksaan berulang kali dari majikannya. Menyusul kemudian terungkap kasus serupa yang dialami TKI asal Blitar, Sumasri, yang pulang dalam kondisi luka parah akibat disiram air panas oleh majikannya. Nurul Widayanti bahkan tewas tergantung di rumah orang tua majikannya. Dalam waktu sebulan, terungkap tiga kasus kekerasan yang dialami TKI di Malaysia. Pemerintah berupaya mencari penyelesaian agar kasus-kasus serupa tidak terulang lagi. Salah satunya dengan menghentikan sementara (moratorium) pengiriman TKI yang bekerja sebagai PLRT di Malaysia sejak 25 Juni 2009 sampai Malaysia memenuhi tuntutan Indonesia terkait revisi MoU. Tuntutan Indonesia mencakup hak TKI untuk memegang paspornya, libur satu hari dalam seminggu, upah yang layak serta menuntut tidak ada diskriminasi gaji di antara sesama PRT yang berbeda negara. Dengan adanya moratorium akan menaikkan posisi tawar Indonesia dengan Malaysia karena selama ini Malaysia sangat bergantung pada keberadaan TKI. Namun, kebijakan moratorium yang dikeluarkan pemerintah Indonesia

ternyata tidak efektif. TKI terus berdatangan ke Malaysia. Selama bulan Januari 2010 tercatat 2.411 PLRT masuk ke Malaysia dan 2.077 merupakan TKI. Sementara bulan Februari 2010, dari 2.074 PLRT yang migrasi ke Malaysia, 1.820 orang berasal dari Indonesia (Bataviase, 2010).<sup>11</sup>

Selang waktu 10 bulan dari keluarnya moratorium, tepatnya tanggal 18 Mei 2010, Indonesia dan Malaysia setuju untuk memperkuat perlindungan TKI di Malaysia dengan penandatanganan *Letter of Intent* (LoI). Ada tiga masalah yang tidak diatur dalam MoU sebelumnya yaitu TKI memegang paspor sendiri, TKI mendapat hak libur sehari dalam seminggu, pembayaran gaji diawasi oleh masing-masing negara sesuai dengan standar yang layak di pasar serta biaya penempatan atau *cost structure* diatur lebih lanjut berdasarkan kesepakatan kedua negara. Dalam LoI Indonesia dan Malaysia setuju untuk menggelar pertemuan berkala komite bersama yang berfungsi satuan tugas untuk penyelesaian kasus kriminal yang melibatkan TKI atau penanggulangan TKI ilegal.

Batas waktu dua bulan yang ditetapkan untuk tindak lanjut LoI belum terlaksana. Sampai sekarang LoI yang seharusnya sudah selesai bulan Agustus kemarin masih terganjal biaya. Belum ada titik temu masalah biaya penempatan TKI. Sementara kasus-kasus yang menimpa TKI terus terjadi dan menunggu penyelesaian dari pemerintah.

### **Kendala Perlindungan TKI di Malaysia**

Setiap tahun media massa tidak pernah berhenti menayangkan berita kasus-kasus TKI di Malaysia. Bahkan sejumlah TKI saat ini masih berada di penampungan menunggu penyelesaian kasusnya. Sejumlah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak banyak membantu. UU PPTKILN misalnya, lebih banyak mengatur mekanisme penempatan TKI dan belum menjangkau wilayah perlindungan TKI secara menyeluruh. Begitu juga dengan vonis dan ancaman hukuman mati yang dialami oleh TKI di Malaysia merupakan cermin buruknya sistem

---

<sup>11</sup> "Penghentian Tak Pengaruhi Pengiriman TKI," <http://bataviase.co.id/node/150239>, diakses tanggal 27 September 2010.

perlindungan TKI yang diatur dalam UU PPTKILN mulai dari perekrutan, penempatan di tempat kerja, sampai pemulangan ke Indonesia. UU PPTKILN tidak cukup mengatur mekanisme pemberian bantuan hukum terhadap TKI yang menghadapi permasalahan hukum di negara tujuan penempatan.

Dari sisi instansi, masing-masing instansi terkait belum terkoordinasi dengan baik. Masih terdapat multitafsir peran Kemenakertrans dan BNP2TKI sesuai yang diamanatkan dalam UU PPTKILN. Akibatnya terjadi dualisme dalam pelayanan dan penempatan TKI seperti dalam hal pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) maupun penerbitan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTLN). Dualisme diawali ketika muncul Peraturan Menakertrans Nomor 22/XII/2008 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI. Permenakertrans ini mengatur pengambilalihan wewenang BNP2TKI dalam penempatan TKI di luar negeri oleh Direktorat Jenderal Pembinaan dan Penempatan TKI, Kemenakertrans. Sementara BNP2TKI hanya diberikan berwenang untuk penempatan TKI atas dasar perjanjian G to G, dalam hal ini ke negara Jepang dan Korea. Permenakertrans tersebut kemudian dinyatakan tidak berlaku oleh Mahkamah Agung setelah diuji materi karena peraturan itu bertentangan dengan UU Nomor 39 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006 tentang BNP2TKI. Kemenakertrans akhirnya mencabut ketiga Permenakertrans tersebut melalui Permenakertrans Nomor 15 Tahun 2009, tetapi menerbitkan lagi peraturan baru yang mengatur ketiga urusan pelayanan penempatan TKI itu, yaitu Permenakertrans Nomor 18 Tahun 2009 tentang Bentuk, Persyaratan dan Tata Cara Memperoleh Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri, Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pembekalan Akhir Pemberangkatan TKI ke Luar Negeri dan Permenakertrans Nomor 16 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penerbitan SIP Calon TKI ke Luar Negeri bagi Pelaksana Penempatan TKI Swasta.

Dalam UU PPTKILN sebenarnya telah diatur tugas dan wewenang masing-masing instansi. Pasal 5 mengatur tugas pemerintah dalam hal ini Kemenakertrans, yaitu mengatur, membina,

melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Atau dengan kata lain, Kemenakertrans berperan sebagai regulator. Sedangkan BNP2TKI merupakan lembaga pemerintah non departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Fungsi BNP2TKI seperti tercantum dalam pasal 95 UU PPTKILN adalah melaksanakan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi. BNP2TKI melakukan penempatan atas dasar perjanjian secara tertulis antara pemerintah dengan pemerintah negara pengguna TKI, atau pengguna berbadan hukum di negara tujuan penempatan dan memberikan pelayanan, mengkoordinasikan dan melakukan pengawasan mengenai dokumen, pembekalan akhir pemberangkatan, penyelesaian masalah, sumber-sumber pembiayaan, pemberangkatan sampai pemulangan, peningkatan kualitas calon TKI, informasi kualitas pelaksana penempatan TKI dan peningkatan kesejahteraan TKI dan keluarganya. Di sini, peran BNP2TKI sebagai operator.

Dampak dari dualisme antara Kemenakertrans dan BNP2TKI menyebabkan sistem *online* milik BNP2TKI tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Pelayanan pemberangkatan bagi TKI masih dilakukan secara manual, sehingga berpeluang menimbulkan TKI bermasalah di sejumlah negara penempatan. Data BNP2TKI mencatat, sejak tahun 2006 sampai 2008 TKI bermasalah hanya 12 sampai 14 persen. Sejak terjadi dualisme 2009 lalu, jumlah TKI bermasalah meningkat menjadi 20 persen dan bahkan mencapai 25 persen (JPNN, 2010).<sup>12</sup> Dan pada bulan Januari hingga Juni 2010, jumlah TKI yang bermasalah mencapai 25.064 orang, meningkat dari 17.793 orang tahun 2009 (Liputan 6, 2010).<sup>13</sup> Peningkatan TKI informal juga terjadi sejak adanya dualisme pelayanan dan penempatan TKI. Data BNP2TKI tahun 2008, prosentase penempatan TKI formal dengan informal yaitu 34 : 64 persen. Kondisi ini menurun tajam pada tahun 2009 di mana

---

<sup>12</sup> "Kasus TKI Bermasalah Naik 20 persen," <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=65276>, diakses tanggal 29 September 2010.

<sup>13</sup> "Siapa melindungi TKI," <http://berita.liputan6.com/producer/201006/282639/Siapa.Melindungi.TKI>, diakses tanggal 29 September 2010.

prosentasenya 18 untuk TKI formal dan 82 persen untuk TKI informal (BNP2TKI, 2010).<sup>14</sup>

Masalah anggaran juga menjadi kendala dalam perlindungan TKI. Selama ini anggaran untuk TKI terpecah di enam kementerian, yaitu Kemenakertrans, BNP2TKI, Kementerian Sosial dengan program bantuan sosial korban tindak kekerasan dan pekerja migran, Kementerian Luar Negeri dengan program peningkatan perlindungan dan pelayanan WNI/badan hukum Indonesia di luar negeri dan Kementerian Koordinator Perekonomian dengan program koordinasi pembiayaan kredit, asuransi, dan remitansi untuk pekerja migran. Terpecahnya anggaran menyebabkan penanganan TKI tidak berjalan optimal (Nasional Kontan, 2010).<sup>15</sup>

## Simpulan

Ketenagakerjaan merupakan salah satu bidang yang terkena dampak krisis ekonomi global. Dan menjadi TKI merupakan salah satu alternatif untuk mengatasinya. Malaysia merupakan salah satu tujuan utama migrasi TKI. Tidak dapat dipungkiri, TKI merupakan sumber devisa terbesar kedua setelah migas. Tetapi sebutan pahlawan devisa yang diberikan kepada TKI tidak sebanding dengan penderitaan yang dialami TKI. Pemerintah tidak menempatkan TKI sebagai sosok yang harus dilindungi.

Memang tidak mudah mengelola TKI karena jumlahnya yang besar dan melibatkan negara lain. Implementasi sejumlah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah terbukti belum mampu melindungi TKI. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri cenderung mengakomodasi penempatan TKI di luar negeri dan belum menyentuh masalah perlindungan TKI secara lengkap dan komprehensif. Vonis dan

---

<sup>14</sup> "Dualisme Surutkan Penempatan TKI Formal," <http://www.bnp2tki.go.id/content/view/2705/231/>, diakses tanggal 29 September 2010.

<sup>15</sup> "Anggaran Penanganan TKI Tersebar Di Enam Kementrian," <http://nasional.kontan.co.id/v2/read/nasional/50373/Anggaran-penanganan-TKI-tersebar-di-enam-kementerian>, diakses tanggal 1 November 2010.

ancaman hukuman mati yang dialami oleh TKI di Malaysia merupakan cermin buruknya sistem perlindungan TKI yang diatur dalam UU PPTKILN.

Kebijakan lain yang ditempuh pemerintah adalah moratorium pengiriman TKI yang bekerja sebagai PLRT di Malaysia sampai Malaysia memenuhi tuntutan Indonesia terkait revisi MoU. Tetapi kebijakan moratorium terbukti tidak efektif karena TKI terus berdatangan ke Malaysia. Indonesia dan Malaysia kemudian melakukan penandatanganan LoI untuk memperkuat perlindungan TKI di Malaysia. Ada tiga masalah yang tidak diatur dalam MoU sebelumnya, yaitu TKI memegang paspor sendiri, TKI mendapat hak libur sehari dalam seminggu, pembayaran gaji diawasi oleh masing-masing negara sesuai dengan standar yang layak di pasar serta biaya penempatan atau *cost structure* diatur lebih lanjut berdasarkan kesepakatan kedua negara. Tetapi sampai sekarang LoI yang seharusnya sudah selesai bulan Agustus kemarin masih terganjal biaya penempatan yang belum menemukan titik temu.

Implementasi kebijakan perlindungan TKI menemui beberapa kendala. Dari sisi instansi, masing-masing instansi terkait belum terkoordinasi dengan baik. Masih terdapat multitafsir peran Kemenakertrans dan BNP2TKI sesuai yang diamanatkan dalam UU PPTKILN. Akibatnya terjadi dualisme dalam pelayanan dan penempatan TKI. Selain itu, anggaran yang terpecah di enam kementerian juga menjadi kendala tidak optimalnya penanganan masalah TKI.

Dengan demikian, pembenahan proses penempatan TKI perlu diimbangi dengan pembenahan perlindungan bagi hak-hak TKI. Pemerintah harus mengubah cara pandang terhadap TKI dengan tidak menempatkan TKI sebagai komoditi. TKI berhak mendapatkan perlindungan dan kewajiban pemerintah untuk memenuhinya. Kebijakan penempatan TKI di luar negeri sebaiknya diarahkan untuk mengoptimalkan potensi angkatan kerja di dalam negeri dan memanfaatkan peluang kerja di luar negeri dengan mengedepankan aspek perlindungan terhadap harkat dan martabat TKI. Revisi Undang-

Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri sebaiknya segera dilakukan agar terdapat kejelasan peran dan wewenang masing-masing instansi pelaksana.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Chotim, Erna dkk., 2005, *Migrasi Tanpa Dokumen: Strategi Perempuan Mempertahankan Kehidupan*, Jakarta: Komnas Perempuan.
- Sirait, George Martin dkk., 2006, *Hak Asasi Manusia Bagi Semua: Peran Institusional Nasional Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Komnas Perempuan.
- Sudjana, Eggi, 2009, *Melepas Ranjau TKI: Strategi Pemberdayaan Buruh Migran*, Jakarta: RMBooks.
- Susiana, Sali, 2009, *Krisis Ekonomi Global dan Feminisasi Kemiskinan*, dalam Rusydi Syahra (Ed.), *Krisis Ekonomi Global dan Tantangan dalam Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat DPR RI.
- Sutaat dkk., 2007, *Pelayanan Sosial Bagi Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah di Malaysia*, Jakarta: Departemen Sosial.
- Wawa, Jannes Eudes, 2005, *Ironi Pahlawan Devisa*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.
- Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.

### Surat Kabar

- Bisnis Renyah Uang Kiriman TKI*, *Media Indonesia*, 5 Maret 2010.

### Internet

- Anggaran Penanganan TKI Tersebar di Enam Kementerian,  
<http://nasional.kontan.co.id/v2/read/nasional/50373/anggaran->

penanganan-TKI-tersebar-di-enam-kementerian, diakses tanggal 1 November 2010.

*Dampak Kebijakan Migrasi Terhadap Pasar Kerja dan Perekonomian Indonesia*, <http://www.damandiri.or.id/file/safridaipbbab3.pdf>, diakses tanggal 18 Mei 2010.

*Dualisme Surutkan Penempatan TKI Formal*, <http://www.bnp2tki.go.id/content/view/2705/231/>, diakses tanggal 29 September 2010.

*ILO: 212 Juta Orang Di Dunia Menganggur*, <http://www.antaraneews.com/berita/1264548479/ilo-212-juta-orang-di-dunia-menganggur>, diakses tanggal 30 September 2010.

*Inilah Data Kondisi WNI Di Malaysia*, <http://jakarta45.wordpress.com/2010/09/08/bilateral-tenaga-kerja-indonesia-dan-perbatasan>, diakses tanggal 21 September 2010.

*Hak Buruh Migran Adalah HAM*, [http://www.waspada.co.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=74959:hak\\_buruh-migran-adalah-ham&catid=46&Itemid=128](http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=74959:hak_buruh-migran-adalah-ham&catid=46&Itemid=128), diakses tanggal 23 September 2010.

*Kasus TKI Bermasalah Naik 20 Persen*, <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=65276>, diakses tanggal 29 September 2010.

*322 Kasus TKI Bermasalah Sepanjang 2006*, [http://www.stoptrafiking.or.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=19&Itemid=6](http://www.stoptrafiking.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=6), diakses 20 Mei 2010.

*Kebijakan Pemulangan TKI Bermasalah*, <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=206124>, diakses tanggal 11 September 2010.

*Kebijakan Penanganan Tenaga Kerja Ilegal Indonesia di Malaysia*, <http://gp-ansor.org/1479-04122006.html>, diakses tanggal 30 September 2010.

*Krisis Global dan Gelombang PHK Massal*, <http://deditsabit.wordpress.com/2009/08/21/edisi-233-tahun-v-2009-krisis-global-dan-gelombang-phk-massal/>, diakses tanggal 19 Mei 2010.

- Masalah Tenaga Kerja Migran Indonesia*, <http://www.bataviase.co.id/node/160075>, diakses tanggal 18 Mei 2010.
- Penghentian Tak Pengaruhi Pengiriman TKI*, <http://bataviase.co.id/node/150239>, diakses tanggal 27 September 2010.
- Pentingnya Ratifikasi Konvensi Migran 1990*, <http://www.komnasperempuan.or.id/2009/06/pentingnya-segera-meratifikasi-konvensi-migran-1990/>, diakses tanggal 24 September 2010.
- Per Maret 2010, Angka PHK Capai 68.332 Orang*, <http://www.portalhr.com/beritahr/seputarhr/1id1518.html>, diakses tanggal 30 September 2010.
- Semakin Muramnya Nasib Buruh Migran Indonesia*, <http://www.jurnalnet.com/konten.php?nama=KolomFeature&id=51>, diakses tanggal 12 Agustus 2010.
- Siapa Melindungi TKI*, <http://berita.liputan6.com/producer/201006/282639/Siapa.Melindungi.TKI>, diakses tanggal 29 September 2010.



# PERLINDUNGAN KONSUMEN DARI DAMPAK BURUK MAKANAN TIDAK HALAL BAGI KESEHATAN

**Rahmi Yuningsih**

Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi  
Sekretariat Jenderal DPR RI

**Abstract:** *The emergence of food processing science and technology has enriched food varieties, and they affected its types, shapes, flavors and nutrition. The problem that often arises is the use of elements which are not halal in Islam, such as pork. The Government actually does not prohibit this product but the producer has responsibility to inform the consumer about the food consisting. Currently, in the regulation, the goverment says that halal certification and label is only voluntary. This is very ironic whereas the majority of Indonesian is moslem. The regulations do not regulate details on certification and label of halal products. Therefore, it requires the efforts from the government, producers and consumers to implement halal products..*

**Kata Kunci:** Makanan Tidak Halal, Kesehatan, Perlindungan Konsumen.

## Pendahuluan

Perkembangan iptek dalam industri pengolahan pangan telah memberikan manfaat yang cukup besar dalam kehidupan manusia. Dengan menggunakan bahan tambahan pada pangan, proses pengolahan bahan baku menjadi lebih mudah dan lebih cepat sehingga dapat menghemat penggunaan sumber daya produksi. Hasilnya adalah pangan yang beraneka ragam baik dalam bentuk, rasa, jenis, maupun kandungan gizi. Pangan yang dihasilkan siap ditawarkan kepada masyarakat agar kebutuhan dasar terpenuhi. Kemajuan iptek juga mengakibatkan persaingan usaha menjadi semakin ketat. Secara tidak langsung konsumen menjadi tujuan utama dari keberadaan perusahaan pengolah pangan. Perusahaan pengolah pangan atau produsen baik

dalam industri kecil maupun besar terus berupaya melakukan inovasi dan meningkatkan kreativitas dalam menciptakan suatu diferensiasi produk. Upaya ini bertujuan untuk menarik dan menjaga kesetiaan konsumen. Namun, produsen terkadang mengabaikan dampak yang ditimbulkan dari pengonsumsi produk pangan tersebut. Dampak tersebut mempengaruhi kondisi kesehatan dan ketenteraman batin konsumen, terutama konsumen produk pangan halal.

Penggunaan hewan babi pada pangan bukan hanya sebagai bahan tambahan pangan, tetapi juga dipakai sebagai bahan utama. Bagian tubuh dari babi yang sering digunakan sebagai bahan utama adalah daging. Harga daging babi yang lebih murah dibandingkan dengan daging hewan lainnya menyebabkan produsen menggunakan daging babi sebagai bahan utama. Namun terkadang penggunaan daging babi ini tidak diinformasikan kepada konsumen. Akibatnya konsumen tidak mengetahui daging yang digunakan pada makanan yang mereka konsumsi. Masalah ini sering terjadi di tengah masyarakat. Misalnya daging babi sering digunakan bersama dengan daging sapi dalam menghasilkan produk pangan seperti bakso. Di Yogyakarta, pada saat dilakukannya razia menjelang lebaran 2010, ditemukan bakso bercampur daging babi. Alasan penggunaan daging babi selain murah, rasanya juga lebih enak karena lebih terasa berlemak. Pemerintah daerah tersebut tidak melarang penjualan bakso daging babi, asalkan ada tulisan yang jelas sehingga konsumen benar-benar mengetahuinya. Selain itu, di Jawa Timur, pada saat razia menjelang lebaran 2010, ditemukan beberapa kasus produk yang tidak halal. Diantaranya ditemukan penjual yang menjual daging sapi yang dicampur dengan daging babi, penjual yang menjual daging busuk dan penjual yang menjual daging ayam sekaligus menjual daging babi. Padahal pemerintah kota tidak melarang penjualan daging babi asalkan dengan tempat yang terpisah. Selain itu, ada juga produsen yang menggunakan kode-kode tertentu sebagai pengganti tulisan kandungan unsur babi. Dengan alasan, jika memakai istilah-istilah bagian tubuh babi yang lazim dikenal, masyarakat tidak mau membeli produk tersebut. Penggunaan kode E yang tertera pada kemasan sering menjadi masalah. Beberapa contoh kode E yang perlu diperhatikan karena ada

kemungkinan berasal dari hewan adalah E422 (gliserol/gliserin), E430-E463 (asam lemak dan turunannya) dan E470-E495 (garam atau ester asam lemak) (Halal MUI, 2010).<sup>1</sup> Penggunaan hewan babi dalam makanan menjadikan makanan tersebut tidak halal dalam syariat Islam. Pengkonsumsian makanan yang tidak halal menimbulkan ketidaktenteraman dalam batin umat muslim yang mengkonsumsinya manakala umat muslim mengetahui ketidakhالalan produk tersebut. Selain menimbulkan ketidaktenteraman dalam batin, pengkonsumsian babi juga memberikan dampak buruk bagi kesehatan tubuh. Berbagai parasit menetap dalam tubuh babi seperti virus influenza, cacing *Taenia solium*, cacing *Trichinella spiralis* dan lainnya yang menyebabkan penyakit.

Masalah-masalah di atas merupakan sebagian kecil dari masalah kehalalan produk yang terjadi di tengah masyarakat. Hal ini menjadi sangat ironi ketika sebagian besar penduduk Indonesia beragama Islam. Pemerintah dianggap masih lamban dalam menghadapi masalah ini. Padahal masalah ini juga menyangkut ketahanan industri dalam negeri. Sementara negara-negara pengeksport makanan yang bukan berasal dari negara yang mayoritas penduduknya muslim seperti Taiwan dan Cina sedang mempelajari sistem produk halal demi bersaing dalam persaingan yang semakin ketat ini. Mengkonsumsi produk halal tidak hanya menjadi kewajiban 1,8 miliar umat Islam saja, tetapi telah menjadi tren delapan miliar penduduk dunia. Terbukti pangsa pasarnya dari tahun ke tahun selalu mengalami kenaikan secara signifikan (Wawasan Digital, 2010).<sup>2</sup>

Selain pemerintah, produsen juga memiliki keterlibatan yang besar dalam masalah ketidakhالalan produk pangan. Ada kemungkinan produsen menyembunyikan kandungan dari bahan-bahan yang dipakai sehingga konsumen tidak mengetahui pangan yang mereka

---

<sup>1</sup> "Teliti Sebelum Membeli," [http://www.halalmui.org/index.php?Option=com\\_content&view=article&id=382:teliti-sebelum-membeli&catid=93:halalarticle&Itemid=428&lang=in](http://www.halalmui.org/index.php?Option=com_content&view=article&id=382:teliti-sebelum-membeli&catid=93:halalarticle&Itemid=428&lang=in), diakses tanggal 20 Agustus 2010

<sup>2</sup> "Mengkritisi RUU Jaminan Produk Halal," [http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=32340&Itemid=62](http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com_content&task=view&id=32340&Itemid=62), diakses tanggal 20 Agustus 2010.

konsumsi mengandung bahan yang halal atau tidak. Bukan hanya menyembunyikan melainkan juga menggunakan kode-kode tertentu untuk bahan yang mengandung unsur tidak halal. Terlebih kesadaran masyarakat terhadap pengkonsumsian pangan yang halal masih rendah. Hal tersebut dibuktikan dengan sebagian besar masyarakat tidak mengecek ada tidaknya logo halal dan membaca bahan-bahan yang digunakan sebelum membeli produk pangan. Dari hasil jajak pendapat mengenai kepedulian konsumen terhadap halal dan haram yang dilakukan oleh Lembaga Pengkajian Pangan Obat-Obatan dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia (LPPOM MUI) pada tahun 2009, didapatkan data bahwa responden yang memiliki pengetahuan mengenai halal dan haram pada makanan yang dikonsumsi adalah sebesar 77%, yang tidak mengetahui sebesar 4% dan yang menjawab ragu-ragu sebesar 19%. Hal ini menunjukkan suatu kepedulian yang cukup tinggi terhadap kehalalan makanan. Namun, dari 77% tersebut, hanya sebanyak 47% responden yang melihat label halal pada produk yang dibeli. Sisanya sebanyak 48% yang menjawab kadang-kadang atau jarang melihat label halal dan 5% yang menjawab tidak (halalguide, 2010).<sup>3</sup> Berdasarkan masalah tersebut, tulisan ini mengangkat dampak buruk dari pengkonsumsian makanan tidak halal dalam syaria Islam terhadap kesehatan tubuh manusia dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah, produsen, dan konsumen dalam menerapkan produk pangan halal. Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui dampak buruk makanan tidak halal terhadap kesehatan dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah, produsen, dan konsumen dalam menerapkan produk pangan halal.

### **Makanan yang Tidak Halal dalam Agama Islam**

Dalam pengkonsumsian makanan, sumber hukum Islam (Al-Qur'an) telah menyebutkan dua hukum yaitu halal dan haram. Halal adalah sesuatu yang dengannya terurailah *buhul* (ikatan) yang membahayakan dan Allah memperbolehkan untuk dikerjakan. Haram

---

<sup>3</sup> "Masih Banyak yang Ragu," <http://www.halalguide.info/2009/06/16/masih-banyak-yang-ragu/>, diakses tanggal 28 September 2010.

adalah sesuatu yang Allah melarang untuk dilakukan dengan larangan yang tegas, setiap orang yang menentanginya akan berhadapan dengan siksaan Allah di akhirat. Bahkan terkadang ia juga terancam sanksi syariah di dunia ini.

Seiring kemajuan iptek, banyak jenis olahan pangan yang tidak disebutkan dalam sumber hukum Islam. Disinilah peran para ulama melalui ijtihad dalam menetapkan hukum mengkonsumsi makanan. Penetapan tersebut sejalan dengan prinsip-prinsip Islam tentang Hukum Halal dan Haram. Prinsip-prinsip tersebut antara lain:

1. Pada dasarnya, segala sesuatu boleh hukumnya;
2. Penghalalan dan pengharaman hanyalah wewenang Allah SWT;
3. Mengharamkan yang halal dan menghalalkan yang haram itu termasuk perilaku syirik kepada Allah SWT;
4. Sesuatu diharamkan karena ia buruk dan berbahaya;
5. Pada sesuatu yang yang halal terdapat sesuatu yang dengannya tidak lagi membutuhkan yang haram;
6. Sesuatu yang mengantarkan kepada yang haram maka haram pula hukumnya;
7. Menyiasati yang haram, haram hukumnya;
8. Niat baik tidak menghapuskan hukum haram;
9. Hati-hati terhadap yang syubhat agar tidak jatuh ke dalam yang haram;
10. Yang haram adalah haram untuk semua; dan
11. Darurat mengakibatkan yang terlarang menjadi boleh.

Semenjak dahulu, masyarakat di dunia ini memiliki cara pandang yang beragam menyangkut apa yang mereka makan dan minum dan menyangkut apa yang dilarang dan apa yang dibolehkan, terutama menyangkut daging binatang. Sedangkan makanan dan minuman yang berasal dari tumbuhan, perbedaan yang terjadi di antara mereka tidaklah banyak. Islam tidaklah mengharamkannya selain makanan dan minuman yang telah berubah menjadi khamr, baik berasal dari anggur, kurma, gandum, atau bahan-bahan lain. Selain itu, Islam mengharamkan sesuatu yang menyebabkan mabuk, tidak berdaya, dan semua yang merusak tubuh (Qardhawi, 2007:31-69).

Dalam ayat Al-Quran, Allah SWT memerintahkan untuk memakan makanan baik yang berasal dari tumbuhan maupun dari hewan yang halal, sebagaimana dalam ayat dalam surah Al-Baqarah ayat 168:

*“Hai sekalian manusia, makanlah yang halal lagi baik dari apa yang terdapat di bumi, dan janganlah kamu mengikuti langkah-langkah syaitan; karena Sesungguhnya syaitan itu adalah musuh yang nyata bagimu.”* (Al-Baqarah: 168)

Selain menghalalkan, Islam juga mengharamkan pengkonsumsian makanan yang dinyatakan haram dalam ayat Al-Qur’an. Namun, hukum haram akan menjadi boleh manakala dalam keadaan darurat dengan syarat tidak berlebihan. Sebagaimana firman Allah SWT:

*“Sesungguhnya Allah hanya mengharamkan bagimu bangkai, darah, daging babi, dan binatang yang (ketika disembelih) disebut (nama) selain Allah. Tetapi Barangsiapa dalam Keadaan terpaksa (memakannya) sedang Dia tidak menginginkannya dan tidak (pula) melampaui batas, Maka tidak ada dosa baginya. Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.”* (Al-Baqarah: 173)

Secara lebih terperinci, dalam surah Al-Baqarah ayat 173 disebutkan jenis-jenis makanan yang diharamkan untuk dikonsumsi. Berikut ini merupakan arti dari surah Al-Baqarah ayat 173:

*“Diharamkan bagimu (memakan) bangkai, darah, daging babi, (daging hewan) yang disembelih atas nama selain Allah, yang tercekik, yang terpukul, yang jatuh, yang ditanduk, dan diterkam binatang buas, kecuali yang sempat kamu menyembelinya, dan (diharamkan bagimu) yang disembelih untuk berhala. Dan (diharamkan juga) mengundi nasib dengan anak panah, (mengundi nasib dengan anak panah itu) adalah kefasikan. Pada hari ini orang-orang kafir telah putus asa untuk (mengalahkan) agamamu, sebab itu janganlah kamu takut kepada mereka dan takutlah kepada-Ku. Pada hari ini telah Kusempurnakan untuk kamu agamamu, dan telah Ku-cukupkan kepadamu nikmat-Ku, dan telah Ku-ridhai Islam itu Jadi agama*

*bagimu. Maka barang siapa terpaksa karena kelaparan tanpa sengaja berbuat dosa, Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.” (Al-Ma’idah: 3)*

Di dalam ayat-ayat tersebut, disebutkan bahwa diharamkan untuk memakan bangkai, darah, daging babi dan hewan yang disembelih atas nama selain Allah, yang tercekik, yang terpukul, yang jatuh, yang ditanduk, dan diterkam binatang buas kecuali yang sempat untuk disembelih.

### **Makanan yang Tidak Halal dalam Perspektif Kesehatan**

Dalam perspektif kesehatan, jenis-jenis makanan yang tidak halal dalam agama Islam juga memiliki dampak buruk bagi kesehatan seseorang yang mengkonsumsinya. Walaupun belum banyak penelitian yang menjelaskan hal tersebut, namun tidak menjadi alasan untuk mengabaikan perintah menjauhkan diri dari makanan yang tidak halal. Akan tetapi, pada kenyataannya masih terdapat pengkonsumsian makanan yang tidak halal baik secara sengaja maupun tidak sengaja, diantaranya adalah:

#### **A. Bangkai**

Tentang makanan yang tidak halal, Al-Qur’an menyebutkan yang pertama kali adalah bangkai. Bangkai merupakan binatang yang mati secara wajar dengan sendirinya tanpa adanya faktor kesengajaan yang berasal dari luar. Kematianya tidak disebabkan oleh perbuatan manusia, seperti sengaja disembelih atau diburu. Binatang yang mati dengan sendirinya, kemungkinan besar disebabkan karena umurnya sudah tua, sudah sangat lemah, kecelakaan, memakan tumbuhan yang beracun, kepunahan alami atau musibah lainnya. Semua itu tidak dapat dijamin kehalalannya. Bangkai yang diharamkan untuk dimakan adalah bangkai binatang darat.

Dalam surah Al-Maidah ayat 3, disebutkan macam-macam bangkai, antara lain:

- a. *Munkhaniqah*, merupakan binatang yang mati karena tercekik. Bisa karena disengaja dijerat dengan tali atau karena kepalanya masuk ke lubang;
- b. *Mauquudah*, adalah binatang yang dipukul dengan tongkat atau semisalnya hingga mati;
- c. *Mutaraddiyah*, adalah binatang yang mati karena terjatuh dari tempat yang tinggi, atau jatuh ke dasar sumur;
- d. *Nathihah*, merupakan binatang yang ditanduk oleh binatang lain lalu mati; dan
- e. Binatang yang sebagian anggota tubuhnya dimakan oleh binatang buas lalu mati.

Namun, ketika binatang tersebut sudah terkapar namun masih hidup, lalu disembelih dengan cara islami maka binatang tersebut halal untuk dikonsumsi. Sebagaimana firman Allah SWT, “*Kecuali yang kalian sempat menyembelinya*” (Qardhawi, 2007: 74-78).

Bangkai binatang kerap menjadi masalah ketika bangkai tersebut diperjualbelikan dalam masyarakat. Dengan alasan efektif dan ekonomis, bangkai diperjualbelikan di pasar. Sebelum dijual, bangkai binatang dimasak terlebih dahulu dan dijual dalam keadaan sudah dibumbui dan siap untuk langsung dimasak. Bangkai yang biasa dijual adalah bangkai ayam. Namun konsumen biasanya tidak mengetahui daging yang dijual tersebut adalah bangkai. Jika pedagang memberitahu bahwa daging tersebut adalah bangkai, konsumen tidak akan membeli daging tersebut. Disinilah kekuasaan pedagang untuk menyembunyikan informasi tersebut demi keuntungan pedagang tanpa memperhatikan kerugian yang akan diderita oleh konsumen.

Padahal pengonsumsi bangkai memiliki dampak buruk bagi kesehatan. Bangkai adalah hewan yang tidak melalui proses penyembelihan, maka darah yang ada dalam tubuh hewan tersebut sebagian besar tidak mengalir keluar, melainkan menyatu di dalam urat, limpa dan juga hati. Darah ini akan mengkontaminasi daging sehingga daging tercampur dengan darah. Berbeda dengan hewan halal yang dipotong urat nadi yang terdapat di lehernya, sehingga

seluruh darahnya ke luar. Dengan cara itu, kematian hewan tadi karena kehabisan darah, bukan karena organ vitalnya cedera. Sebab, jika organ-organnya, misalnya, jantung, hati, atau otaknya dirusak, hewan tersebut mati tapi darahnya menggumpal dalam urat-uratnya, sehingga dagingnya tercemar oleh asam urat (Mata Dunia, 2010).<sup>4</sup>

## B. Darah

Darah yang diharamkan adalah darah yang mengalir, yakni yang keluar dari tubuh hewan. Sedangkan darah yang tersisa pada urat dan tubuh atau yang tersisa dalam hati ataupun limpa setelah hewan itu disembelih, maka hukum darah itu menjadi mubah dan boleh memakannya bersama daging yang dilekatinya. Dengan alasan, darah yang telah melekat di daging sulit untuk dipisahkan. Darah merupakan cairan tubuh yang mengangkut oksigen dan nutrisi yang dibutuhkan oleh sel-sel tubuh dan juga mengangkut karbondioksida, zat-zat sisa metabolisme tubuh, obat-obatan dan bahan kimia lain untuk diuraikan di dalam organ hati dan disaring di dalam organ ginjal untuk selanjutnya dibuang sebagai air seni. Darah mengandung eritrosit (sel darah merah), trombosit (keping-keping darah) dan leukosit (sel darah putih) (Wikipedia, 2010).<sup>5</sup> Mengonsumsi darah sudah menjadi tradisi bukan hanya di sebagian masyarakat di Indonesia tetapi juga di negara lain seperti Vietnam, Irlandia, Amerika Utara, dan lainnya. Darah diolah sebagai campuran susu, campuran nasi, sup, sampai dengan makanan penutup seperti puding. Tradisi masyarakat yang mengonsumsi darah atau marus atau dideh, jelas diharamkan dalam agama Islam. Dari perspektif kesehatan, darah juga mengandung *uric acid* (asam urat) berkadar tinggi. Asam urat adalah senyawa kimia beracun yang berbahaya bagi kesehatan. Asam urat merupakan sampah dalam darah yang terbentuk akibat metabolisme tubuh yang tidak sempurna, sehingga terjadi penumpukan purin

---

<sup>4</sup> “Mengapa Babi Haram,” <http://matadunia.com/m/?m=rubrik&s=ragam&id=1269969300>, diakses tanggal 18 Agustus 2010.

<sup>5</sup> “Darah,” <http://id.wikipedia.org/wiki/Darah>, diakses tanggal 15 September 2010.

yang berasal dari makanan. Asam urat mengakibatkan penyempitan pembuluh darah, penyakit jantung, dan lainnya (Mata Dunia, 2010).<sup>6</sup>

### C. Daging Babi

Hewan babi tergolong dalam hewan yang hukumnya haram jika dikonsumsi. Selain dari cara penyembelihan babi yang tidak sesuai dengan ketentuan agama Islam karena tidak memiliki leher, babi juga memiliki kandungan yang membahayakan kesehatan.

Karena kekotorannya, babi merupakan inang perantara dari beberapa penyakit parasit yang kemudian dapat ditularkan kepada manusia. Dalam daging babi, kadang-kadang ditemukan kista cacing *Taenia solium* dan kista cacing *Trichinella spiralis*. Keduanya dapat menimbulkan penyakit parasit pada tubuh manusia.

*Taenia solium* adalah sejenis cacing pita yang hidup dalam usus babi. Kepalanya sebesar jarum pentul dan mempunyai empat alat penghisap yang mengait pada dinding usus. Tubuhnya pipih seperti pita, beruas-ruas dan panjangnya dapat mencapai dua sampai delapan meter. Telurnya berjumlah ribuan dan tiap telur mengandung larva. Larva akan menembus dinding usus babi, masuk pembuluh darah hingga mencapai otot atau daging, yang kemudian membentuk kista yang berupa gelembung. Bila seseorang memakan daging babi yang mengandung kista dan tidak dimasak dengan sempurna, maka orang itu akan menderita penyakit cacing pita. Kepala *Taenia solium* menempel pada dinding usus dan menghisap zat-zat gizi sehingga penderita mengalami kekurangan gizi dan tidak bertenaga. *Trichinella spiralis* juga sejenis cacing yang hidup dalam usus babi berukuran kecil hanya beberapa sentimeter. Daur hidupnya hampir sama dengan cacing pita, yakni larvanya menembus dinding usus babi, mengikuti aliran darah dan tinggal di jaringan otot atau daging dan membentuk kista dan tetap infeksi hingga beberapa tahun.

---

<sup>6</sup>“Mengapa Babi Haram,” <http://matadunia.com/m/?m=rubrik&s=ragam&id=1269969300>, diakses tanggal 18 Agustus 2010.

Manusia dapat terinfeksi karena memakan daging babi yang mengandung kista dan tidak dimasak dengan sempurna. Penyakit yang ditimbulkan oleh cacing ini disebut trichinosis. Cacing dewasa hidup dalam usus penderita sedangkan larvanya tinggal di otot sebagai kista. Penderita mempunyai gejala kekurangan gizi dan nyeri otot.

Selain mengandung cacing, daging babi juga mengandung lemak dalam jumlah sangat tinggi bila dibandingkan dengan hewan ternak lainnya. Perbandingan tersebut antara lain sebagai berikut:

Tabel 1.  
Perbandingan Lemak dan Protein dari Beberapa Binatang Ternak

Jenis Daging (100 gram daging)	Kalori	Protein (gram)	Lemak (gram)
Daging Kerbau	84	18,7	0,5
Daging Kambing	154	16,6	9,2
Daging Sapi	207	18,8	14
Daging Babi	457	11,9	45

Sumber: Makanan dalam Perspektif Al-Quran dan Ilmu Gizi,  
Tien Chudrin Tirtawinata. 2006.

Karena kandungan lemak daging babi sangat tinggi, maka apabila dikonsumsi oleh manusia, dicerna dan diserap akan menghasilkan kadar kolesterol dan trigliserida darah yang tinggi pula. Kadar kolesterol dan trigliserida darah yang tinggi dapat menimbulkan penyakit yang disebut hiperlipidemia atau hiperkolesterolemia yang bisa berakhir dengan stroke atau jantung koroner (Tirtawinata, 2006:153-156). Selain itu, babi juga merupakan parasit virus influenza banyak mendiami paru-paru babi yang biasanya disertakan dalam pembuatan sosis. Setelah dikonsumsi, virus-virus ini menetap di organ-organ vital dalam tubuh manusia dan menunggu sampai tiba situasi yang tepat yaitu suhu dingin dan sedikitnya pencahayaan matahari untuk kemudian mendatangkan wabah infeksi (Ad-Daqar, 2009:32).

Namun, pada kenyataannya, kasus penjualan daging babi masih menjadi masalah di kalangan masyarakat muslim, terutama pada saat menjelang hari raya umat Islam. Pemerintah tidak melarang penjualan daging babi dengan syarat diinformasikan kepada konsumen bahwa barang dagangan tersebut atau produk tersebut mengandung babi. Tetapi, penjual terkadang mengelabui pembeli dengan tidak memberitahu adanya campuran babi pada daging, bakso ataupun produk lainnya yang dijual dengan alasan harga daging babi yang murah. Seperti yang terjadi di Yogyakarta, pada saat dilakukannya razia menjelang lebaran 2010, ditemukan bakso bercampur daging babi. Alasan penggunaan daging babi selain murah, rasanya juga lebih enak karena lebih terasa berlemak. Pemerintah daerah tersebut tidak melarang penjualan bakso daging babi, asalkan ada tulisan yang jelas sehingga konsumen benar-benar mengetahuinya. Selain itu, di Jawa Timur, pada saat razia menjelang lebaran 2010, ditemukan beberapa kasus produk yang tidak halal. Diantaranya ditemukan penjual yang menjual daging sapi yang dicampur dengan daging babi, penjual yang menjual daging busuk dan penjual yang menjual daging ayam sekaligus menjual daging babi. Padahal pemerintah kota tidak melarang penjualan daging babi asalkan dengan tempat yang terpisah.

#### D. Hewan yang disembelih atas nama selain Allah

Maksud dari pernyataan tersebut adalah agar segala proses penyembelihan dilakukan sesuai dengan syariat Islam dengan se-izin dan mengharapkan ridha dari Allah SWT. Sehingga menenteramkan batin umat muslim yang mengonsumsinya. Allah SWT menciptakan manusia lalu menundukkan semua yang di bumi untuknya. Dia menundukkan binatang untuknya, mempersilahkan untuk mengucurkan darah dan melepaskan nyawanya dalam rangka kemashlahatannya, jika disebut nama Allah SWT ketika menyembelihnya. Sehingga hewan mati dengan cara yg benar, yaitu darahnya sebagian keluar melalui pembuluh darah di bagian leher. Daging dan organ tubuh lainnya terhindar

dari kontaminasi darah. Anggota tubuh tempat penyembelihan adalah leher. Di bagian leher terdapat pembuluh darah utama, urat saraf yang menghubungkan bagian kepala dengan tubuh, saluran pernapasan dan saluran pencernaan. Jika saluran itu terputus, maka hewan akan langsung mati tanpa mengalami penyiksaan yang panjang.

Berdasarkan dari sesuatu yang telah diketahui bahwa darah itu akan membeku pada tubuh hingga beberapa saat setelah tubuh dimaksud dinyatakan mati secara mutlak. Juga dapat membeku pada lubang-lubang hidung, telinga, mulut, dan lubang-lubang tubuh lainnya. Karena itu, maka darah yang tidak mengalir dan terdapat dalam tubuh hewan yang sudah mati akan berdampak membawa kerusakan secara cepat pada tubuh hewan itu sendiri. Sedangkan bagi orang yang makan daging hewan ini akan terjangkit beberapa penyakit dan itu akan sangat membahayakan (Thihmaz, 2001:48-58).

Dalam agama Islam, selain penggunaan daging babi, pengkonsumsian bagian tubuh dari hewan babi lainnya seperti gelatin, lemak, minyak dan lainnya juga tidak halal hukumnya. Karena babi sendiri di dalam ayat Al-Quran tergolong hewan yang najis dan kotor sehingga tidak selayaknya untuk dikonsumsi.

Penggunaan bahan-bahan yang tidak halal dalam makanan, menjadi masalah ketika produsen tidak memberi keterangan secara jelas baik dalam bentuk pernyataan lisan, tulisan atau logo yang menunjukkan bahwa pangan tersebut mengandung unsur tidak halal. Masalah ini bukan hanya sesekali terjadi namun sering kali terjadi apalagi pada saat menjelang hari raya umat Islam. Jika dibiarkan saja akan menimbulkan keresahan yang berkepanjangan di dalam masyarakat. Pihak yang terlibat dan bertanggung jawab dalam masalah ini bukan hanya produsen melainkan pemerintah, dan konsumen sendiri.

## Upaya yang Dilakukan Berbagai Pihak dalam Menerapkan Pengkonsumsian Makanan Halal

### A. Pemerintah

Dalam beberapa peraturan yang ada, pemerintah telah mengatur ketentuan produk pangan halal. Seperti dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) pasal 8 huruf h disebutkan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan “halal” yang dicantumkan dalam label. Pasal ini mengatur agar pelaku usaha memberikan informasi yang benar kepada konsumen. Jika memang menggunakan bahan yang mengandung unsur yang tidak halal dalam syariah Islam, maka produk tidak boleh diberi label halal. Hal ini merupakan salah satu tujuan UUPK yaitu untuk menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha.

Selain itu, dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan pasal 30 disebutkan bahwa setiap orang yang memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan yang dikemas untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label pada, di dalam, dan atau di kemasan pangan. Label memuat sekurang-kurangnya mengenai:

- a. Nama produk;
- b. Daftar bahan yang digunakan;
- c. Berat bersih atau isi bersih;
- d. Nama dan alamat pabrik yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia;
- e. Keterangan tentang halal; dan
- f. Tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa.

Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa keterangan halal untuk suatu produk pangan sangat penting bagi masyarakat Indonesia yang mayoritas memeluk agama Islam. Namun, pencantumannya pada label pangan baru merupakan kewajiban apabila setiap orang yang memproduksi pangan dan atau memasukkan pangan

ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan menyatakan bahwa pangan yang bersangkutan adalah halal bagi umat Islam. Dapat disimpulkan bahwa kewajiban pencantuman label halal menjadi wajib setelah pelaku usaha menyatakan produknya halal. Karena yang memegang kekuasaan menyatakan halal adalah perusahaan sendiri, maka kemungkinan untuk terjadi penipuan sangat besar. Dikhawatirkan pernyataan halal tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal. Selain itu, pemerintah menyerahkan tanggung jawab atas kebenaran pencantuman halal kepada setiap orang yang membuat pernyataan tersebut. Standar penetapan halal untuk setiap perusahaan berbeda-beda. Hal inilah yang biasa terjadi pada industri pangan dalam skala kecil atau rumah tangga. Padahal maksud pencantuman label halal ini adalah sama yaitu agar masyarakat terhindar dari mengkonsumsi pangan yang tidak halal. Selain itu, pernyataan halal bukan saja dari segi bahan baku, melainkan juga bahan tambahan atau bahan bantu lain dan juga mencakup pula proses pembuatannya. Sehingga kehalalan produk mencakup semua bahan yang digunakan dalam proses produksi.

Pemerintah dalam Undang-Undang No. 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (UUPKH) mengatur adanya pengawasan, pemeriksaan, pengujian, standardisasi, sertifikasi dan registrasi produk hewan, dengan maksud menjamin produk hewan yang aman, sehat, utuh dan halal. Dalam penjelasan pasal 56 huruf b yang dimaksud dengan penjaminan kehalalan produk hewan adalah pengupayaan dan pengondisian produk hewan yang diperoleh sesuai dengan syariat agama Islam. Produk hewan baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar harus memiliki sertifikat veteriner yaitu surat keterangan yang dikeluarkan oleh dokter hewan berwenang yang menyatakan bahwa produk hewan telah memenuhi persyaratan keamanan, kesehatan dan keutuhan. Dan juga memiliki sertifikat halal yaitu surat keterangan yang dikeluarkan oleh lembaga penjamin produk halal. Pemerintah juga memiliki kewajiban untuk memiliki rumah potong hewan. Hal ini merupakan sebagai salah satu upaya dalam menjamin ketenteraman batin masyarakat.

Dalam Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan tidak disebutkan mengenai kehalalan produk pangan. Belum ada pasal yang mengatur mengenai hal ini. Namun dalam pasal 111 disebutkan bahwa setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label yang berisi:

- a. Nama produk;
- b. Daftar bahan yang digunakan;
- c. Berat bersih atau isi bersih;
- d. Nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan makanan dan minuman kedalam wilayah Indonesia; dan
- e. Tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa.

Pemberian tanda atau label harus dilakukan secara benar dan akurat. Jadi produsen harus mencantumkan semua bahan yang digunakan sehingga konsumen mengetahui kandungan bahan yang ada dalam pangan.

Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan (PPLIP) mengatur tidak hanya masalah yang berhubungan dengan kesehatan saja yang perlu diinformasikan secara benar dan tidak menyesatkan melalui label dan atau iklan pangan, namun perlindungan secara batiniyah perlu diberikan kepada masyarakat. Masyarakat muslim merupakan jumlah terbesar dari penduduk Indonesia yang secara khusus dan non diskriminatif perlu dilindungi melalui pengaturan halal. Bagaimanapun juga kepentingan agama dan kepercayaan lainnya tetap dilindungi melalui tanggung jawab pihak yang memproduksi pangan atau memasukkan pangan ke wilayah Indonesia untuk diperdagangkan bagi keperluan tersebut. Dalam PPLIP dijelaskan bahwa pangan halal adalah pangan yang tidak mengandung unsur atau bahan yang tidak halal atau dilarang untuk dikonsumsi umat Islam, baik yang menyangkut bahan baku pangan, bahan tambahan pangan, bahan bantu dan bahan penolong lainnya termasuk bahan pangan yang diolah melalui proses rekayasa genetik dan iradiasi pangan dan yang pengelolaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum agama Islam. Dalam PPLIP disebutkan bahwa setiap orang yang memproduksi atau memasukkan pangan yang dikemas ke dalam

wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dan menyatakan bahwa pangan tersebut halal bagi umat Islam, bertanggung jawab atas kebenaran pernyataan tersebut dan wajib mencantumkan keterangan atau tulisan halal pada label. Dan untuk mendukung kebenaran pernyataan halal tersebut, maka pangan tersebut wajib diperiksa terlebih dahulu pada lembaga pemeriksa yang telah diakreditasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PPLIP secara lebih spesifik mengatur untuk menghindari keragaman yang akan timbul di kalangan umat Islam mengenai kebenaran pernyataan halal yaitu dengan diperiksanya produk pangan terlebih dahulu pada lembaga yang telah diakreditasi oleh Komite Akreditasi Nasional. Pemeriksaan tersebut dimaksudkan untuk memberikan ketenteraman dan keyakinan pada umat Islam bahwa pangan yang akan dikonsumsi memang aman dari segi agama. Namun, peraturan ini hanya mengatur label halal pada produk pangan yang berkemas. Sehingga untuk produk pangan yang tidak berkemas seperti makanan yang tersaji di restoran, ataupun pedagang kaki lima yang menjual makanan hasil olahan tanpa kemasan tidak dapat diatur dalam peraturan-peraturan ini. Terlebih peraturan ini hanya menyatakan sukarela kepada pelaku usaha yang ingin mencantumkan label halal.

Dalam beberapa peraturan yang telah disebutkan di atas, belum mengatur secara terperinci mengenai ketentuan sertifikasi dan labelisasi halal. Sehingga diperlukan suatu peraturan yang mengatur ketentuan produk pangan secara terperinci dan terpadu demi melindungi umat muslim.

## **B. Produsen**

Dalam UUPK tampak jelas itikad baik lebih ditekankan pada pelaku usaha karena meliputi semua tahapan dalam melakukan kegiatan usahanya sehingga dapat diartikan bahwa kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dimulai sejak barang dirancang atau diproduksi sampai pada tahap purna jual, sebaliknya konsumen hanya diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Hal itu tentu saja disebabkan oleh kemungkinan

terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak barang dirancang atau diproduksi oleh produsen (pelaku usaha), sedangkan bagi konsumen, kemungkinan untuk dapat merugikan produsen mulai pada saat melakukan transaksi dengan produsen (Kristiyanti, 2008:44).

Dalam perlindungan konsumen, konsumen mempunyai hak untuk mendapatkan informasi yang benar, maka menjadi kewajiban perusahaan untuk memberikan informasi yang benar. Salah satunya informasi mengenai bahan-bahan yang digunakan. Informasi dapat dicantumkan pada kandungan bahan atau pada kemasan lainnya yang mudah dilihat. Produsen mempunyai kewajiban untuk memberikan informasi yang benar, jujur dan jelas mengenai pangan yang dijualnya terutama mengenai bahan-bahan yang digunakan. Jika dalam proses produksi pangan menggunakan bagian tubuh dari babi maka produsen wajib memberikan informasi secara jelas. Sehingga masyarakat memiliki informasi yang benar yang dapat dijadikan dalam pengambilan keputusan untuk membeli. Hal ini dapat diantisipasi oleh produsen dengan mendaftarkan produk ke lembaga sertifikasi dan lembaga labelisasi untuk mendapatkan label halal. Dengan label halal ini, perusahaan sudah memberikan ketenangan batin pada konsumen produk halal. Dalam UUPK, jika produsen tidak mengikuti ketentuan produksi secara halal padahal mencantumkan label halal pada kemasan, maka produsen dikenakan denda pidana. Namun, untuk produk yang belum atau tidak bersertifikasi dan berlabelisasi halal, tidak ada denda karena sertifikasi dan labelisasi masih bersifat tidak wajib. Untuk makanan yang berasal dari luar negeri, harus didaftarkan terlebih dahulu di BPPOM. Sedangkan untuk sertifikasi halal belum bersifat wajib. Saat ini LPPOM MUI telah bekerja sama dengan lembaga sertifikasi negara lain. Sehingga tidak perlu dilakukan sertifikasi pada produk yang sudah mendapat sertifikasi dan labelisasi oleh lembaga yang telah bekerja sama tersebut.

### **C. Konsumen**

Dalam UUPK, perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Perlindungan terhadap konsumen dipandang secara

materil maupun formal makin terasa sangat penting, mengingat makin lajunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktivitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkannya dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung maupun tidak langsung, konsumenlah yang pada umumnya akan merasakan dampaknya. Dengan demikian, upaya-upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal yang penting dan mendesak untuk segera dicari solusinya, terutama di Indonesia, mengingat sedemikian kompleksnya permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen, lebih-lebih menyongsong era perdagangan bebas yang akan datang. Istilah perlindungan konsumen berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan sekedar fisik, melainkan hak-haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum tentang hak-hak konsumen. Posisi konsumen yang lemah harus dilindungi oleh hukum. Hak-hak konsumen digunakan sebagai landasan pengaturan perlindungan kepada konsumen. Secara umum dikenal ada empat hak dasar konsumen, yaitu hak untuk mendapatkan keamanan, hak untuk mendapatkan informasi, hak untuk memilih dan hak untuk didengar (Kristiyanti, 2008:5&30).

Meningkatkan kesadaran masyarakat dapat dilakukan dengan mengetahui hak-hak konsumen terlebih dahulu. Dengan mengetahui hak-hak konsumen, masyarakat menjadi lebih kritis dan memiliki pertimbangan-pertimbangan sebelum memutuskan untuk membeli. Pertimbangan konsumen menjadi kritik tersendiri bagi produsen dan jika produsen mengakomodir dengan baik maka akan menghasilkan produk yang sesuai dengan kemauan pasar. Hal ini erat kaitannya dengan upaya inovasi dan peningkatan kreativitas dalam menghasilkan suatu diferensiasi produk. Hak-hak tersebut adalah sebagai berikut:

## 1. Kosumen mendapatkan keamanan

Konsumen berhak mendapatkan keamanan dari barang dan jasa yang ditawarkan kepadanya. Produk barang tidak boleh membahayakan jika dikonsumsi sehingga konsumen tidak dirugikan baik secara jasmani dan rohani (Kristiyanti, 2008:33).

Makanan yang dikonsumsi selain untuk memenuhi kebutuhan dasar, juga untuk memenuhi kebutuhan zat gizi yang diperlukan oleh tubuh. Segala yang dimakan akan mempengaruhi kondisi kesehatan. Mengonsumsi makanan yang halal, baik serta tidak berlebihan memiliki manfaat yang besar terhadap tubuh dan meminimalkan risiko terkena penyakit. Islam tidak saja menekankan pentingnya mengonsumsi makanan yang halal tetapi juga baik. Halal lebih berorientasi kepada hukum agama, sedangkan makna baik atau *thoyib*, lebih luas lagi yaitu baik dari segi kebersihan, kesehatan, kandungan gizi, ekonomi dan lainnya.

Makanan yang halal merupakan jenis makanan yang tidak dilarang dalam ayat Al-Quran. Tentunya bukanlah tanpa sebab melainkan dapat dijelaskan salah satunya dari perspektif kesehatan. Daging babi memiliki banyak efek negatif bagi kesehatan. Kandungan lemak pada daging babi tergolong paling banyak diantara daging hewan lainnya. Kelebihan lemak atau kolesterol di dalam darah meningkatkan resiko penyakit pembuluh darah. Daging dan lemak babi ikut andil dalam penyebaran kanker usus besar, kanker anus, kanker prostat, kanker payudara, dan kanker darah. Selain itu, daging dan lemak babi juga menyebabkan obesitas.

Penambahan unsur-unsur yang tidak halal seperti lemak babi sebagai bahan tambahan pangan menjadikan makanan tersebut tidak lagi menjadi halal sehingga perlu adanya keterangan yang menandakan bahwa makanan tersebut mengandung unsur yang diharamkan dengan bahasa ataupun logo yang dimengerti oleh masyarakat awam. Sehingga masyarakat mengetahui bahan-bahan yang digunakan dan menjadi bahan pertimbangannya sebelum memutuskan membeli. Dengan adanya sertifikasi dan labelisasi halal pada pangan, maka masyarakat terhindar dari bahaya yang

ditimbulkan dari pengkonsumsian bahan tidak halal tersebut dan terhindar dari kecemasan dalam pengkonsumsian makanan. Memakan makanan yang halal dan tidak memakan yang tidak halal merupakan salah satu ibadah bagi umat Islam. Sehingga memakannyapun harus disertai dengan ketenangan batin terhindar dari unsur-unsur yang tidak halal.

## 2. Hak untuk mendapatkan informasi yang benar

Setiap produk yang ditawarkan kepada masyarakat harus disertai dengan informasi yang benar. Informasi ini diperlukan agar konsumen tidak sampai mempunyai gambaran yang keliru atas produk barang dan jasa. Informasi dapat disampaikan dapat disampaikan dengan berbagai cara, seperti lisan kepada konsumen, melalui iklan pada berbagai media atau mencantumkan dalam kemasan produk. Jika dikaitkan dengan hak konsumen atas keamanan, maka setiap produk yang mengandung risiko terhadap keamanan konsumen, wajib disertai informasi berupa petunjuk pemakaian yang jelas (Kristiyanti, 2008:33).

Konsumen hendaknya berhati-hati sebelum memutuskan membeli produk pangan. Beberapa istilah yang ada pada kemasan pangan seperti *pork*, *ham*, *bacon*, *shortening*, *lard* dan *galatin* menandakan bahwa produk tersebut menggunakan unsur babi. Dan juga penggunaan kode-kode sebagai pengganti kata-kata tersebut. Bahasa dan kode ini terdengar asing pada masyarakat awam yang tidak mengetahui arti dari kata-kata tersebut. Konsumen memiliki hak mendapatkan informasi yang benar. Salah satunya mengenai bahan-bahan yang digunakan dalam proses produksi. Pada kasus bakso dimana daging sapi yang digunakan dicampur dengan daging babi, sebenarnya menjadi hak pedagang untuk menjual makanan apapun. Namun, karena konsumen memiliki hak mendapatkan informasi yang benar, maka penjual memiliki kewajiban memberikan informasi mengenai bahan yang digunakan. Informasi ini akan menjadi bahan pertimbangan sebelum akhirnya konsumen memutuskan untuk membeli. Dalam teori perilaku konsumen, konsumen melakukan langkah sebagai berikut sebelum akhirnya

memutuskan untuk membeli walaupun tidak semua langkah dilalui. Langkah tersebut adalah sebagai berikut:

Gambar 1.  
Proses Pengambilan Keputusan Pembelian



Sumber: *Perilaku Konsumen*. Nugroho Setiadi. 2008.

### 3. Hak untuk didengar

Hak ini terkait dengan hak mendapatkan informasi yang benar. Karena produsen tidak memberikan informasi yang cukup memuaskan konsumen, maka konsumen memiliki hak mengajukan permintaan informasi lebih lanjut. Masyarakat berhak bertanya mengenai bahan-bahan yang tidak dimengerti misalnya bahasa lainnya dari babi.

Untuk produk yang diiklankan, dalam tata krama dan tata cara periklanan Indonesia disebutkan, bila diminta oleh konsumen, maka baik perusahaan periklanan, media, pengiklan maupun produsen harus bersedia memberikan penjelasan mengenai suatu iklan tertentu. Pengaturan demikian sekalipun masih berbentuk kode etik (*self regulation*) akan mengarah kepada langkah positif menuju penghormatan hak konsumen untuk didengar (Kristiyanti, 2008:36).

Untuk produk yang tidak diiklankan dan dijual langsung kepada konsumen, misalnya bakso, konsumen berhak menanyakan lebih lanjut jika informasi yang diberikan oleh penjual itu kurang jelas. Sehingga mendidik konsumen untuk lebih kritis dalam menyikapi masalah halal dan tidak halal dalam makanan.

#### 4. Hak untuk memilih

Keputusan untuk membeli suatu produk merupakan hak konsumen. Dalam keputusannya, tidak boleh ada tekanan dari pihak luar, sekalipun dari produsen ataupun penjual. Dalam hasil jajak pendapat yang dilakukan oleh LPPOM MUI mengenai kepedulian pengkonsumsian produk halal tahun 2009, didapatkan hasil bahwa masalah harga masih menjadi faktor yang cukup menentukan dalam mempengaruhi keputusan membeli seseorang. Faktor ini terlihat nyata terutama pada kalangan masyarakat dengan tingkat penghasilan kurang. Sebanyak 10% yang mengutamakan harga murah dibandingkan dengan kehalalan. Yang tetap memilih kehalalan dari pada harga sebanyak 41% dan yang masih ragu-ragu sebanyak 49%. Namun secara keseluruhan, responden memiliki pertimbangan utama dalam memilih produk adalah kehalalan (56%), harga (24%), rasa (18%) dan hadiah (2%). Dapat disimpulkan bahwa halal masih menjadi bahan pertimbangan utama dalam keputusan memilih (Halal Guide, 2010).<sup>7</sup>

#### 5. Hak untuk mendapatkan produk barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar yang diberikan

Sama seperti perlindungan pada konsumen barang pada umumnya, konsumen produk halal juga harus dilindungi dari permainan harga yang tidak wajar. Dengan kata lain, kuantitas dan kualitas barang yang dikonsumsi harus sesuai dengan nilai uang yang dibayar sebagai penggantinya. Tak jarang para pelaku usaha menggunakan bahan-bahan yang dapat mengurangi harga pokok produksi yang menjadikan harga jual dapat lebih murah. Misalnya, penggunaan daging babi yang dicampur dengan daging sapi dalam pembuatan bakso. Harga daging babi lebih murah yaitu hanya berkisar Rp. 20.000 sampai Rp. 30.000 per kilogram. Sedangkan daging sapi berkisar Rp. 50.000 sampai Rp. 60.000 per kilogram. Terlebih harga daging sapi dapat naik sebesar 50% dari harga

---

<sup>7</sup> “Masih Banyak yang Ragu”, <http://www.halalguide.info/2009/06/16/masih-banyak-yang-ragu/>, diakses tanggal 28 September 2010.

tersebut manakala hari raya umat muslim tiba. Hal ini rawan pencampuran dengan daging babi. Sebagai langkah perlindungan kepada masyarakat, pemerintah baik pusat maupun daerah melakukan razia di pasar-pasar untuk memastikan daging yang dibeli sesuai dengan ketentuan syariah umat muslim.

#### 6. Hak untuk mendapatkan ganti rugi

Hak ini cukup sulit untuk diterapkan dalam perlindungan konsumen produk pangan. Karena sifat produk pangan yang habis jika telah dikonsumsi. Menjadikannya banyak variabel yang harus dibuktikan jika ingin mengklaim ganti rugi seperti banyaknya bahan yang dipakai. Kecuali jika jelas-jelas dalam suatu komunitas terjadi keracunan yang dikarenakan pengonsumsi suatu bahan yang digunakan dalam produk pangan baik yang dikemas maupun yang tidak dikemas.

Kasus keracunan sering terjadi di masyarakat. Hal ini mengindikasikan kondisi keamanan pangan yang sangat memprihatinkan. Di Yogyakarta, kasus keracunan makanan berasal dari catering menjadi penyebab utama yaitu sekitar 65%. Sisanya dari makanan industri kecil (19%) dan makanan yang disiapkan rumah tangga (16%). Penyebabnya adalah makanan yang terkontaminasi bakteri. Seperti yang ada pada daging babi. Daging babi merupakan daging yang banyak mengandung parasit dibandingkan dengan hewan lainnya yang dikonsumsi manusia dan mudah busuk. Keracunan ini menyebabkan muntah-muntah dan diare. Dalam keadaan yang sangat parah dapat menyebabkan kematian (Sehat Bagus, 2010).<sup>8</sup> Akibat keracunan ini, konsumen berhak meminta ganti rugi kepada produsen atau penjual minimal untuk biaya pengobatan.

---

<sup>8</sup> “65 Persen Kasus Keracunan makanan dari Katering”, <http://sehatbagus.blogspot.com/2009/02/65-persen-kasus-keracunan-makanan-dari.html>, diakses tanggal 27 September 2010

7. Hak untuk mendapatkan penyelesaian hukum

Hak ini merupakan hak yang lebih tinggi dari hak mendapatkan ganti rugi. Dimana mengganti rugi tidak membutuhkan penyelesaian hukum sedangkan penyelesaian hukum pada hakikatnya berisikan tuntutan untuk memperoleh ganti rugi. Hak ini dapat digunakan manakala konsumen tidak mendapat ganti rugi dari produsen atau penjual.

8. Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat

Bagi umat muslim yang hidup dalam komunitas yang di dalamnya terdapat peternakan atau tempat pemeliharaan hewan babi, maka harus dilindungi haknya. Peternakan hewan babi cenderung kotor dan sarang penyakit seperti penyakit flu babi (*swine flu*).

9. Hak untuk dilindungi dari akibat negatif persaingan curang

Hak ini terkait dengan hak untuk mendapatkan produk barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar yang diberikan. Dalam kasus bakso dan kasus penjualan daging yang dicampur dengan daging babi, penjual tersebut melakukan persaingan yang tidak sehat, dimana menggunakan bahan yang tidak halal dan sengaja tidak memberitahukan kecurangan ini kepada konsumen.

Dalam menerapkan pengkonsumsian produk pangan halal, konsumen terutama konsumen muslim dapat menerapkan hak-haknya. Paling tidak hak untuk mendapatkan keamanan pada makanan yang dikonsumsi, hak mendapat informasi yang benar, hak untuk didengar dan hak untuk memilih. Hak mendapatkan informasi mengenai bahan yang digunakan dapat dilihat pada kemasan yaitu ada tidaknya label halal dan bahan-bahan yang digunakan. Jika ada kandungan yang meragukan dapat bertanya ke lembaga yang terkait. Hal ini bertujuan agar konsumen lebih berhati-hati dan untuk meningkatkan kesadaran konsumen. Sikap kritis sangat dibutuhkan untuk menghindari pengkonsumsian produk yang tidak halal.

## Simpulan

Makanan yang dinyatakan tidak halal untuk dikonsumsi dalam agama Islam, memiliki beberapa dampak buruk bagi kesehatan tubuh. Bangkai, darah, babi, dan hewan yang disembelih atas nama selain Allah merupakan beberapa jenis hewan atau bagian dari tubuh hewan yang tidak halal untuk dikonsumsi. Hewan babi misalnya, merupakan parasit dari berbagai vektor penyakit seperti virus dan cacing. Parasit ini dalam jangka panjang maupun jangka pendek menimbulkan masalah kesehatan dari keracunan hingga kematian. Masalah kehalalan menjadi tanggung jawab semua pihak terutama pihak pemerintah, produsen dan konsumen dalam menghindari penggunaan atau pengonsumsi bahan yang tidak halal dalam makanan. Peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah dan DPR terkait dengan ketentuan pelabelan produk pangan, belum mengatur secara jelas dan rinci mengenai ketentuan sertifikasi dan labelisasi halal. Pengaturan ini bermaksud untuk menghindari persepsi yang berbeda-beda di masyarakat mengenai penetapan hukum halal dan untuk memberikan ketenangan bathin bagi umat muslim. Selama ini, ketentuan sertifikasi dan labelisasi halal masih bersifat sukarela sehingga belum semua produsen mendaftarkan produknya terutama produsen dalam usaha mikro. Selain itu, produsen terkadang tidak memberikan informasi kepada konsumen mengenai pemakaian bahan baku yang tidak halal. Pemerintahpun tidak melarang menjual makanan yang tidak halal asalkan diberikan keterangan yang benar mengenai bahan yang dipakai. Kesadaran konsumen terhadap produk pangan halal dapat dikatakan masih rendah. Dalam penelitian yang dilakukan oleh LPPOM MUI, sebanyak 47% konsumen yang melihat label halal pada produk yang dibeli.

Untuk dapat menerapkan pengonsumsi produk pangan halal di tengah masyarakat, dibutuhkan upaya yang dari semua pihak. Mengingat sebagian besar penduduk Indonesia adalah masyarakat muslim, maka sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk mengatur ketentuan sertifikasi dan labelisasi halal pada produk halal dan ketentuan keterangan tidak halal pada produk yang secara jelas tidak halal baik dalam proses produksi, pengemasan, pendistribusian, dan penjualan. Produsen sebagai pihak yang lebih mengetahui kandungan

bahan-bahan yang digunakan dalam proses produksi maupun dari proses penyimpanan, pengemasan dan penyaluran. Sehingga harus beritikad baik untuk memberikan informasi mengenai hal ini kepada konsumen. Hal ini dapat diantisipasi dengan mendaftarkan produk untuk dilakukannya sertifikasi dan labelisasi halal. Konsumen merupakan pihak yang harus bersikap hati-hati dengan mengecek ada tidaknya logo halal dan juga membaca kandungan bahan yang digunakan sebelum memutuskan untuk mengkonsumsi makanan. Upaya perlindungan terhadap konsumen produk halal dapat diterapkan minimal dengan mengetahui hak-hak dan kewajiban konsumen terlebih dahulu dalam menumbuhkan kesadaran pengkonsumsian makanan halal.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ad-Daqar, Muhammad Nazzar, 2009, *Heboh Wabah Babi*, Abu Nabil (penerjemah), Solo: Zam-Zam.
- Apriyantono, Anton dan Nurbowo, 2003, *Panduan Belanja dan Konsumsi Halal*, Jakarta: Penerbit Khairul Bayaan.
- Girindra, Aisjah, 2008, *Dari Sertifikasi Menuju Labelisasi Halal*, Pustaka Jurnal Halal.
- Jaya, Muhammad, 2009, *Ternyata Makanan & Minuman Anda Mengandung Babi & Khamar*, Yogyakarta: Riz'ma.
- Kristiyanti, Celina Tri Siwi, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika.
- LPPOM MUI, 2010, *Panduan Umum Sistem Jaminan Halal*, Jakarta: LPPOM MUI.
- Muladno, 2010, *Teknologi Rekayasa Genetik*, Bogor: Penerbit IPB Press.
- Setiadi, Nugroho, 2008, *Perilaku Konsumen: Konsep dan Implikasi untuk Strategi dan Penelitian Pemasaran*, Jakarta: Kencana.
- Thihmaz, Abdul Hamid Mahmud, 2001, *Hidangan Halal Haram Keluarga Muslim*, Muhammad Syamsuri (penerjemah), Jakarta: CV Cendikia Sentra Muslim.
- Tirtawinata, Tien Chudrin, 2006, *Makanan dalam Perspektif Al-Quran dan Ilmu Gizi*, Jakarta: Balai Penerbit FK UI.
- Qardhawi, Yusuf, 2007, *Halal Haram dalam Islam*, Wahid Ahmadi, dkk. (penerjemah), Surakarta: Era Intermedia.

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan
- Undang-Undang No. 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan
- Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan

### Artikel

“65 Persen Kasus Keracunan makanan dari Katering”, <http://sehatbagus.blogspot.com/2009/02/65-persen-kasus-keracunan-makanan-dari.html>, diakses tanggal 27 September 2010.

“Aditif Makanan”, [http://id.wikipedia.org/wiki/Aditif\\_makanan](http://id.wikipedia.org/wiki/Aditif_makanan), diakses tanggal 18 Agustus 2010.

“Awat Daging Busuk Bercampur Daging”, <http://www.metrotvnews.com/index.php/ekonomi/newsvideo/2010/08/25/111853/Awas-Daging-Busuk-Bercampur-Babi>, diakses tanggal 20 September 2010.

“Babi: Gudang Parasit dan Bakteri Berbahaya”, <http://www.halalguide.info/2009/05/15/babi-gudang-parasit-bakteri-berbahaya/>, diakses tanggal 29 September 2010.

“Darah”, <http://id.wikipedia.org/wiki/Darah>, diakses tanggal 15 September 2010.

“Hasil Survey Kepedulian Konsumen: Masih Banyak yang Ragu”, <http://www.halalguide.info/2009/06/16/masih-banyak-yang-ragu/>, diakses tanggal 20 Agustus 2010.

“Kasus Lemak Babi Nasional”, <http://minangandroadcast.multiply.com/reviews/item/121>, diakses tanggal 10 September 2010.

“Masih Banyak yang Ragu”, <http://www.halalguide.info/2009/06/16/masih-banyak-yang-ragu/>, diakses tanggal 28 September 2010.

“Mengapa Babi Haram”, <http://matadunia.com/m/?m=rubrik&s=ragam&id=1269969300>, diakses tanggal 18 Agustus 2010.

“Mengkritisi RUU Jaminan Produk Halal”, [http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=32340&Itemid=62](http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com_content&task=view&id=32340&Itemid=62), diakses tanggal 20 Agustus 2010.

“Razia di Yogya, Ditemukan Bakso Campur Daging Babi”, [http://www.halalmui.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=522:razia-di-yogya-ditemukan-bakso-campur-daging-babi&catid=1:latest-news&Itemid=434&lang=en](http://www.halalmui.org/index.php?option=com_content&view=article&id=522:razia-di-yogya-ditemukan-bakso-campur-daging-babi&catid=1:latest-news&Itemid=434&lang=en), diakses tanggal 17 September 2010.

“Standar Halal LPPOMMUI Jadi Rujukan”, <http://bataviase.co.id/detailberita-10486518.html>, diakses tanggal 3 November 2010.

“Teliti Sebelum Membeli”, <http://www.halalmui.org/index.php?option=comcontent&view=article&id=382:teliti-sebelum-membeli&catid=93:halalarticle&Itemid=428&lang=in>, diakses tanggal 20 Agustus 2010.

# EVALUASI DAN PEMETAAN MUTU PENDIDIKAN MELALUI UJIAN NASIONAL

**Faridah Alawiyah**

Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi  
Sekretariat Jenderal DPR RI

**Abstract:** *The quality of education can be depicted from evaluation. National evaluation system in Indonesia comes in the form of National Examination. In recent years National Examination program face some problems, especially when National Examination becomes one of the graduation requirement. This led to controversies for some prominent figure in Indonesia. This paper discuss about constraints in the implementation, evaluating concept, and the follow up of National Examination as the basis of quality improvement. Evaluation wise, National Examination has its functions as feedback for the school itself, diagnostic purpose, system evaluation, government accountability and to design better development program.*

**Kata Kunci:** Evaluasi, Pemetaan Mutu Pendidikan, Ujian Nasional

## **Pendahuluan**

Upaya perubahan di bidang pendidikan yang sedang berlangsung saat ini didorong oleh kepentingan untuk menjawab berbagai masalah nasional yang dihadapi dalam pengembangan dan pembangunan sumber daya manusia, hal tersebut diwujudkan melalui pendidikan nasional. Pendidikan nasional diwujudkan melalui Sistem Pendidikan Nasional yang sampai saat ini masih menghadapi berbagai permasalahan di antaranya adalah masih rendahnya mutu pendidikan.

Gambaran mengenai mutu pendidikan dapat diperoleh melalui evaluasi. Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia kita mengenal evaluasi pendidikan yang merupakan salah satu komponen yang tidak dapat dipisahkan dalam pendidikan itu sendiri. Evaluasi memegang peranan penting dalam penentuan kebijakan pendidikan

pada umumnya. Hasil-hasil dari evaluasi dapat digunakan oleh para pemegang kebijakan pendidikan dalam memilih dan menetapkan arah pengembangan sistem pendidikan. Hasil-hasil evaluasi tersebut dapat juga digunakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, sampai pada tingkat satuan pendidikan bahkan para guru, kepala sekolah, dan para pelaksana pendidikan lainnya yang tentunya berorientasi pada perkembangan siswa dalam upaya peningkatan mutu pendidikan serta peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia ke depan.

Evaluasi hasil belajar dilakukan mulai dari kelas, sekolah, sampai pada tingkat nasional. Untuk evaluasi yang dilakukan secara nasional, Indonesia telah melaksanakan ujian sejak tahun 50-an, kemudian berkembang tahun 1982 melaksanakan evaluasi belajar dengan nama Evaluasi Belajar Tahap Akhir Nasional, tahun 2002 berubah nama menjadi Ujian Akhir Nasional hingga akhirnya menjadi Ujian Nasional (UN).

Dalam beberapa tahun terakhir UN mengalami beberapa permasalahan, terutama ketika UN menjadi salah satu syarat kelulusan. Hal ini menuai berbagai kontroversi dari berbagai kalangan, beberapa pihak yang menganggap bahwa pelaksanaan UN hanya membuat kekacauan sistem pembelajaran yang seharusnya berorientasi pada proses menjadi berorientasi pada hasil, beberapa kalangan juga menganggap UN sebagai momok yang menakutkan. Hal ini terjadi karena UN, yang hanya menguji beberapa mata pelajaran saja, membuat ketakutan berlebih bagi siswa, orang tua siswa, bahkan tingkat satuan pendidikan itu sendiri. UN yang dilakukan di Indonesia mungkin akan sangat bertentangan dengan prinsip evaluasi hasil belajar yang sesungguhnya.

Beberapa permasalahan lain yang berkaitan dengan UN adalah kriteria kelulusan dan pelaksanaan UN ini menjadi suatu polemik di masyarakat dimana UN masih menggunakan naskah yang sama secara nasional, artinya kemampuan peserta didik di seluruh Nusantara diukur dengan standar yang sama secara nasional sementara tingkat keragaman siswa, daya dukung sarana/prasarana, status sosial peserta didik pun begitu bervariasi.

Selain itu, UN dikatakan sebagai salah satu, dan bukan satu-satunya alat untuk menyatakan lulus/tidak lulusnya siswa, namun pada kenyataannya, putusan akhir tentang kelulusan siswa adalah merujuk kepada perolehan nilai mata pelajaran tertentu. Dilaporkan banyak terjadi kecurangan yang dilakukan selama pelaksanaan UN. Di hari pertama pelaksanaan UN SMA dan sederajat jumlah laporan kecurangan yang masuk ke Kementerian Pendidikan Nasional telah mencapai 472 kasus. Laporan tersebut masuk dari berbagai daerah di Indonesia. Jenis kecurangan yang dilaporkan beragam. Mulai dari kebocoran soal dan kunci jawaban, sampai ketidaklengkapan dokumen dan berita acara (Pikiran Rakyat, 2010).<sup>1</sup>

Berbagai permasalahan mengenai UN masih sangat banyak, sementara evaluasi ini menjadi salah satu aspek penting yang dilakukan dalam rangka pemetaan mutu pendidikan dalam menentukan langkah kebijakan selanjutnya. Kondisi yang seperti ini sangat miris sekali padahal UN merupakan instrumen penilaian yang diperlukan untuk mengetahui pencapaian standar nasional pendidikan. Untuk itu perlu pencermatan dan analisa mengenai pelaksanaan evaluasi dalam bentuk UN yang dilakukan di Indonesia dalam konteks evaluasi pendidikan.

Adapun hal-hal yang dapat dirumuskan dalam pembuatan tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Apa saja kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan UN?
2. Bagaimana sebenarnya konsep evaluasi dalam kaitannya dengan konteks UN?
3. Bagaimana tindak lanjut dari hasil UN dalam upaya peningkatan mutu pendidikan?

## Evaluasi

Terdapat beberapa pengertian evaluasi. Menurut Sanjaya (2008:335) evaluasi memiliki dua konsep. Pertama, evaluasi merupakan satu proses artinya dalam suatu pelaksanaan evaluasi mestinya terdiri dari berbagai macam tindakan yang harus dilakukan. Dengan

---

<sup>1</sup> <http://www.pikiran-rakyat.com/node/109827>, diakses tanggal 20 Oktober 2010

demikian, evaluasi bukanlah hasil atau produk, akan tetapi rangkaian kegiatan. Tindakan dilakukan untuk memberi makna atau nilai suatu yang dievaluasi. Dengan kata lain, evaluasi dilakukan untuk menentukan *judgement*. Konsep kedua berhubungan dengan pemberian nilai atau arti, artinya berdasarkan hasil pertimbangan evaluasi apakah sesuatu punya nilai atau tidak. Dengan kata lain, evaluasi dapat menunjukkan kualitas yang dinilai.

Sedangkan dalam bidang pendidikan seperti yang tertuang pada UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pengertian evaluasi pendidikan adalah kegiatan pengendalian, penjaminan, dan penetapan mutu pendidikan terhadap berbagai komponen pendidikan pada setiap jalur, jenjang, dan jenis pendidikan sebagai bentuk pertanggungjawaban penyelenggaraan pendidikan.

Di samping evaluasi, kita juga mengenal istilah pengukuran. Terkadang kita menyamakan pengertian mengenai evaluasi, pengukuran, serta tes, padahal evaluasi memiliki makna yang berbeda dengan pengukuran (*measurement*) dan tes. Persamaan antara evaluasi dengan pengukuran keduanya merupakan alat atau metode yang digunakan untuk mencari dan menggali data dari subjek (dalam pendidikan adalah peserta didik) yang selanjutnya dilakukan pengambilan keputusan. Pengukuran memiliki cakupan yang lebih sempit dibanding evaluasi.

#### 1. Tes

Tes menurut Sukardi (2010:20) merupakan prosedur sistematis yang direncanakan evaluator guna membandingkan siswa, tes ditujukan untuk menghasilkan pertanyaan yang mewakili karakteristik siswa yang hendak di direncanakan untuk di ukur.

#### 2. Pengukuran (*Measurement*)

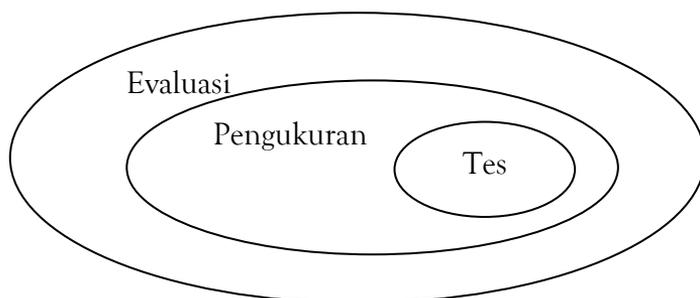
Menurut Arikunto (2005:3) mengukur adalah membandingkan sesuatu dengan satu ukuran tertentu yang sifatnya kuantitatif. Sedangkan Hasan (1988:10) menyatakan bahwa pengukuran merupakan satu set aturan mengenai pemberian angka terhadap suatu

hasil suatu kegiatan pengukuran. Kegiatan pengukuran ini biasanya dilakukan melalui tes baik tes untuk pendidikan, psikologi, maupun tes untuk pengukuran variabel sosial. Dalam evaluasi, pengukuran merupakan suatu hal yang penting, terutama pada masa awal perkembangan evaluasi, disini evaluasi lebih mengarah pada suatu proses untuk menentukan tingkat perubahan tingkah laku siswa saat itu masih dominan. Berdasarkan pengertian ini, pengukuran pada saat itu dimaknai sebagai bagian yang tak terpisahkan/integral dari evaluasi. Perkembangan pengertian evaluasi saat ini, telah menggeser kedudukan pengukuran dalam evaluasi yaitu tidak lagi menjadi bagian yang integral dari evaluasi, tetapi hanya merupakan salah satu langkah yang mungkin dipergunakan dalam kegiatan evaluasi.

### 3. Evaluasi (*Evaluation*)

Pada awalnya evaluasi selalu dikaitkan dengan prestasi belajar siswa. Evaluasi menurut Cross (1973) dalam Sukardi (2010:20) diartikan sebagai “*a process which determines the extent to which objectives have been achieved*” (evaluasi merupakan proses yang menentukan keadaan dimana tujuan dapat dicapai). Sedangkan Good (1973) dalam Sukardi (2010:20) memberikan batasan “*evaluation is a process of making an assessment of a student’s growth*” (evaluasi merupakan satu proses pengukuran perkembangan siswa). Evaluasi merupakan kegiatan yang sangat luas, kompleks dan terus-menerus, untuk mengetahui proses dan hasil pelaksanaan sistem pendidikan dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan. Evaluasi juga meliputi rentangan yang cukup luas, mulai dari yang bersifat sangat informal sampai dengan yang bersifat formal. Pada tingkat yang sangat informal evaluasi berbentuk pikiran, dugaan atau pendapat tentang perubahan-perubahan yang telah dicapai oleh program sekolah. Pada tingkat yang lebih formal evaluasi meliputi pengumpulan dan pencatatan data, sedangkan pada tingkat yang sangat formal berbentuk pengukuran sebagai bentuk kemajuan ke arah tujuan yang telah ditentukan.

Apabila digambarkan bagaimana kedudukan evaluasi, pengukuran dan tes dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar. 1  
Evaluasi, Pengukuran, Tes

Dari gambar tersebut terlihat bahwa tes merupakan bagian dari pengukuran, serta pengukuran merupakan bagian dari evaluasi. Kegiatan evaluasi sendiri dimulai dengan pengumpulan data melalui tes dan pengukuran, kemudian diinterpretasi, lalu hasil interpretasi tersebut dilakukan evaluasi. Ketika kita memperoleh data berupa hasil pengukuran itu tidak akan berarti apa-apa bila belum dilakukan intepretasi untuk hasilnya dijadikan acuan untuk melakukan *judgement*.

Dalam studi evaluasi para ahli memiliki banyak variasi definisi evaluasi dari kerangka referensinya masing-masing. Evaluasi dilakukan dengan cara mengumpulkan, menganalisis dan melaporkan temuan untuk selanjutnya diserahkan kepada pembuat keputusan yang lebih berwenang untuk membuat keputusan lebih lanjut. Evaluasi berdasarkan hasil di lapangan artinya evaluasi didasarkan pada situasi nyata dari pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan desain yang dikontrol secara ketat. Evaluasi berorientasi pada aksi. Artinya evaluasi didesain untuk menyediakan data tepat waktu bagi pengambil keputusan selama melakukan aktivitas setelah adanya fakta. Evaluasi proses yang berkelanjutan dan bersifat evolusioner dengan terminal data evaluasi sumatif yang digunakan sebagai dasar pembuatan keputusan untuk perubahan berikutnya. Hal ini dinamakan dengan proses campuran - pengumpulan dan pelaporan data, pembuatan penilaian pertimbangan, dan penyeleksian aksi - pembuatan keputusan berdasar data.

Menurut Daryanto (2007:11) tujuan melaksanakan evaluasi adalah untuk mendapatkan informasi yang akurat mengenai tingkat pencapaian tujuan instruksional oleh siswa sehingga dapat diupayakan tindak lanjutnya. Tindak lanjut yang dimaksud merupakan fungsi evaluasi yang berupa (i) penempatan pada tempat yang tepat, (ii) pemberian umpan balik, (iii) diagnosis kesulitan belajar siswa, (iv) penentuan kelulusan.

Menurut Sanjaya (2008:339) evaluasi memiliki fungsi sebagai umpan balik untuk semua pihak yang berkepentingan dengan pendidikan di sekolah, misalnya untuk orang tua, untuk guru dan pengembang kurikulum, untuk perguruan tinggi, pemakai lulusan, untuk orang yang mengambil kebijakan pendidikan termasuk juga untuk masyarakat. Evaluasi dapat dijadikan bahan informasi tentang efektifitas program sekolah. Sementara menurut Daryanto (2007:14) terdapat beberapa fungsi dari evaluasi yaitu fungsi evaluasi dalam sistem pendidikan, serta fungsi evaluasi dalam proses pengembangan sistem pendidikan. Fungsi evaluasi dalam proses pengembangan sistem yaitu:

1. Evaluasi berfungsi selektif

Melalui evaluasi, guru mempunyai cara untuk mengadakan seleksi terhadap siswanya. Fungsi seleksi itu bertujuan:

- a. Untuk memilih siswa yang dapat diterima di sekolah tertentu;
- b. Untuk memilih siswa yang dapat naik ke kelas atau tingkat berikutnya;
- c. Untuk memilih siswa yang seharusnya mendapatkan beasiswa;
- d. Untuk memilih siswa yang sudah berhak meninggalkan sekolah; dan sebagainya.

2. Evaluasi berfungsi diagnostik

Evaluasi digunakan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan siswa sehingga berdasarkan kelemahan tersebut dapat dilakukan pemberian perlakuan yang tepat. Selain itu juga dimungkinkan untuk mengetahui sebab-sebab dari kelemahan itu sehingga akan lebih mudah untuk mencari cara untuk mengatasinya. Dengan demikian, berarti guru telah melakukan diagnosis kepada siswa tentang kebaikan dan kelemahannya.

### 3. Evaluasi berfungsi sebagai penempatan

Pada prinsipnya setiap siswa sejak lahir telah membawa bakat sendiri-sendiri yang seharusnya lebih efektif apabila pembelajaran disesuaikan dengan pembawaan yang ada. Namun karena keterbatasan sarana dan tenaga, pendidikan yang bersifat individual yang disesuaikan dengan bakat anak sukar sekali dilaksanakan. Sehingga pembelajaran yang ada saat ini adalah pengajaran secara kelompok. Untuk dapat menentukan dengan pasti di kelompok mana seorang siswa harus ditempatkan, digunakan suatu evaluasi. Dengan demikian evaluasi bisa menjadi dasar pertimbangan penempatan siswa di kelompok yang sesuai.

### 4. Evaluasi berfungsi sebagai pengukuran keberhasilan

Evaluasi terhadap faktor-faktor pembelajaran yaitu guru, metode mengajar, kurikulum, sarana dan sistem kurikulum akan berfungsi sebagai pengukuran keberhasilan program pendidikan.

Sementara fungsi evaluasi di dalam proses pengembangan sistem pendidikan, evaluasi dimaksudkan untuk:

#### 1. Perbaikan sistem

Dalam konteks tujuan ini, peranan evaluasi lebih bersifat konstruktif, karena informasi hasil penilaian dijadikan input bagi perbaikan-perbaikan yang diperlukan di dalam sistem pendidikan yang sedang dikembangkan. Disini evaluasi lebih merupakan kebutuhan yang datang dari dalam sistem itu sendiri karena evaluasi itu dipandang sebagai faktor yang memungkinkan dicapainya hasil pengembangan yang optimal dari sistem yang bersangkutan.

#### 2. Pertanggungjawaban kepada pemerintah dan masyarakat

Di dalam pengembangan sistem pendidikan hasil evaluasi juga berperan sebagai pertanggungjawaban (*accountability*) dari pihak pengembangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan baik pihak yang mensponsori kegiatan pengembangan sistem tersebut maupun yang akan menjadi konsumen dari sistem yang telah dikembangkan.

Pihak-pihak tersebut mencakup pemerintah, masyarakat, orang tua, petugas-petugas pendidikan dan pihak-pihak lain yang memberikan kontribusi bagi kegiatan pengembangan sistem pendidikan. Dalam hasil pertanggungjawaban, pihak pengembang perlu mengemukakan kekuatan dan kelemahan dari sistem yang sedang dikembangkannya serta usaha lebih lanjut yang diperlukan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang bersumber dari kegiatan evaluasi.

### 3. Penentuan tindak lanjut hasil pengembangan

Hasil evaluasi dapat memberikan informasi tentang bagaimana dan dengan cara yang bagaimana sistem pendidikan dapat dikembangkan dan disosialisasikan secara luas kepada masyarakat. Informasi-informasi tersebut sekurang-kurangnya meliputi aspek-aspek yang perlu diperbaiki atau disesuaikan, strategi penyebaran secara luas kepada masyarakat, dan syarat-syarat yang perlu disiapkan dalam implementasi di lapangan.

Untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif tentang kualitas sistem pendidikan yang dinilai, paling tidak ada tiga komponen/dimensi yang perlu dijadikan sasaran penilaian. Ketiga komponen tersebut adalah:

#### a. Program pendidikan

Suatu program pendidikan dinilai dari tujuan yang ingin dicapai, isi program yang ingin disajikan, strategi belajar-mengajar yang diterapkan, serta bahan-bahan ajar yang digunakannya.

#### b. Proses pelaksanaan

Komponen kedua yang dijadikan sasaran kegiatan penilaian adalah proses pelaksanaan, terutama proses belajar mengajar yang berlangsung di lapangan.

#### c. Hasil yang dicapai

Komponen terakhir yang perlu dijadikan sasaran kegiatan penilaian adalah hasil-hasil yang dicapai oleh upaya pendidikan. Hasil yang dicapai ini mengacu pada pencapaian tujuan jangka pendek dan jangka panjang.

- 1) Penilaian hasil belajar jangka pendek  
Hasil belajar jangka pendek dinilai dari tingkat penguasaan terhadap tujuan-tujuan khusus yang ingin dicapai dalam unit-unit program yang relatif terbatas. Aspek perilaku yang dinilai dititikberatkan pada kemampuan kognitif pada taraf pengetahuan dan pemahaman.
  
- 2) Penilaian hasil pendidikan jangka panjang  
Hasil pendidikan jangka panjang dinilai dari tingkat pencapaian tujuan-tujuan umum pendidikan. Aspek perilaku yang dinilai adalah kemampuan-kemampuan kognitif yang lebih tinggi seperti kemampuan aplikasi, sintesis, analisis dan evaluasi, termasuk kemampuan berpikir logis, kritis dan kreatif. Di samping itu, nilai dan sikap juga merupakan aspek perilaku yang penting untuk dijadikan sasaran kegiatan penilaian hasil pendidikan.

Dalam pendidikan setiap siswa harus melalui tahap evaluasi untuk dinyatakan lulus dari satuan pendidikan. Dalam PP No. 19 Tahun 2005, kriteria kelulusan dalam satuan pendidikan adalah:

1. Menyelesaikan seluruh program pembelajaran;
2. Memperoleh nilai minimal baik pada penilaian akhir untuk kelompok mata pelajaran Agama dan Akhlak Mulia, Kewarganegaraan dan Kepribadian, Estetika, Pendidikan Jasmani, Olahraga dan Kesehatan;
3. Lulus Ujian Sekolah; dan
4. Lulus Ujian Nasional (UN).

UN merupakan bentuk evaluasi hasil belajar tingkat nasional yang dilakukan pemerintah berdasarkan amanat UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem pendidikan Nasional yang diturunkan ke dalam PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan sebagai salah satu upaya pencapaian standar penilaian pendidikan. Dalam PP tersebut disebutkan bahwa penilaian pendidikan untuk pendidikan dasar dan menengah terdiri atas:

1. Penilaian hasil belajar oleh pendidik;
2. Penilaian hasil belajar oleh satuan pendidikan; dan
3. Penilaian hasil belajar oleh pemerintah.

Penilaian hasil belajar oleh pemerintah bertujuan untuk menilai pencapaian kompetensi lulusan secara nasional pada mata pelajaran tertentu dalam kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan teknologi dan dilakukan dalam bentuk UN. Berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 20 Tahun 2007 UN adalah kegiatan pengukuran pencapaian kompetensi peserta didik pada beberapa mata pelajaran tertentu dalam kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka menilai pencapaian Standar Nasional Pendidikan. UN dilaksanakan oleh pemerintah dengan prosedur yang diatur dalam Prosedur Operasi Standar (POS) UN. Pelaksanaannya sendiri diselenggarakan oleh Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) bekerjasama dengan instansi terkait.

Hasil UN disampaikan kepada satuan pendidikan untuk dijadikan salah satu syarat kelulusan peserta didik dari satuan pendidikan dan salah satu pertimbangan dalam seleksi masuk ke jenjang pendidikan berikutnya. Hasil analisis data UN disampaikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk pemetaan mutu program dan/atau satuan pendidikan serta pembinaan dan pemberian bantuan kepada satuan pendidikan dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan.

UN dilakukan dengan tujuan untuk menilai pencapaian kompetensi lulusan secara nasional pada mata pelajaran tertentu dalam kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi. Penilaian hasil belajar peserta didik pada mata pelajaran dalam kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi yang tidak diujikan pada UN dan aspek kognitif dan/atau aspek psikomotorik untuk kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia dan kelompok mata pelajaran kewarganegaraan dan kepribadian dilakukan oleh satuan pendidikan melalui ujian sekolah/madrasah untuk memperoleh pengakuan atas prestasi belajar dan merupakan salah satu persyaratan kelulusan dari satuan pendidikan.

Dari seluruh kriteria tersebut, yang paling banyak menarik perhatian dan menuai kontroversi di masyarakat adalah kriteria lulus UN. Kriteria kelulusan poin 1 sampai 3 dilaksanakan oleh pendidik dan satuan pendidikan. Penilaian langsung dilakukan oleh yang bersangkutan yang lebih memahami kompetensi setiap siswanya. Sedangkan UN merupakan suatu evaluasi pendidikan yang berskala nasional, yang penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah.

Berdasarkan PP No 19 Tahun 2005 Pasal 68, hasil UN digunakan sebagai salah satu pertimbangan untuk (i) pemetaan mutu program dan/atau satuan pendidikan; (ii) dasar seleksi masuk jenjang pendidikan berikutnya; (iii) penentuan kelulusan peserta didik dari program dan/atau satuan pendidikan; (iv) pembinaan dan pemberian bantuan kepada satuan pendidikan dalam upayanya untuk meningkatkan mutu pendidikan.

UN didukung oleh suatu sistem yang menjamin mutu dan kerahasiaan soal serta pelaksanaan yang aman, jujur, dan adil. Hasil UN untuk pemetaan mutu program dan/atau satuan pendidikan digunakan pemerintah untuk menganalisis dan membuat peta daya serap berdasarkan hasil UN dan menyampaikan ke pihak yang berkepentingan. Selanjutnya hasil UN menjadi salah satu pertimbangan dalam pembinaan dan pemberian bantuan kepada satuan pendidikan dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan. Selain itu hasil UN digunakan sebagai salah satu pertimbangan dalam menentukan kelulusan peserta didik pada seleksi masuk jenjang pendidikan berikutnya. Hasil UN digunakan sebagai salah satu penentu kelulusan peserta didik dari satuan pendidikan yang kriteria kelulusannya ditetapkan setiap tahun oleh Menteri berdasarkan rekomendasi BSNP.

### **Kendala-Kendala yang Dihadapi dalam Pelaksanaan UN**

Dalam beberapa tahun terakhir UN memiliki beberapa kendala yang menjadi bahan kontroversi dalam pelaksanaannya. Misalnya saja masalah pada saat Putusan Mahkamah Agung atas perkara pelaksanaan

UN yang dilakukan Kemendiknas. Berdasarkan putusan tersebut, MA melarang Pemerintah melaksanakan UN karena dinilai cacat hukum. Sebagai konsekuensinya pelaksanaan UN 2010 dapat dikatakan ilegal. MA memperbolehkan Kemendiknas melaksanakan UN dengan tiga syarat. Pertama, harus melakukan perbaikan sarana dan prasarana pendidikan serta meningkatkan kualitas guru terlebih dahulu. Kedua, harus membuat skema respon terhadap siswa yang gagal UN. Ketiga, melakukan perbaikan sistem pendidikan dasar secara umum. Ketiga catatan tersebut sudah direspon Mendiknas dengan melakukan beberapa hal. Pertama, melakukan perbaikan sarana dan prasarana pendidikan serta guru sebelum menjalankan proses pendidikan meskipun belum optimal. Kedua, menyelenggarakan ujian ulangan yang merupakan skema baru pada tahun 2010, untuk memberikan kesempatan bagi siswa jika gagal atau tidak lulus pada ujian tahap pertama. Ketiga, mengeluarkan Undang-Undang tentang Guru dan Dosen, Undang-Undang tentang Badan Hukum Pendidikan (telah dicabut dengan Putusan Mahkamah Konstitusi), juga Undang-Undang tentang Perpustakaan sebagai upaya perbaikan sistem pendidikan. Ketiga alasan tersebut dijadikan dasar bagi Kemendiknas melaksanakan UN pada tahun 2010 (Nusantara News, 2010).<sup>2</sup>

Selain masalah tersebut kriteria kelulusan dan pelaksanaan UN masih menjadi polemik di masyarakat. UN masih menggunakan naskah yang sama secara nasional, artinya kemampuan peserta didik di seluruh nusantara diukur dengan standar yang sama secara nasional sementara tingkat keragaman siswa, daya dukung sarana/prasarana, status sosial peserta didik sangat bervariasi. Padahal UN hanya salah satu parameter untuk melihat hasil pendidikan khususnya hanya dari segi akademik, sehingga UN tidak dapat menjadi ukuran yang akurat tentang kualitas belajar siswa. Proses mencapai tujuan pendidikan tidak bisa dilakukan secara mendadak dan hanya ditentukan dalam waktu dua jam lalu kemudian dikatakan seorang siswa lulus atau tidak lulus. Sementara mengenai kriteria kelulusan satuan pendidikan seperti menyelesaikan

---

<sup>2</sup> "Mahkamah Agung Larang Ujian Nasional (UN) 2010", <http://nusantaranews.wordpress.com/2009/11/25/mahkamah-agung-larang-ujian-nasional-un-2010/>, diakses tanggal 25 April 2010

seluruh program pembelajaran, memperoleh nilai minimal baik untuk kelompok mata pelajaran Agama dan Akhlak Mulia, Kewarganegaraan dan Kepribadian, Estetika, Pendidikan Jasmani, Olahraga dan Kesehatan serta Ujian Sekolah tidak menjadi masalah, karena pendidik dan satuan pendidikan sangat memahami sekali kondisi dan kompetensi siswanya serta mereka memberi penilaian sendiri terhadap siswanya sesuai dengan prinsip penilaian yang tertuang dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2007 tentang Standar Penilaian Pendidikan. Berbeda dengan Ujian Nasional yang penilaiannya langsung dilakukan oleh pemerintah.

Masalah lain muncul ketika UN dikatakan sebagai salah satu, dan bukan satu-satunya alat untuk menyatakan lulus/tidak lulusnya siswa. Namun pada kenyataannya, putusan akhir tentang kelulusan siswa adalah merujuk kepada perolehan nilai mata pelajaran tertentu. Kondisi yang tidak konsisten seperti ini masih menjadi perdebatan di kalangan masyarakat dan para praktisi di sekolah. Bila begitu, UN telah mengabaikan proses pendidikan dan materi ajaran yang diberikan selama tiga tahun. Ironisnya, misalkan siswa yang berprestasi belajarnya baik dari kelas I-III dan sudah mendapat tawaran masuk perguruan tinggi tanpa tes, namun ketika siswa tersebut tidak lulus UN, maka juga tidak jadi diterima di perguruan tinggi tersebut. Itu mengindikasikan bahwa UN menjadi segala-galanya, dan mengabaikan prestasi di sekolah selama 3 tahun. Berkaitan dengan hal tersebut ditawarkan solusi dimana pemerintah menawarkan Paket C untuk yang gagal UN. Solusi ini tampaknya bersifat reaktif dan dipicu oleh kebingungan. Ditawarkannya Paket C sebagai solusi sebenarnya menyimpang dari maksud dan rancangan semula. Berkaitan dengan kebijakan ini tampaknya dalam membuat kebijakan kurang mencermati konstitusi dan perundangan yang berlaku.

Dari sisi konten, mata pelajaran yang diujikan yakni kelompok Ilmu Pengetahuan dan Teknologi dianggap tidak mewakili kompetensi siswa secara menyeluruh. Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran bagi tingkat satuan pendidikan sehingga mereka akan melakukan segala macam upaya untuk meluluskan siswanya. Pelaksanaan UN dan materi yang diujikan, tampak tidak sinkron dengan amanat konstitusi dan

perundangan menyangkut pendidikan nasional, karena hanya memerhatikan kecerdasan intelegensia. Kemampuan intelektual saja jelas tidak menjamin kualitas dan keberhasilan manusia, dan kurang ada kaitannya dengan etos kerja keras.

Pandangan yang menyatakan UN menjadi tolok ukur hasil pendidikan, berarti menjadikan UN sebagai tujuan dan sasaran utama. Akibatnya seperti yang dapat dilihat, antara lain terjadinya kecurangan dalam pelaksanaan ujian baik oleh siswa maupun guru, misalnya membentuk "tim sukses" menggunakan *jockey*, dan sebagainya. Banyak terjadi kecurangan yang dilakukan selama pelaksanaan UN. Di hari pertama pelaksanaan UN SMA dan sederajat jumlah laporan kecurangan yang masuk ke Kemendiknas telah mencapai 472 kasus. Laporan tersebut masuk dari berbagai daerah di Indonesia. Jenis kecurangan yang dilaporkan beragam, mulai dari kebocoran soal dan kunci jawaban sampai ketidaklengkapan dokumen dan berita acara. Bahkan pelaksanaan UN untuk tingkat SMA di Medan, Sumatera Utara, diminta untuk diulang. Hal ini menimbulkan kekecewaan bagi peserta didik sampai pada pelaksana teknis UN di lapangan (Pikiran Rakyat, 2010).<sup>3</sup>

Sejak tahun 2006 Pemerintah sudah memberlakukan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP). Dengan diberlakukannya KTSP, sekolah diperkenankan mengembangkan kurikulum yang disesuaikan dengan karakteristik dan daya dukung sekolah masing-masing dengan harapan setelah mereka terjun ke masyarakat, mereka dapat menerapkan ilmu yang mereka dapat di bangku sekolah untuk mengembangkan daerahnya. Ini artinya satu sekolah dengan sekolah yang lain amat dimungkinkan memiliki muatan kurikulum yang berbeda sesuai dengan pengembangannya dengan memperhatikan faktor lingkungan tempat sekolah berada. Ketika sekolah diberi kebebasan mengembangkan kurikulum pengajarannya, sistem kelulusan berdasarkan UN yang diseragamkan

---

<sup>3</sup> "Laporan Kecurangan UN Mencapai 472 Kasus", <http://www.pikiran-rakyat.com/node/109827> diakses tanggal 20 Oktober 2010

secara nasional tidak seiring dengan kebijakan kebebasan pengembangan kurikulum per tingkat satuan pendidikan.

Hasil UN belum merata, hal ini terlihat dari tingginya perbedaan prestasi sekolah di berbagai provinsi, oleh sebab itu kondisi tersebut harus diikuti dengan pemetaan kembali kualitas pendidikan di berbagai daerah terutama yang memiliki tingkat kelulusan yang rendah. Selain itu, pendidikan yang terlalu membesar-besarkan masalah akademik semata tanpa membangun kecerdasan emosional dan kecerdasan spiritual dapat dilihat antara lain pada sementara siswa yang gagal UN melakukan tindakan tercela seperti melukai guru, membakar sekolahnya, bunuh diri, dan sebagainya. Mereka tidak bisa memahami dirinya apalagi memahami sifat-sifat Tuhan-nya. Kecurangan atau tindakan-tindakannya itu mencerminkan kosongnya jiwa, keringnya spiritualitas, dan tidak berfungsinya suara hati. Saatnyalah kini membangun dan menggalakkan apa yang disebut *emotional-spiritual quotient* (ESQ). Hal itu akan membangun otak kiri dan otak kanan sekaligus (Kuskus, 2010).<sup>4</sup>

### Ujian Nasional dalam Konteks Evaluasi

Ujian nasional merupakan amanah Undang-Undang, namun pelaksanaan ujian ini apakah sudah sesuai konteks evaluasi masih perlu dikaji lebih lanjut. Bila kita melihat proses pelaksanaan UN sendiri kita bisa lihat bahwa pelaksanaan ujian nasional termasuk ke dalam proses penilaian. Pelaksanaan UN sendiri ditegaskan pemerintah dalam penentuan kelulusan dan upaya pemetaan pendidikan. Hal tersebut dapat dikatakan sebagai *judgement* dalam proses evaluasi.

Sesuai dengan pandangan Sanjaya (2008:339) UN dalam konteks evaluasi dijadikan sebagai umpan balik untuk semua pihak, pihak sekolah sebagai penentu kelulusan siswa, bagi orang tua mengetahui hasil belajar siswa yang sesuai dengan standar nasional pendidikan, untuk guru, hasil dari UN dapat dijadikan masukan untuk penentuan langkah perbaikan pembelajaran ke depan, bagi pemerintah,

---

<sup>4</sup> <http://re-searchengines.com/0408kuskus.html> diakses tanggal 20 Oktober 2010

hasil UN dapat dijadikan tolak ukur seluruh nusantara sehingga lebih mudah untuk melakukan perbaikan dalam rangka perbaikan mutu pendidikan. Informasi mengenai hasil UN sendiri dapat dijadikan bahan informasi tentang efektifitas program sekolah. Bila kita kaitkan dengan fungsi evaluasi, UN dapat berfungsi sebagai acuan selektif misalnya saja untuk diterima di sekolah tertentu pada jenjang berikutnya.

UN dalam rangka fungsi diagostik dapat dilakukan ketika hasil UN kemudian dipetakan dan dijadikan bahan dasar untuk memperoleh informasi mengenai kelemahan-kelemahan pendidikan di Indonesia dalam upaya pencapaian Standar Nasional Pendidikan. Upaya ini telah dilakukan pemerintah terhadap tiga daerah yang dinilai memiliki keunikan yaitu Bali, DI Yogyakarta, serta Nusa Tenggara Timur. Misalnya saja setelah dibandingkan hasil UN dan dianalisis mengenai input, proses, dan manajemen pembelajaran di ke tiga daerah tersebut yang kemudian di peroleh kesimpulan bahwa dibanding Bali, faktor yang menyebabkan kelulusan sisiwa di DIY di bawah rata-rata nasional adalah kurang optimalnya proses dan manajemen pembelajaran, selain itu faktor yang menyebabkan kelulusan siswa SMP di Bali tinggi adalah *best practices* dalam hal proses dan manjemen pembelajaran, dan faktor yang menyebabkan kelulusan siswa SMP di NTT terendah adalah rendahnya kualitas input, proses diantaranya ketercapaian KKM, kehadiran guru dan siswa rendah, dan beban mengajar guru yang berat disamping manajemen dalam hal supervisi kepala sekolah dan pengawas yang belum optimal (Ringkasan Eksekutif hasil kajian mutu pembelajaran SMP-SMA-SMK di Provinsi DIY, Bali, NTT, Kementerian Pendidikan Nasional 2010). Contoh hasil analisis tersebut merupakan contoh kajian mengenai evaluasi hasil UN, selanjutnya hasil tersebut dapat dijadikan acuan dalam penentuan kebijakan dan rekomendasi, misalnya saja berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dari tiga daerah tersebut diperoleh rekomendasi dan upaya tidak lanjut dalam upaya peningkatan mutu pendidikan, diantaranya (i) secara umum pemenuhan sarana dan prasarana laboratorium, peningkatan kepemilikan silabus guru dan insentif guru perlu dilakukan di SMP di DIY, Bali, dan NTT; (ii) untuk DIY, yang

perlu dilakukan adalah penataan guru untuk mencapai rasio guru dengan beban belajar yang ideal serta optimalisasi supervisi kepala sekolah dan pengawas sekolah; (iii) untuk Bali yang perlu dilakukan adalah penataan guru untuk mencapai rasio guru dan siswa yang ideal, peningkatan sertifikasi, serta peningkatan KKM; (iv) untuk NTT yang perlu dilakukan adalah upaya seleksi masuk siswa baru, peningkatan sertifikasi guru, peningkatan ketercapaian KKM, serta peningkatan kehadiran guru dan siswa. Contoh rekomendasi tersebut adalah upaya yang dilakukan untuk pencapaian pemerataan mutu pendidikan, dan itu bersumber dari UN yang merupakan evaluasi tingkat nasional untuk mengukur pencapaian standar nasional pendidikan. Selain dari fungsi-fungsi tersebut UN juga dapat dijadikan dalam fungsi penempatan serta pengukuran keberhasilan pendidikan. Hasilnya kemudian dapat dijadikan acuan untuk perbaikan sistem, pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat, serta penentuan tindak lanjut hasil pengembangan.

Mutu lulusan merupakan kualitas lulusan pada setiap jenjang pendidikan dasar dan menengah, meliputi lulusan Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan Sekolah Menengah Atas (SMA). Standar penilaian mencakup persyaratan pelaksana dan pelaksanaan evaluasi terhadap masukan, proses, dan hasil belajar sebagai upaya pemberdayaan peserta didik setelah menempuh proses pembelajaran. Kualitas lulusan dapat diidentifikasi dengan kemampuan akademik dan kecakapan peserta didik dalam menghadapi tantangan hidup secara mandiri, cerdas, kritis, rasional, dan kreatif. Selain itu, juga kemampuan dalam menghadapi dan mengatasi dampak dari perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam lingkungan yang terdekat sampai dengan yang terjauh pada skala lokal, nasional, regional ataupun internasional.

Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa untuk memantau dan mengendalikan mutu, sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggara pendidikan kepada masyarakat, dilakukan melalui evaluasi terhadap peserta didik, lembaga pendidikan, dan program pendidikan pada semua jalur dan jenis pendidikan yang dilakukan oleh sebuah lembaga yang independen secara berkala,

menyeluruh, transparan, sistematis, dan sistemik untuk menilai ketercapaian standar nasional. Untuk melaksanakan tujuan pencapaian standar nasional pendidikan maka di bentuklah BSNP yang independen untuk melakukan evaluasi tersebut. Dengan demikian, sistem pengendalian mutu lulusan pendidikan dasar dan menengah dapat dilakukan secara terpadu oleh pemerintah dan masyarakat. Dalam kaitannya dengan evaluasi yang dilakukan terhadap peserta adalah pelaksanaan evaluasi yang dilakukan oleh sekolah dan pemerintah. Berdasarkan amanat Undang-Undang yang kemudian diturunkan ke dalam PP, evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah adalah berupa UN.

UN dilakukan selain sebagai salah satu syarat kelulusan, hasilnya pun dijadikan bahan evaluasi secara komprehensif untuk mengukur dan memetakan mutu pendidikan secara nasional. Gambaran hasil UN dijadikan bahan dalam upaya penggalan permasalahan pendidikan, sehingga selanjutnya dijadikan sebagai landasan bagi intervensi kebijakan perbaikan mutu secara berkelanjutan dan merata diseluruh negeri. Seperti telah dikemukakan diatas upaya Kemendiknas melakukan penelitian mengenai pemetaan hasil UN di tiga daerah yang dipilih dan dianggap memiliki kekhasan dan fenomena yang menarik untuk dikaji, dilakukan dengan tujuan untuk menelaah faktor-faktor yang menyebabkan perbedaan tingkat kelulusan di masing-masing provinsi. Di samping itu juga, untuk menyusun rekomendasi kebijakan perbaikan mutu penyelenggaraan pendidikan. Perbaikan tersebut harus dilihat dari berbagai unsur-unsur pendidikan yang mendukung penyelenggaraan pendidikan itu sendiri. Namun, yang menjadi permasalahannya adalah apakah tepat UN dijadikan bahan utama untuk upaya pemetaan mutu pendidikan, padahal pelaksanaan UN sendiri yang masih berupa tes serentak dengan naskah soal yang sama untuk seluruh nusantara dan dalam waktu yang sama juga dapat dijadikan bahan pemetaan pendidikan. Bila kita cermati, pelaksanaan UN sendiri dapat dikatakan benar ketika Indonesia sudah mempunyai standar minimal meskipun masih rendah. Di sisi lain, bila dikaitkan dengan UN yang satu-satunya bahan untuk pemetaan pendidikan sepertinya tidak tepat, hal ini karena unsur-unsur

penunjang yang membentuk mutu pendidikan bukan hanya dari hasil tes berskala nasional seperti UN. Terdapat empat pilar pokok dalam penjaminan mutu eksternal sekolah/madrasah, yaitu:

1. Penetapan Standar Nasional Pendidikan (SNP) yang penetapannya oleh Menteri, sedangkan pengembangan, pemantauan, dan pengendalian SNP oleh BSNP.
2. Pemenuhan SNP pada setiap satuan pendidikan oleh pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten/kotamadya, Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP), dan institusi pembina pendidikan pusat.
3. Penentuan kelayakan satuan/program (pengecekan derajat pemenuhan SNP yang dicapai satuan/program pendidikan) melalui penilaian kelayakan satuan/program pendidikan mengacu pada kriteria SNP sebagai bentuk akuntabilitas publik.
4. Penilaian hasil belajar (PHB) dan evaluasi pendidikan, yaitu UN, Ujian Akhir Sekolah Berstandar Nasional (UASBN), sertifikasi lulusan, berbagai bentuk ujian lainnya, dan evaluasi kinerja pendidikan oleh pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kotamadya serta lembaga evaluasi mandiri.

Pemetaan mutu pendidikan dalam kerangka sistem pendidikan nasional seperti disebutkan di atas merupakan rangkaian mata rantai tugas fungsional antar-institusi yang selalu berhubungan dengan fokus peningkatan mutu secara berkelanjutan pada level satuan pendidikan. Pemahaman akan peran masing-masing institusi, termasuk satuan pendidikan, dan sinkronisasi peran-peran tersebut secara fungsional diharapkan dapat mempercepat tercapainya mutu pendidikan seperti yang diharapkan oleh tujuan pendidikan nasional. Sehingga bila kita kaitkan UN sebagai bahan untuk penentuan kebijakan pendidikan masih perlu dicermati dan dikaji lebih jauh.

Indikator mutu pendidikan dalam hal ini adalah kualitas lulusan pada setiap jenjang pendidikan dasar dan menengah. Kualitas lulusan itu sendiri dapat diidentifikasi dengan kemampuan akademik dan kecakapan hidup peserta didik dalam menghadapi tantangan hidup secara mandiri, cerdas, kritis, rasional, dan kreatif. Indonesia

menerapkan sistem UN sebagai bentuk evaluasi untuk selanjutnya dijadikan sebagai bahan pemetaan mutu pendidikan. Sehingga dalam pelaksanaan UN sendiri dibutuhkan mekanisme sistem pengontrolan yang berkaitan dengan standar minimal mutu lulusan nasional, supaya tidak ada kesenjangan mutu lulusan antara satu daerah dengan daerah lain. Misalnya saja bagi daerah yang memiliki infrastruktur yang memadai, maka ia akan memiliki kualitas pendidikan yang memadai pula. Sebaliknya, bagi daerah yang memiliki infrastruktur yang minim, maka ia akan memiliki kualitas pendidikan yang rendah.

UN dalam konteks evaluasi tetap harus memperhatikan berbagai aspek yang dikaji, konsep evaluasi pun bisa di masukkan dalam UN, akan tetapi aspek lain yang mendorong evaluasi secara menyeluruh tidak dapat dilakukan dalam UN, hal ini dikarenakan UN hanya menjadi bagian kecil dari konsep evaluasi seutuhnya. Bila ingin memetakan pendidikan secara utuh dan menyeluruh tentu saja tidak dapat dilakukan hanya melalui UN. Konsep evaluasi lain harus juga dilakukan, disini bisa saja kedudukan UN hanya sebagai salah satu penunjang proses evaluasi yang sebenarnya. Banyak aspek yang harus dikaji dalam penentuan mutu pendidikan, reformasi dan hasil evaluasi pendidikan melalui UN yang terjadi belum diimbangi oleh adanya sistem pengontrolan mutu lulusan serta minimnya upaya pencapaian Standar Nasional Pendidikan itu sendiri. Oleh karena itu, meskipun telah ada standar nasional, namun karena belum terdapat mekanisme pengontrolan yang baku serta formula kriteria yang tepat dalam upaya pemetaan pendidikan. Bila UN tetap akan dilaksanakan dalam rangka pemetaan mutu pendidikan maka dibutuhkan formula yang tepat untuk menentukan kriteria pencapaian standar nasional melalui UN. Formulasi penentuan kriteria pelaksanaan evaluasi sendiri masih perlu pengkajian lebih lanjut.

## **Simpulan**

UN menjadi hal yang menarik untuk dikaji dan diteliti, banyak kendala dan masalah yang dihadapi pada pelaksanaan penilaian hasil belajar tingkat nasional yang dilaksanakan serentak di seluruh

nusantara ini. Beberapa kendala yang terjadi diantaranya adalah persoalan perkara yang dilaporkan ke MA yang pada akhirnya MA memutuskan UN dapat dilaksanakan dengan beberapa syarat yang harus dipenuhi diantaranya adalah melakukan perbaikan sarana dan prasarana pendidikan serta meningkatkan kualitas guru, membuat skema respon terhadap siswa yang gagal UN, serta, melakukan perbaikan sistem pendidikan dasar secara umum. Kendala lain muncul dari polemik naskah UN, yang masih menggunakan naskah yang sama secara nasional. Artinya kemampuan peserta didik di seluruh nusantara diukur dengan standar yang sama secara nasional sementara tingkat keragaman siswa, daya dukung sarana/prasarana, status sosial peserta didik sangat bervariasi. Padahal UN hanya salah satu parameter untuk melihat hasil pendidikan khususnya hanya dari segi akademik, sehingga UN tidak dapat menjadi ukuran yang akurat tentang kualitas belajar siswa. Masalah lain muncul ketika UN dikatakan sebagai salah satu, dan bukan satu-satunya alat untuk menyatakan lulus/tidak lulusnya siswa. Namun pada kenyataannya, putusan akhir tentang kelulusan siswa adalah merujuk kepada perolehan nilai mata pelajaran tertentu. UN dianggap telah mengabaikan proses pendidikan dan materi ajaran yang diberikan selama tiga tahun. Banyak terjadi kecurangan dalam pelaksanaan ujian baik oleh siswa maupun guru, hal ini menimbulkan kekecewaan bagi peserta didik sampai pada pelaksana teknis UN di lapangan. Dari sudut pandang hasil, terlihat dari tingginya perbedaan prestasi sekolah di berbagai provinsi, oleh sebab itu kondisi tersebut harus diikuti dengan pemetaan kembali kualitas pendidikan di berbagai daerah terutama yang memiliki tingkat kelulusan yang rendah.

UN dalam konteks evaluasi dijadikan sebagai umpan balik untuk semua pihak, bagi pihak sekolah, UN dapat berfungsi sebagai acuan selektif, diagnostik, acuan perbaikan sistem, pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat, serta penentuan tindak lanjut hasil pengembangan. UN dalam konteks evaluasi tetap harus memperhatikan berbagai aspek yang dikaji. Konsep evaluasi pun bisa dimasukkan dalam UN, akan tetapi aspek lain yang mendorong evaluasi secara menyeluruh tidak dapat dilakukan dalam UN, hal ini

dikarenakan UN hanya menjadi bagian kecil dari konsep evaluasi seutuhnya.

Berkaitan dengan permasalahan-permasalahan tersebut, diharapkan pemerintah dapat mengambil sikap terhadap masalah-masalah yang dapat ditimbulkan pada saat pelaksanaan UN. Pelaksanaan UN sendiri tetap harus melalui proses pengkajian lebih lanjut apabila memang kegiatan ini terus dilakukan melalui upaya-upaya perbaikan. Prinsip keadilan, pendidikan, dan peningkatan mutu pendidikan harus tetap menjadi acuan dalam pelaksanaan kegiatan evaluasi, UN tetap dapat dijalankan akan tetapi dengan tetap memperhatikan upaya perbaikan standar nasional pendidikan yang lain yang harus ditingkatkan. Proses standarisasi tidak hanya dilakukan melalui UN, dapat juga dilakukan dengan cara yang lainnya yang lebih utama dalam upaya perbaikan mutu pendidikan. Pemerintah juga harus tanggap dalam upaya perumusan formula kebijakan mengenai pelaksanaan UN, utamanya perbaikan formulasi kriteria kelulusan yang dianggap masih belum berprinsip pada keadilan bagi seluruh peserta didik.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Sanjaya, Wina. 2008. *Kurikulum dan Pembelajaran*. Jakarta: Kencana Media Grup.
- Arikunto, S. 2005. *Dasar-dasar Evaluasi Pendidikan (Edisi Revisi)*. Jakarta: PT Bumi Akasara.
- Hamid, Said Hasan. 1988. *Evaluasi Kurikulum*. Jakarta: Direktorat Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional.
- Sukardi, H.M. 2010. *Evaluasi Pendidikan prinsip dan Operasionalnya*. Jakarta: Bumi Akasara.
- Daryanto. 2007. *Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sujana, Nana & Ibrahim M.A. 2001, *Penelitian dan Penilaian pendidikan*, Bandung: Sinar Baru Algensindo.

### UU dan PP

- Undang-Undang No. 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 20 Tahun 2007 Tanggal 11 Juni 2007 tentang Standar Penilaian Pendidikan.

### Artikel

- Kementerian Pendidikan Nasional. 2010, Ringkasan Eksekutif Hasil Kajian Mutu Pembelajaran SMP-SMA-SMK di Provinsi DIY, Bali, NTT.

### Internet

- “Laporan Kecurangan UN mencapai 472 Kasus”, <http://www.pikiran-rakyat.com/node/109827> diakses tanggal 20 Oktober 2010.

<http://www.pikiran-rakyat.com/node/109827>, diakses tanggal 22 Oktober 2010.

<http://re-searchengines.com/0408kuskus.html>., diakses tanggal 20 Oktober 2010.

“*Kontroversi Ujian Nasional*” <http://ahita.blogspot.com/2009/11/kontroversi-ujian-nasional-2010.html>., diakses tanggal 17 April 2010.

“*Evaluasi Pendidikan*” <http://sylvie.edublogs.org/2007/04/27/evaluasi-pendidikan/comment-page-1/>, diakses tanggal 18 april 2010.

“*Pertanyaan Seputar Ujian Nasional 2009/2010*”, <http://bsnp-indonesia.org/id/?P=519>, diakses tanggal 18 April 2010.

“*Ditemukan 900 Kecurangan UN*”, <http://www.poskota.co.id/berita-terkini/2010/04/06/ditemukan-900-kecurangan-un>, diakses tanggal 18 April 2010.

“*Ada Kecurangan UN di Sumut Diminta Diulang*”, <http://news.okezone.com/read/2010/03/26/340/316520/ada-kecurangan-un-di-sumut-diminta-diulang>, diakses tanggal 19 April 2010.

“*Mahkamah Agung Larang Ujian Nasional (UN) 2010*”. <http://nusantaranews.wordpress.com/2009/11/25/mahkamah-agung-larang-ujian-nasional-un-2010/>, diakses tanggal 25 April 2010.

“*Ujian Nasional Pasca Keputusan MA*”. <http://sawali.info/2009/12/04/ujian-nasional-pasca-keputusan-ma/>. Diakses tanggal 25 April 2010

## Surat Kabar

“*Hasil UN Mengejutkan, Sejumlah Sekolah 100 Persen Siswanya Tidak Lulus*”. Kompas, Selasa 27 april 2010.



# PEMBERDAYAAN KOMUNITAS ADAT TERPENCIL DI NUSA TENGGARA TIMUR MELALUI SEKTOR PARIWISATA

**Mohammad Teja**

Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi  
Sekretariat Jenderal DPR RI

**Abstract:** *Poor circumstances is an integral part of each of any country, the availability of human resources that are owned and also cracked the abundant natural resources becomes very important to empower people, especially for those who are regarded as indigenous communities, poor communities in one area of potential large on its natural resources. Empowering the poor through tourism sector is one way to increase family economic income, enabling welfare society that has the ability to manage its natural resources properly and get maximum support by the central government and regions.*

**Kata Kunci:** Pemberdayaan, Komunitas Adat Terpencil, Nusa Tenggara Timur, Pariwisata.

## Pendahuluan

*Philosopher Fredrick Nietzsche argue that "capitalist societies of the West have trapped people inside the disciplines of work and education and buried them inside a bureaucratic and stifling culture of control".*

Kalimat di atas menyiratkan bahwa kehidupan manusia modern sekarang ini sudah terbelenggu oleh rutinitas (Franklin, 2009:7) yang mengharuskan mereka keluar dari area yang membosankan untuk mencari kesegaran, pencerahan dan ide-ide baru yang lebih kreatif. Keadaan yang baru dan lain dari rutinitas keseharian merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindari dari setiap individu, faktanya setiap manusia membutuhkan rekreasi/berpergian melepaskan kepenatan dalam rutinitas kesehariannya. Hal ini merupakan keperluan

manusia yang mendasar, apakah itu dalam rangka mencari makanan/kuliner, kesenangan maupun suasana yang berbeda dan sekedar melepaskan suasana yang sudah menjadi rutinitas-rutinitas pekerjaan.

Banyak jalan bagi individu melakukan kegiatan di luar rutinitas yang sudah dilakukan setiap harinya, mulai hanya sekedar beristirahat di rumah di akhir pekan sampai melakukan perjalanan ribuan kilometer jauhnya dari tempat tinggal mereka. Kebutuhan akan suasana baru merupakan alat bagi setiap individu menyegarkan kembali, melakukan segala aktivitas yang sama sekali berbeda dengan kegiatan pekerjaan mereka. Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata menjelaskan wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara. Kebutuhan yang berbeda, multidisiplin juga multidimensi dari pariwisata ini merupakan pilihan dari setiap individu yang menjadi kebutuhan dalam pemenuhan kebutuhan yang fasilitasnya disediakan oleh masyarakat, pemerintah pusat juga pemerintah daerah itu sendiri. Tentunya, dalam pengembangan daerah pariwisata yang mengalami banyak kendala karena tersebar diberbagai wilayah Indonesia menjadi masalah utama pengembangan daerah pariwisata yang belum maksimal. Banyak kesempatan untuk masyarakat mengembangkan potensi khusus yang sudah tersedia oleh budaya dan sumber daya alam di sektor pariwisata.

Kekayaan alam Indonesia yang menyediakan berbagai macam kebudayaan yang berbeda di setiap wilayah dan kepulauannya, kekayaan sumber daya “budaya” menjadikan salah satu sumber devisa sangat penting bagi pembangunan bangsa ini. Pariwisata sebagai penghasil devisa, sangat berpotensi dalam peningkatan perekonomian masyarakat di daerah tersebut, alam yang kaya sebagai salah satu aset negara haruslah sepenuhnya diperuntukan bagi kesejahteraan rakyat. Ketersediaan sumber daya alam dan kebudayaan yang bervariasi adalah modal awal yang sepenuhnya diberikan oleh Tuhan untuk dikelola sebaik mungkin guna kepentingan umat manusia di bumi ini. Destinasi

wisata di Indonesia sepertinya masih terbatas pada wilayah-wilayah yang sudah tersedianya berbagai fasilitas yang menunjang keberadaan alam dan fasilitas bagi pengunjung wisata. Infrastruktur yang telah menunjang untuk menikmati akses daerah wisata merupakan hal yang penting menarik wisatawan baik dari dalam negeri maupun luar negeri. *Trend* wisata yang selalu menjadi tujuan pelancong adalah menikmati keadaan alam yang asli dengan berbagai macam kebudayaan yang unik dan eksotik, biasanya pemilihan daerah-daerah yang berbeda dari yang lainnya atau dari daerah asal mereka, sebuah bentuk, keadaan dan realitas kebudayaan dari target wilayah perjalanan wisata mereka.

Destinasi wisata saat ini, khususnya di Indonesia masih tertuju pada daerah-daerah yang memang sudah memiliki infrastruktur yang memadai, sarana-prasarana yang sudah dibangun untuk memenuhi kebutuhan wisatawan lokal maupun mancanegara. Dalam mencari dan mengurai faktor-faktor kemiskinan bukanlah pekerjaan mudah yang dapat terpecahkan dalam jangka waktu satu dua tahun, memerlukan waktu yang panjang untuk memberikan gambaran yang komprehensif membuka secara mendalam permasalahan kemiskinan tersebut, khususnya di Indonesia. Keterbatasan pengetahuan terhadap teknologi dan kurangnya keterampilan dan kurang diberdayakan masyarakat itu sendiri menjadi salah satu bagian kecil masalah yang ada di masyarakat kita. Bagaimana memberdayakan masyarakat miskin khususnya Komunitas Adat Terpencil dalam sektor pariwisata di Nusa Tenggara Timur melalui kekayaan kebudayaan dan alam yang ada di setiap komunitas yang tersebar di Indonesia, dan bagaimana mengembalikan pariwisata sebagai sebuah proses interaksi sosial antara wisatawan dan penduduk lokal melalui pekerja sosial yang mampu memanfaatkan sumber daya yang ada ?

Tulisan ini mencoba melihat, bagaimana memberdayakan masyarakat miskin, khususnya Komunitas Adat Terpencil. Memberikan strategi-strategi penting dalam pemerintahan dalam memberdayakan masyarakat dalam bidang pariwisata. Peran pemerintah dan masyarakat disinergikan dalam sebuah manifestasi kerja bersama melalui teori modal sosial. Pemberdayaan masyarakat sangat erat kaitannya dengan

keberadaan modal sosial di satu kawasan tertentu dalam meningkatkan sumber daya manusia dan ekonomi.

### **Komunitas Adat Terpencil**

Komunitas adat terpencil atau biasa disebut dengan “*indigenous peoples*”, sangat erat kaitannya dengan cara hidup yang jauh dari ketersediaan fasilitas sosial dan pembangunan yang memiliki ciri-ciri kebudayaan dan cara hidup mereka masih menggunakan sumber daya alam yang mereka andalkan untuk kebutuhan hidup keseharian mereka, dalam menjalani kehidupannya, masyarakat terpencil sering kali menghadapi perlakuan yang bersifat rasis, “penggusuran” untuk kepentingan permukiman, masyarakat ini masih melakukan ciri perekonomian yang subsisten yang mengandalkan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka (Furze, et al., 1996: Prince, 1996 dalam, Zeppel, 2006). Selain itu masyarakat adat dan masyarakat lokal juga sangat mengerti akan keadaan lingkungannya, dan telah menjadi hak mereka juga untuk melaksanakan hukum-hukum adat yang menjadi adat kebiasaan mereka. Sudah sepatutnya negara melindungi dan mengakui identitas mereka, sebagai aset yang memiliki sumber kekayaan budaya dan alamnya, negara sudah semestinya memberikan peluang yang besar dalam membuat kebijakan yang berpihak pada masyarakat adat ini, tentunya melibatkan partisipasi aktif masyarakat adat tersebut demi berkelanjutnya program pembangunan. tidak ada definisi absolut mengenai masyarakat adat (*indigenous peoples*), instrumen hukum internasional yang pertama mendefinisikan masyarakat adat dan hak-hak mereka adalah ILO (*International Labour Organization's*):

1. Masyarakat yang kondisi sosial, budaya dan ekonominya berbeda yang menjadikan mereka berbeda dengan masyarakat negara secara keseluruhan;
2. Masyarakat atau individu yang diatur seluruhnya atau sebagiannya oleh adat pistiadat dan tradisi yang mereka miliki sendiri;
3. Masyarakat yang populasinya menurun drastis akibat perang atau penjajahan;

4. Mendefinisikan diri sebagai masyarakat pribumi atau masyarakat adat dianggap sebagai dasar kriteria.

Wisatawan seharusnya memang berinteraksi dengan komunitas/masyarakat di tempat yang mereka kunjungi, setidaknya itu dahulu, perubahan yang terjadi sekarang ini jauh dari keadaan sebelumnya, wisatawan datang dan berbaur dengan masyarakat lokal. Tren yang sedang berlangsung sekarang adalah banyaknya paket-paket wisata yang malah menjauhkan wisatawan dari masyarakat ataupun sebaliknya. Fasilitas yang tersedia menjadi salah satu alasan turis memilih destinasi lokasi wisata yang diinginkannya, sarana dan prasarana infrastruktur menjadi beberapa faktor pilihan dalam menentukan hasrat mereka untuk mencari kebudayaan eksotis yang baru. Pariwisata memang bukan hanya sekedar masalah infrastruktur yang sudah tersedia dan baik tetapi kecenderungan pilihan kebutuhan wisatawan itu sendiri.

Dalam hubungannya memberdayakan masyarakat, keluarga merupakan basis dari terberdayanya komunitas masyarakat yang ada, merupakan salah satu unsur kuat yang memberikan dampak dari kemajuan komunitas itu sendiri, keluarga yang dapat mengikat anggotanya secara baik merupakan aset berharga untuk meningkatkan kebutuhan hidup mereka. Untuk membentuk keluarga yang solid diperlukan modal sosial yang mengikat keluarga dan masyarakat itu sendiri. Dalam realitas sosial terdapat beragam modal, Bourdieu (1986 dikutip dalam Singgih, 2004:44), misalnya menyebut adanya modal ekonomi (*economic capital*), modal budaya (*cultural capital*), modal simbolis (*symbolic capital*), dan modal sosial (*social capital*). Sementara Coleman (1988,1990), di samping modal sosial juga menambahkannya dengan modal manusia (*human capital*), Burt (1995:9) menambahkannya dengan modal keuangan (*financial capital*), dan Nugroho (1997:7), di samping modal sosial dan modal manusia ada lagi modal alam (*natural capital*) dan *man-made capital*.

Yang membuat berbeda adalah individu bukan pemilik modal sosial seutuhnya, melainkan individu merupakan menjadi kumpulan

individu-individu lainnya dalam menjaga hubungan tersebut (lihat Singgih, 2004: 90). Kemudian modal sosial ini dapat digunakan bersama untuk memberikan keuntungan bersama pula. Untuk mendukung tulisan ini, modal sosial menjadi bagian penting dalam meningkatkan penghasilan ekonomi keluarga miskin. Dalam kaitannya untuk meningkatkan pemberdayaan ekonomi keluarga melalui sektor pariwisata, selain modal sosial juga diperlukan modal alam (*natural capital*) yang memiliki kekuatan yang menarik wisatawan. Inti dari modal sosial adalah kualitas pribadi individu, norma dan hubungan sosial yang menyatu dalam struktur sosial masyarakat yang mampu mengkordinasikan tindakan dalam mencapai tujuan. Modal sosial dapat terwujud di dalam kelompok sosial yang paling kecil, seperti keluarga, tetapi dapat juga terwujud dalam kelompok sosial yang paling besar seperti negara. Modal sosial diciptakan dan ditransmisikan melalui mekanisme budaya, seperti tradisi, kebiasaan-kebiasaan. Komunitas yang memiliki mekanisme pewarisan modal sosial substansial dalam bentuk aturan-aturan, biasanya menjadi komunitas dengan jaringan sosial kuat yang memungkinkan kerja sama sukarela. Kerjasama sukarela ini biasanya tercipta, bila tingkat partisipasi yang setara dan adil (*equal participation*) di dalam komunitas sudah terwujud (Lubis, 1999:55 dalam Singgih, 2004:90).

Dalam kaitannya dengan pemberdayaan komunitas terpencil, modal sosial yang ingin dicapai untuk memberikan wacana dan implementasi pemberdayaan ekonomi keluarga khususnya pada komunitas terpencil. Dapat saja komunitas adat terpencil tidak merasa kesulitan dalam kehidupan kesehariannya, bisa saja mereka merasa nyaman hidup yang berpindah dan mendapatkan segala kebutuhan hidup mereka. Yang harus disadarkan adalah pemenuhan kualitas hidup dalam hal kesehatan, pendidikan, sosial dan partisipasi kehidupan politik yang menjadi tolak ukur semangat pemerintah dan pekerja sosial dalam meningkatkan kinerjanya.

Sebagai sebuah proses yang diharapkan memberikan peningkatan pemenuhan kebutuhan hidup, pemberdayaan sebagai salah satu upaya pembangunan yang ideal. Konsep pemberdayaan dikemukakan salah satunya oleh Ife (1991, dalam Herry Hikmat,

2004:29) pemberdayaan berarti menyediakan orang dengan sumber daya, kesempatan, pengetahuan dan kemampuan guna meningkatkan kemampuan mereka, juga berpartisipasi dalam meningkatkan taraf hidup di komunitas mereka untuk masa depan. Dalam pemberdayaan, penekanan otoritas pengambilan keputusan yang berada dalam sebuah kelompok masyarakat merupakan kebutuhan yang memberikan kekuatan tersendiri bagi sebuah komunitas tertentu untuk mengolah sumber daya yang tersedia di sekitar lingkungan mereka.

### **Potret Nusa Tenggara Timur**

NTT (menurut Deptan, 2010)<sup>1</sup> merupakan wilayah kepulauan yang terdiri dari 566 pulau, 246 pulau diantaranya sudah mempunyai nama dan sisanya sampai saat ini belum mempunyai nama. Di antara 246 pulau yang sudah bernama terdapat 4 pulau besar: Flores, Sumba, Timor dan Alor (FLOBAMORA) dan pulau-pulau kecil antara lain: Adonara, Babi, Lomblen, Pamana Besar, Panga Batang, Parmahan, Rusah, Samhila, Solor (masuk wilayah Kabupaten Flotim/ Lembata), Pulau Batang, Kisu, Lapang, Pura, Rusa, Trweng (Kabupaten Alor), Pulau Dana, Doo, Landu Manifon, Manuk, Pamana, Raijna, Rote, Sarvu, Semau (Kabupaten Kupang/ Rote Ndao), Pulau Loren, Komodo, Rinca, Sebabi Sebayur Kecil, Sebayur Besar Serayu Besar (Wilayah Kabupaten Manggarai), Pulau Untelue (Kabupaten Ngada), Pulau Halura (Kabupaten Sumba Timur, dll). Dari seluruh pulau yang ada, 46 pulau telah berpenghuni sedangkan sisanya belum berpenghuni. Terdapat tiga pulau besar, yaitu pulau Flores, Sumba dan Timor, selebihnya adalah pulau-pulau kecil yang letaknya tersebar, komoditas yang dimiliki sangat terbatas dan dipengaruhi oleh iklim.

Luas wilayah daratan 47.349,9 km<sup>2</sup> atau 2,49% luas Indonesia dan luas wilayah perairan ±200.000 km<sup>2</sup> diluar perairan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI). Secara rinci luas wilayah menurut kabupaten/kota adalah sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> (<http://www.deptan.go.id/ppi/investasi/Content/NTT/mn0101.html>), diakses tanggal 17 Juni 2010

Tabel 1. Luas Wilayah Kabupaten/Kota  
di Provinsi Nusa Tenggara Timur

No	Kabupaten/ Kota	Ibukota	Luas Wilayah /Km <sup>2</sup>
1	Sumba Barat	Waikakbubak	4.015,92
2	Sumba Timur	Waingapu	7.000,50
3	Kupang	Sulamu	53.958,28
4	Timor Tengah Selatan	Soe	3.947,00
5	Timor Tengah Utara	Kefamenanu	2.669,66
6	Belu	Atambua	2.445,57
7	Alor	Kalabahi	2.864,60
8	Flores Timur	Larantuka	1.812,85
9	Sikka	Maumere	1.731,92
10	Ende	Ende	2.046,62
11	Ngada	Bajawa	3.037,88
12	Manggarai	Ruteng	4.188,90
13	Kota Kupang	Kupang	180,27
14	Lembata	Lewoleba	1.266,38
15	Rote Ndao	Ba'a	1.280,00
16	Manggarai Barat	Labuan bajo	2.947,50
17	Nagekeo	Mbay	1.416,96
18	Manggarai Timur	Borong	2.643,41
19	Sumba Barat Daya	Tambolaka	1.480,46
20	Sumba Tengah	Waibakul	1.868,74
21	Sabu Raijua	Menia	460,54

Sumber : BPS NTT Tahun 2004 , Website, Pemerintah Provinsi NTT  
(nttprov.go.id, 2010)<sup>2</sup>

Menambah data yang ada di atas, kiranya kita perlu mengetahui jumlah Komunitas Adat Terpencil di Nusa Tenggara Timur yang belum diberdayakan menurut informasi dari Atlas Nasional Persebaran Komunitas Adat Terpencil yang dirilis oleh Departemen Sosial (sekarang Kementerian Sosial) tahun 2004. Dari informasi data yang tersedia menunjukkan ada sekitar 185 desa KAT yang belum diberdayakan, sedangkan daerah yang sudah dan sedang diberdayakan

<sup>2</sup> [http://www.nttprov.go.id/ntt\\_09/index.php?hal=](http://www.nttprov.go.id/ntt_09/index.php?hal=), diakses tanggal 17 Juni 2010.

sampai tahun 2004 sekitar 50 desa. Keadaan seperti ini terjadi di berbagai wilayah KAT yang tersebar di kawasan Indonesia.

Selain masih banyaknya daerah yang belum diberdayakan, khususnya daerah yang terdapat Komunitas Adat Terpencil-nya, masih banyak kasus-kasus kemiskinan yang ada di NTT. Antara lain adalah gizi buruk yang sempat menjadi kejadian luar biasa di provinsi tersebut. Bayangkan pada tahun 2007 di kabupaten Timor Tengah Utara dari 1.178 balita yang mengalami gizi buruk, tercatat 23 balita menderita marasmus (kondisi kurus kering akibat kekurangan karbohidrat dan protein) dan sempat dirawat di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kefamenanu, dan tiga balita di antaranya meninggal dunia. Sejak Januari hingga Juni 2007 tercatat 1.178 balita (6,2%) dari total 17.728 balita yang ditimbang di pos pelayanan terpadu (posyandu), diidentifikasi mengalami gizi buruk. Sedangkan 6.583 balita (34,8%) mengalami kurang gizi, 10.008 balita (52,9%) menyandang status gizi baik, dan sisanya 13 balita (0,07%) menyandang status gizi lebih (gizi.net, 2010).<sup>3</sup>

Jumlah anak balita penderita gizi buruk di NTT mencapai 60.616 dari total 504.900 anak balita di sana. Ironis sekali ketika bantuan untuk mengatasi gizi buruk ataupun rawan pangan yang digelontorkan pemerintah pusat dan lembaga donor lain belum juga bisa membuahkan hasil positif, sementara di sisi lain ada indikasi korupsi keuangan negara yang nilainya lebih dari dua kali lipat dari anggaran yang dibutuhkan untuk penanganan seluruh kasus gizi buruk di sana (Kompas, 2010).<sup>4</sup> Kekurangan gizi sangat berdampak kepada tumbuh kembang anak, gizi kurang juga sangat berpengaruh pada perkembangan intelektual dan produktivitas yang tentunya akan berpengaruh terhadap kondisi pemberdayaan manusianya.

Korupsi yang terjadi di NTT, dalam kurun waktu tujuh tahun terakhir ada 587 surat pengaduan masyarakat kepada Komisi

---

<sup>3</sup> <http://www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1189487505,2728>, diakses tanggal 17 Juni 2010

<sup>4</sup> <http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/05/25/02450412/gurita.korupsi.di.dae rah.miskin>, diakses tanggal 17 Juni 2010

Pemberantasan Korupsi (KPK) yang melaporkan indikasi tindak pidana korupsi di NTT. Lebih dari seperempat kasus yang dilaporkan itu berada di pusat pemerintahan NTT, yakni di Kota Kupang. Data KPK itu sejalan dengan hasil survei Indeks Persepsi Korupsi Indonesia tahun 2008 yang diselenggarakan *Transparency International Indonesia* (TII) yang menyebutkan Kupang sebagai kota terkorup di antara 50 kota di Indonesia yang disurvei. Dari hasil telaah KPK, ada 13,46% pengaduan yang benar-benar terindikasi tindak pidana korupsi dan diteruskan kepada penegak hukum. Masih ada pengaduan yang dikembalikan ke pelapor untuk dimintakan keterangan tambahan. *Indonesia Budget Center* (IBC), awal Mei lalu, mengutip hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang menyebutkan, pada semester II tahun anggaran 2009, terdapat 1.804 temuan pemeriksaan di NTT dengan 3.305 rekomendasi atas penyimpangan anggaran daerah senilai Rp 5,29 triliun. Dari jumlah itu, ada 1.300 rekomendasi yang nilai anggarannya mencapai Rp 2,06 triliun yang belum ditindaklanjuti.

Selain itu juga ditemukan 392 kasus kerugian negara senilai Rp 76,45 miliar pada penggunaan anggaran di NTT. Dari jumlah itu ada 280 kasus yang belum ditindaklanjuti dengan pengembalian atas kerugian negara dengan nilai kerugian Rp 58,08 miliar. Padahal, jika mengacu pada pemberian beasiswa bagi siswa SMA/SMK miskin di NTT tahun 2008 sebesar Rp 1,5 juta per orang dalam setahun, kerugian negara sejumlah itu bisa digunakan untuk membiayai pendidikan bagi hampir 13.000 siswa miskin hingga mereka tamat SMA/SMK (Kompas, 2010).<sup>5</sup> Keadaan seperti ini menambah buruk kemiskinan yang sudah menjadi keadaan keseharian kebanyakan masyarakat NTT, selain kondisi lahan yang sebagian tandus dan gersang masyarakat NTT setiap tahunnya mengalami kekeringan dan rawan pangan, keadaan seperti ini menambah sulit masyarakat. Padahal prestasi pendidikan yang di umumkan awal Mei 2010 lalu di NTT menempati posisi terendah, bayangkan dari 72.450 siswa SMP hampir 40% yang tidak lulus, di tingkat SMA dari 35.201 siswa lebih dari 52% yang tidak lulus. Penyebab dari rendahnya kelulusan siswa ini belum

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

ditemukan akar masalahnya, ada indikator tidak optimalnya proses belajar-mengajar oleh guru, hal ini disebabkan oleh Dana Alokasi Khusus (DAK) sektor pendidikan yang diserahkan langsung kepada sekolah, banyak proyek fisik sekolah yang dibebankan kepada guru yang banyak mengindikasikan tindak korupsi. Pelayanan bagi masyarakat yang seharusnya dapat dioptimalkan pada otonomi daerah di NTT masih belum maksimal, baik di bidang kesehatan, pendidikan, akses air bersih, jalan juga listrik, seperti yang terjadi di Desa Mbatapuhu di Kecamatan Harharu, Kabupaten Sumba Timur yang masih relatif terisolasi (Kompas, Rabu, 26 Mei 2010), murid SD masih berjalan sejauh 6 kilometer dan naik turun bukit pulang pergi untuk dapat menerima pelajaran. Hal ini membuat murid-murid tidak rutin bersekolah, dalam satu minggu mereka hanya bersekolah dua-tiga kali. Karena kondisi lokasi sekolah yang jauh, mereka hanya mengikuti kegiatan pendidikan hanya sampai SD, untuk melanjutkan SMP mereka harus menempuh jarak 13 kilometer, beberapa anak yang melanjutkan ke jenjang SMP harus menginap di kerabatnya.

Otonomi daerah yang berdampak pada pemekaran wilayah juga tidak memberikan keuntungan yang berarti bagi masyarakat setempat, karena pemerintah daerah lebih mementingkan pembangunan fisik yang mengedepankan proyek-proyek rentan dimanipulasi, kasus yang terungkap antara lain pada Kabupaten Lembata, dari pemekaran Kabupaten Flores Timur. Terdapat 3 kantor bupati, yang keduanya belum bisa digunakan karena belum selesai, padahal dana yang telah dikeluarkan sudah melebihi pagu (Kompas, Kamis, 27 Mei 2010). Menjadi sangat memprihatinkan karena dana yang telah terserap ±30 miliar lebih untuk pembangunan kantor bupati tidak bermanfaat untuk masyarakat Lembata yang 30% dari 116.544 jiwa adalah miskin, dari jumlah 27.368 keluarga di Lembata, 7.052 diantaranya tergolong keluarga miskin. Pembangunan jalan dan jembatan yang justru diperlukan oleh masyarakat Lembata malahan tidak dibangun dalam satu dekade ini. Bagaimanapun tanggung jawab pemerintah daerah yang seharusnya memberikan pelayanan kepada masyarakat miskin bukan menjadi prioritas utama, pembangunan sekolah yang dilakukan

semata-mata hanya kucuran dana pemerintah pusat melalui alokasi khusus dan bukan inisiatif daerah.

Keadaan memprihatikan yang lain muncul, di tengah kemiskinan yang begitu akrab dengan sebagian besar masyarakat NTT tepatnya di Kabupaten Timor Tengah Utara, kelurahan Mobeli terdapat sumber daya alam yang membuka celah kemiskinan masyarakat, tambang mangan yang sedang *booming* di NTT (Kompas, Sabtu, 29 Mei 2010), harapan yang besar dari masyarakat terhadap penghasilan tambahan dari tambang ini, hasilnya masyarakat secara tradisional tanpa memperhatikan dampak lingkungan dan keselamatan kerja. Setiap harinya mereka menggali sedalam 2 meter dan terkadang tidak mendapat hasil sama sekali, bayangkan kerusakan lingkungan yang akan terjadi jika hal ini terus dibiarkan, tak jarang masyarakat dari wilayah lain yang datang untuk menambang, banyak dari mereka yang datang dari daerah lainnya di NTT dengan bermodal nekat dan perlengkapan seadanya. Banyak dari mereka membawa keluarganya, anak-anak juga istri, mereka tinggal di bawah tenda yang beralaskan tikar, yang ternyata anak dan istri mereka bekerja di tambang tersebut untuk menambah penghasilan keluarga. Tak jarang dari mereka terserang penyakit karena kondisi tempat yang mereka tinggali tidak sehat. Keadaan lingkungan yang dieksploitasi tanpa perhitungan yang baik ini juga telah merengut sekitar 30 nyawa, bayangkan satu kilogram mangan dihargai oleh cukong Rp.350-Rp.400, dan dijual kembali oleh cukong kepada pemilik kuasa pertambangan dengan harga Rp. 1.500-Rp. 1.700. Dari keuntungan sebanyak itu, tidak ada yang bertanggung jawab akan keselamatan pekerja mangan. Kondisi seperti ini sering kali terjadi dimanapun kemiskinan itu berada, mereka hanya dimanfaatkan tenaganya saja tanpa perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja. Bukan pemberdayaan seperti ini yang dikehendaki masyarakat, sebuah peluang yang memang harus dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan mereka.

Menurut data tahun 2010, jumlah KAT di NTT mencapai 17.765 kepala keluarga (KK), tersebar di 220 desa dalam 20 kabupaten di NTT. Sekretaris Dinas Sosial (Dinsos) Provinsi NTT, Drs. Piter Manuk, pada semiloka terkait telah dilaksanakannya Studi Kelayakan

dalam rangka Pengkajian Calon Lokasi Permukiman (PCLP) KAT di Aula Dinsos Provinsi NTT, Jumat (15/10/2010), mengatakan, tahun 2010 Dinsos bekerja sama dengan Pusat Penelitian Kebudayaan dan Pariwisata Lembaga Penelitian Universitas Nusa Cendana (Undana), melakukan pengkajian di lima kabupaten, yakni Manggarai di Desa Lelak, Kabupaten Lembata di Lebatukan, Kabupaten TTU di Mutis, yang dibiayai dengan dana dekosentrasi. Sementara di Kabupaten Rote Ndao dan Alor dibiayai dengan dana APBD I. Manuk mengatakan, saat ini NTT belum bebas dari KAT karena adanya tekanan krisis ekonomi yang berkepanjangan. Untuk itu, dibutuhkan partisipasi dan kerja sama dengan semua pihak. Manurutnya, jumlah penduduk NTT tahun 2010 mencapai 4,6 juta jiwa, dan 23,32% di antaranya adalah masyarakat miskin atau tertinggal. Gubernur NTT mencanangkan pada tahun 2013 jumlah ini harus ditekan sampai 16 persen (Pos Kupang, 2010).<sup>6</sup>

### **Upaya Pemerintah dalam Pemberdayaan Masyarakat**

Salah satu penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial Departemen Sosial (Mujiyadi, 2007:101) di Kabupaten Belu yang secara geografis terdapat wilayah perbatasan dengan Negara Republik Demokratik Timor Leste (RDTL) yang memiliki luas 2.445.57 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 358.076 jiwa, dengan jumlah penduduk miskin 37.150 jiwa. Program yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Belu adalah program Bantuan Permodalan UEP, Bantuan Bahan Bangunan Rumah, Bantuan Santunan Hidup, Bantuan Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni dan bantuan sarana lingkungan yang dilaksanakan di beberapa desa/kelurahan. Meskipun tahap pra pemberdayaan masyarakat telah dilakukan dengan sangat teliti, dan kebutuhan yang paling mendasar di Kabupaten Belu adalah kebutuhan sehari-hari, kebutuhan anak-anak sekolah dan masalah-masalah keamanan. Peternakan sapi yang dikelola bersama merupakan sebuah usaha untuk penanganan kemiskinan. Usaha ini sangat membantu memberikan tambahan, seperti di daerah

---

<sup>6</sup> <http://www.pos-kupang.com/read/artikel/54060/komunitas-adat-terpencil-harus-diberdayakan>, diakses tanggal 17 Juni 2010.

Dikesare, Kabupaten Lembata yang berhasil memberdayakan diri dan keluar dari selimut kemiskinan dengan berternak sapi Australia. Berawal dari bantuan pemerintah yang diolah dengan menggunakan cara pengembangbiakan berkelompok akhirnya menuang hasil yang menjanjikan, bahkan berkat hasil usahanya tersebut bisa menyediakan fasilitas pendidikan bagi anak untuk sekolah sampai perguruan tinggi. Pemberdayaan perempuan juga tidak ketinggalan, melalui usaha tenun kain tradisional, karena kebanyakan di Desa Matabei di Boboki, Kabupaten Timor Tengah Utara. Diawali dengan pendampingan delapan wanita, Yovita memulai usaha tenun masyarakat. Setelah sekian lama usaha masyarakat itupun berkembang menjadi 34 kelompok, yang masing-masing kelompok terdiri dari 8-20 perajin. Usaha tenun tradisional ini sekarang bisa menghidupi 1700 keluarga, atau 4000 jiwa dari tiga kecamatan (Kompas, Senin, 31 Mei 2010). Kegiatan yang memanfaatkan sumber daya alam ini juga akhirnya memberikan dampak positif pada lingkungan, bahan baku untuk tenunan yang dihasilkan dari tanaman yang ditanami oleh para perajin.

Selain itu perlu dilakukan pemanfaatan sumber daya lainnya untuk menunjang program-program pemerintah guna peningkatan perekonomian masyarakat setempat, memang keadaan yang serba kurang karena kondisi tanah yang kering di beberapa wilayah menjadi masalah yang tidak kalah pentingnya bagi masyarakat itu sendiri. Tetapi masih banyak fasilitas alam yang tersedia yang bisa dimanfaatkan untuk kepentingan pemberdayaan, misalnya di wilayah KAT atau daerah yang miskin dekat dengan laut, budaya yang berbeda, kerajinan tiap suku, dan kearifan lokal yang masih terjaga oleh komunitas KAT itu sendiri bisa dijadikan komoditas yang berharga bagi wisatawan mancanegara ataupun lokal untuk lebih memperkaya khasanah pengetahuan.

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial yang mencerminkan “*people-centered, participatory, empowering, and sustainable*” (Chambers, 1995. Dalam Suradi, 2004:26) yang melihat beberapa peluang alternatif untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengembangkan kearifan lokalnya dalam membantu perekonomian mereka sendiri. Peran aktif setiap individu dituntut dalam

pemberdayaan di masyarakat, sebuah kegotongroyongan, keterikatan kepercayaan antara sesama menjadi syarat utama dalam pemberdayaan dan pengembangan kedinamisan masyarakat untuk mencapai kemajuan. Penciptaan iklim yang kondisional menjadi penting, tetapi bukanlah sebuah keadaan yang dipaksakan dengan kekuatan represif, melainkan pengembangan ketoleransian dan kemajemukan yang dikemas melalui tingkat kepercayaan yang memberikan rasa aman kepada setiap orang. Keadaan seperti ini harus di stimulus dengan memberikan motivasi dan informasi kepada masyarakat yang akan memberikan kesempatan dan akses terhadap peluang-peluang yang mampu meningkatkan sumber pendapatan mereka, penanaman nilai-nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan. Tidak hanya itu, menciptakan iklim yang potensial bagi pengembangan masyarakat dengan membangun daya melalui dorongan, motivasi juga membangkitkan kesadaran potensi dirinya, memperkuat potensi yang dimiliki masyarakat dengan peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan, serta akses menuju sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja dan pasar, tentunya diikuti dengan pembangunan prasarana dan sarana dasar, baik fisik maupun sosial yang dapat diakses oleh masyarakat dari lapisan yang paling bawah. Selanjutnya perlindungan bagi mereka yang lemah harus secara jelas diatur oleh undang-undang yang kuat. Bukan hanya individu yang menjadi sasaran pemberdayaan, tetapi juga kelompok, hal ini banyak membantu individu dalam menyelesaikan masalah yang terjadi, hubungan timbal-balik dan saling membutuhkan dan saling mempengaruhi dalam membangun suasana keterberdayaan yang sehat (Chambers, 1995. Dalam Suradi, 2004:27-29).

Banyak potensi kebudayaan yang dapat ditampilkan bagi wisatawan lokal dan luar negeri, baik di pesisir, pantai, pegunungan dan di gunung pedalaman tersimpan budaya lokal yang unik dan eksotis. Misalnya di Kabupaten Lembata, Kecamatan Wulandono, kampung nelayan Lamalera, mereka memiliki kebiasaan berburu paus yang ditetapkan pada tanggal 1 Mei sebagai tahun perburuan paus. Tak heran wisatawan Jepang Kataro Kojima yang pekerjaannya sebagai

penulis datang setiap tahun untuk menyaksikan perburuan paus ini, yang menurutnya tradisi yang telah lama hilang karena telah beralihnya para nelayan Jepang ke alat tangkap yang lebih modern (Kompas, Sabtu, 29 Mei 2010). Saat ini perburuan paus secara tradisional hanya ada di Indonesia dan Kanada, bukan suatu yang mustahil jika kebudayaan ini akan terkikis oleh arus globalisasi, apalagi keadaan sosial masyarakat Lamalera yang memiliki kebiasaan menggunakan kain sarung bagi remaja perempuannya (*kefatex*) pada upacara adat, sekarang mereka memilih untuk menggunakan celana panjang dengan berbagai model. Jumlah nelayan penangkap paus pun berkurang, saat ini hanya 20 perahu yang masih aktif. Dari sekitar 466 keluarga di Lamalera, tidak sampai 5 persennya masih mempertahankan perahu berburu pausnya.

Keterbatasan modal yang tersedia dari pemerintah merupakan masalah yang selalu akan timbul dalam pemberdayaan masyarakat, terutama masyarakat KAT, selain tingkat korupsi yang tinggi di daerah memberikan dampak kepada masyarakat miskin itu sendiri. Alternatif yang ada adalah bagaimana memanfaatkan lahan yang ada untuk dijadikan sumber baru yang memberikan *income* kepada masyarakat. Keadaan alam, kebudayaan dan kearifan lokal memberikan celah untuk sebuah potensial bagi pemberdayaan KAT, tanpa bantuan pemerintah yang besar, maksudnya pemerintah hanya turun tangan dengan membantu sarana-sarana infrastruktur kepada akses-akses Komunitas Desa terpencil, selebihnya masyarakatlah yang berperan aktif di sana.

### **Pemberdayaan KAT di NTT melalui Sektor Pariwisata**

Tak perlu di perdebatkan lagi, kekayaan alam dan budaya Indonesia memiliki daya tarik tersendiri bagi wisatawan mancanegara maupun nusantara, berdasarkan laporan Kementerian Budaya dan Pariwisata jumlah pengunjung wisata dari luar negeri berdasarkan data tahun 2009 dan 2010 merupakan data kunjungan wisman di luar penumpang transit internasional total jumlah dari bulan Januari sampai Desember 2009 adalah 6,323,730 orang melalui jenis pintu

masuk melalui udara, darat dan air (Budpar, 2010)<sup>7</sup>. Jumlah pengunjung yang begitu potensial ini merupakan sumber devisa yang penting bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia, khususnya bagi masyarakat yang terkena dampak langsung dari sektor pariwisata ini. Jika diamati jumlah devisa yang diterima menurut laporan penerimaan devisa melalui sektor pariwisata dari mancanegara sebesar 6.297,99 juta USD (Budpar, 2010)<sup>8</sup>. Dengan penerimaan rata-rata per individu per kali datang adalah 995,93 USD, dengan pengeluaran rata-rata per kunjungan terbesar di keluarkan oleh wisatawan asal Norwegia, sementara pengeluaran rata-rata terkecil per kunjungan adalah negara Singapore (Budpar, 2010)<sup>9</sup>. Selain itu pariwisata menempati *ranking* ke tiga dari devisa komoditas ekspor pada tahun 2009 yang mencapai 6.298,02 juta USD, di bawah hasil ekspor minyak dan gas bumi 19.018,30 juta USD dan 10.367,62 juta USD untuk minyak kelapa sawit mengalahkan komoditi pakaian jadi, karet olahan, alat listrik dan tekstil (Budpar, 2010)<sup>10</sup>. Hal ini membuktikan pariwisata adalah komoditas yang memiliki nilai jual yang sangat berpotensi dalam membangun perekonomian negara, selain industri pariwisata yang menikmati hasil dari “eksploitasi” alam, budaya masyarakat setempat dan fasilitas yang telah disediakan pemerintah juga masyarakat sebagai pelaku penyedia jasa layanan di lapangan.

Industri pariwisata sekarang ini sedang beralih ke arah kepedulian terhadap isu-isu sosial-ekonomi, yang menjadi perhatian para wisatawan adalah bagaimana kesejahteraan masyarakat di wilayah

---

<sup>7</sup> “Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara Menurut Pintu Masuk dan Kebangsaan”, [http://www.budpar.go.id/filedata/5521\\_1699-Februari2010.pdf](http://www.budpar.go.id/filedata/5521_1699-Februari2010.pdf), diakses tanggal 17 Juni 2010.

<sup>8</sup> “Perkembangan Pengunjung Mancanegara Tahun 2004 - 2010”, [http://www.budpar.go.id/filedata/5434\\_1703-rekap20042010.pdf](http://www.budpar.go.id/filedata/5434_1703-rekap20042010.pdf) diakses tanggal 17 Juni 2010, diakses tanggal 17 Juni 2010.

<sup>9</sup> “Rata-rata Pengeluaran Wisatawan Mancanegara Per Kunjungan Menurut Negara Tempat Tinggal, Tahun 2004 - 2009”, [http://www.budpar.go.id/filedata/5423\\_1600-T09.pdf](http://www.budpar.go.id/filedata/5423_1600-T09.pdf), diakses tanggal 17 Juni 2010.

<sup>10</sup> “Ranking Devisa Pariwisata terhadap Komoditas Ekspor Lainnya Tahun 2004-2009”, <http://www.budpar.go.id/filedata/54361695-Rankingdevisa.pdf>, diakses tanggal 17 Juni 2010.

kunjungannya memiliki keadaan sosial dan ekonomi yang baik. Keadaan seperti ini haruslah ditangkap sebagai peluang usaha yang langsung berdampak bagi masyarakat, terlebih lagi dalam mengatasi persoalan kemiskinan tidak hanya bisa dilakukan dengan strategi tidak langsung (*indirect strategy*), tetapi strategi langsung (*direct strategy*) yang lebih mendorong masyarakat untuk meningkatkan sumber daya manusianya, meningkatkan pendapatan ekonomi keluarga demi tercapainya keluarga sejahtera. Lagi pula, selain beberapa keadaan yang dapat dinikmati adalah dampak dari kedatangan turis itu sendiri bagi masyarakat tersebut. Kawasan Strategi Pariwisata (Lihat UU No. 10 tahun 2009) sebagai fungsi utama atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata menjadi pekerjaan rumah untuk lembaga eksekutif yang mempunyai peran yang besar dalam memajukan perekonomian juga sosial selain pemerintahan di daerah juga masyarakat itu sendiri. Kerja keras pemerintah pusat dan daerah haruslah terus dilakukan untuk memperkuat ketertarikan wisatawan nasional juga luar negeri. Kerja keras ini tentunya pada wilayah-wilayah yang masih belum tersentuh atau memiliki potensi yang menjanjikan bagi perkembangan pariwisata itu sendiri dan yang paling penting lagi adalah meningkatkan sumber pendapatan kepada masyarakat dari kearifan lokal yang mereka miliki. Kekayaan dan keanekaragaman sumber daya alam yang ada sangat berbanding terbalik dengan kondisi ekonomi masyarakat kita. Membuktikan pemerintah pusat dan daerah harus secara konsisten dalam membangun daerah-daerah yang tersebar di seluruh wilayah Republik Indonesia ini.

Dalam membangun pariwisata di daerah yang masih baru, yang paling mempengaruhi keberhasilan selain pemerintah juga daerah, faktor yang juga tak kalah pentingnya adalah partisipasi masyarakat itu sendiri untuk merubah keadaan ekonomi dan sosialnya ke arah yang lebih baik. Partisipasi masyarakat tentunya menjadi penting dikarenakan efek langsung yang diberikan oleh wisatawan dapat memberikan motivasi kepada mereka. Jika dilakukan dengan baik, pariwisata adalah salah satu jalan keluar untuk memberikan solusi dari keadaan miskin sebagian masyarakat Indonesia terlebih lagi yang tersebar di pedesaan juga di komunitas adat terpencil yang memiliki

banyak sumber daya alam dan manusia melalui kearifan lokal sebagai informasi yang bersifat multidisiplin bagi wisatawan.

Pemerintah memberikan kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk membantu, merancang proses-proses pembuatan kebijakan, perencanaan pembangunan, penyelenggaraan pelayanan publik serta pengelolaan sumber daya dan aset daerah, tidak lagi hanya melibatkan masyarakat pada tahapan paling awal sebagai bentuk pencarian legitimasi (Mulyadi, 2009:15). Kepercayaan yang besar dari pemerintah untuk memberikan sebagian kecil kekuasaannya kepada masyarakat, akan membuat masyarakat lebih mandiri, percaya diri dan bertanggung jawab dalam mengolah sumber-sumber kekayaan yang ada. Dalam pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, pentingnya kemandirian merupakan kekuatan untuk merubah berbagai persoalan kemiskinan di negara ini yang membuat salah satu proses komunikasi dua arah antara masyarakat dan aparatur daerah lebih bersinergi dalam membangun kawasannya sendiri. Kekuatan komunikasi yang bersinergi ini menurut Canter (1977, dalam Mulyadi, 2009:17) adalah “suatu proses yang melibatkan masyarakat umum, dikenal dengan peran serta masyarakat, yaitu proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus-menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat secara penuh atas suatu proses kegiatan, dimana masalah-masalah dan kebutuhan lingkungan sedang dianalisa oleh badan yang berwenang”. Hal ini mengikis perasaan-perasaan masyarakat yang selalu resah terhadap kebijakan-kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah. Kebijakan yang tidak selalu berpihak kepada masyarakat miskin, mengabaikan hak-hak orang miskin, merasa tidak dilibatkan dalam prosesi pembuatan kebijakan, lambat laun akan berubah dalam partisipasi penuh masyarakat dalam membangun daerah dan taraf hidup mereka sendiri.

Kemiskinan menjadi masalah seluruh bangsa dunia ketiga, bagi bangsa Indonesia seakan masalah ini tak berujung, bentuk-bentuk bantuan dan strategi untuk mengentaskannya telah dicoba. Pada Maret 2009 Badan Pusat Statistik mengeluarkan berita resmi statistik yang memaparkan bahwa jumlah penduduk yang berada di garis kemiskinan sebesar 32,53 juta jiwa dan jumlah penduduk miskin di pedesaan pada tahun 2008 sebesar 22,19 juta jiwa dibandingkan dengan penduduk di

perkotaan sebesar 12,77 juta jiwa, penurunan tingkat kemiskinan kota dan desa pada tahun 2009 yakni sebesar 2,43 juta (15,42%). Dan selama periode 2008-2009 penurunan penduduk miskin di pedesaan berkurang 1,57 juta jiwa dimana peran dari komoditi makanan yang paling menyumbang besar dari garis kemiskinan (BPS, 2010)<sup>11</sup>. Banyaknya jumlah penduduk miskin yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia dengan berbagai macam suku, adat dan budaya, kayanya sumber daya alam yang kita miliki seharusnya merupakan modal yang sangat kuat guna mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat di setiap daerah. Keanekaragaman yang ada di setiap daerah yang beranekaragam menjadikan keunikan tersendiri. Cerita mengenai kemiskinan di daerah-daerah terpencil Indonesia merupakan masalah yang selalu menjadi persoalan bangsa ini. Pentingnya kerjasama sosial yang kuat antar masyarakat dan keinginan kuat pemerintah di daerah untuk mendorong berkembangnya potensi pariwisata untuk memberdayakan masyarakat miskin khususnya di Nusa Tenggara Timur (NTT).

Kemajuan perekonomian Indonesia selain berdampak pada kesejahteraan masyarakat memberikan dampak yang kontras dengan semakin banyaknya pengangguran dan kemiskinan di wilayah-wilayah desa dan kota itu sendiri. Keadaan seperti ini terus akan terjadi ketika pemberdayaan masyarakat miskin tidak dicermati secara serius dan berkesinambungan. Padahal sumber daya alam yang tersedia khususnya di Indonesia ini terbentang luas untuk di “eksploitasi” secara positif juga ramah lingkungan demi kemakmuran dan peningkatan pendapatan ekonomi masyarakat miskin khususnya pada pada tulisan ini Komunitas Adat Terpencil (KAT) di NTT. Keberadaan KAT yang tersebar di seluruh kepulauan Indonesia memang menuntut kerja keras dari semua sektor pemerintah dan swasta serta masyarakat KAT itu sendiri. KAT adalah kelompok sosial yang hidup dalam keterbatasan terutama dalam hal memenuhi kehidupan dasar, aksesibilitas terhadap informasi, tingkat pendidikan yang rendah juga peranan sosialnya

---

<sup>11</sup> *Berita Resmi Statistik, Badan Pusat Statistik, No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009, [http://www.bps.go.id/brs\\_file/kemiskinan-01-jul09.pdf](http://www.bps.go.id/brs_file/kemiskinan-01-jul09.pdf), diakses tanggal 17 Juni 2010*

terhadap masyarakat luar kelompoknya. Hal ini menyebabkan kesengsaraan yang terus diwariskan ke tiap generasi. Selain itu, komunitas seperti ini masih memiliki nilai-nilai tradisional yang masih kental dalam kehidupan kesehariannya. Sebuah kebudayaan yang masih menjunjung tinggi kearifan lokal yang sangat berbeda dari tiap-tiap wilayah KAT. Inilah yang membuat KAT berbeda dari lainnya, yang mampu mendongkrak daya jual kepada masyarakat di luar KAT itu sendiri.

Keterlibatan masyarakat, khususnya dari akar rumput merupakan basis dari pemberdayaan itu sendiri, tetapi merupakan hal yang sangat sulit dan membutuhkan sebuah perubahan pemikiran yang sangat radikal bagi masyarakat tertentu, dan sebuah tantangan yang besar karena akan ada kekuatan-kekuatan besar yang akan merasa terganggu. Oleh karena itu, perlu kiranya untuk mengkaji lebih rinci gagasan perubahan dari bawah apa saja yang terlibat (Lihat Jim Ife dan Frank Tesoriero, *Alternatif Pengembangan Masyarakat di era Globalisasi, "community development"* 2006:241-284):

- a. **Menghargai Pengetahuan Lokal**, adalah sebuah komponen esensial dari setiap kerja pengembangan masyarakat, dan ini dapat dirangkum dengan frasa "masyarakat yang paling tahu". Masyarakat memiliki pengetahuan akan pengalamannya sendiri, tentang kebutuhan dan masalah-masalahnya sendiri, kekuatan dan kelebihan, juga kelemahannya. Masyarakat lokal yang memiliki pengetahuan, kearifan dan keahlian ini, dan peran pekerja masyarakat adalah untuk mendengar dan belajar dari masyarakat, bukan mengajari masyarakat tentang problem dan kebutuhan mereka (Holland & Blackburn, 1998). Pada prakteknya kebanyakan bukan mereka yang berasal dari masyarakat yang memberikan gagasan-gagasan mengenai kebutuhan mereka, kebanyakan dari mereka merupakan para "ahli" yang justru memiliki pengetahuan yang berbeda dari masyarakat tersebut. Pengetahuan yang digunakan secara universal, bukan pengetahuan lokal yang memang secara khusus berada di wilayah yang khusus pula. Memang dalam pengembangan masyarakat dibutuhkan pengetahuan yang universal juga lokal, dan sudah semestinya pembangunan masyarakat harus

lebih besar bersandar kepada pengetahuan lokal. Karenanya, pekerja masyarakat yang baik harus berupaya menghargai dan mengesahkan pengetahuan lokal tersebut, akan mendengarkan dan belajar, dan tidak berasumsi bahwa kepakaran eksternalnya dapat menjawab semua permasalahan yang ada. Orang pribumi terus menerus menekankan kepentingan bentuk-bentuk lain dari ‘pengetahuan’, spiritualitas, kekuatan gaib, kecantikan, alam, dongeng dan pengetahuan tentang wilayah (Knudtson & Suzuki, 1992), tetapi inilah pengetahuan lokal yang sangat penting dalam pengembangan masyarakat. Alih-alih memberikan pengetahuan yang sudah menjadi pelajaran di sekolah atau universitas kepada masyarakat lokal untuk membantu pemberdayaan mereka. Letak keradikalan yang terjadi karenanya adalah kebiasaan para profesional, politis, akademis, peneliti, analis kebijakan, birokrat yang memegang kekuasaan terbiasa dengan gagasan bahwa merekalah yang paling tahu dan peran keberadaan mereka sebenarnya adalah memberikan solusi bagi masalah-masalah yang mereka hadapi, karena mereka masih beranggapan bahwa, ‘mereka yang berada di puncak organisasi dibayar lebih banyak, mempunyai lebih banyak hak istimewa dan lebih banyak otoritas daripada mereka yang berada di bawah (Weber, 1970).

Pentingnya pengetahuan eksternal dari pekerja masyarakat atau menurut penulis sebagai “pendamping”, tidak mungkin ditinggalkan secara utuh tetapi sebagai pengetahuan dasar diri terhadap pengetahuan lokal yang memang porsinya lebih banyak. Kebutuhan akan pendamping dari sumber lokal merupakan salah satu pendayagunaan pengetahuan lokal yang memiliki efektifitas dalam pemberdayaan masyarakat. Keadaan yang sama dapat dilakukan di komunitas adat terpencil di wilayah Nusa Tenggara Timur, yang kebanyakan dari mereka masih menjunjung tinggi budaya, pengetahuan mereka dalam kehidupan merupakan lempeng dasar dari tujuan keberdayaan. Pentingnya individu lokal yang mendampingi masyarakatnya sendiri merupakan jalan bagi KAT untuk lepas dari kemiskinan yang mereka alami selama ini. Sebagaimana tesis Durkheim yang mengatakan masyarakat

diselenggarakan bersama berdasarkan kesepakatan pedoman dan norma-norma sosial berdasarkan konsensus moral dan kesadaran kolektif (Slattery, 1991, dalam Holden, 2006:45), kesadaran kolektif yang dibangun melalui individu lokal akan lebih menarik dan mudah cair dalam sebuah lingkungan yang masih jarang tersentuh oleh kebudayaan luar. Akses terhadap individu lokal yang tahu akan masalah-masalah dalam komunitasnya merupakan salah satu jalan pemberdayaan KAT. Dengan mengumpulkan informasi dari mereka juga solusi menurut pengetahuan lokal dapat membuat kebijakan yang terarah dan bersinergi antara pemerintah juga masyarakat itu sendiri. Wisatawan memerlukan sarana informasi yang benar-benar baru untuk kebutuhan mereka, karena pariwisata adalah bagaimana kita masuk ke dalam pikiran wisatawan, bagaimana kita menyuguhkan gambaran mengenai keberadaan manusia pada sisi kebudayaan yang berbeda, bagaimana menempatkan cara pandang sebuah masyarakat terhadap dunia luar yang sama sekali baru bagi mereka. Jika hal ini dapat terungkap dari informan lokal sebagai sumber pengetahuan di wilayahnya, dan pemerintah sebagai corong untuk mempromosikan sumber-sumber kekayaan budaya di daerah dengan promosi yang baik dan bertanggung jawab kepada industri pariwisata di dalam negeri atau pun mancanegara.

- b. **Menghargai Kebudayaan Lokal**, suatu kebudayaan lokal masyarakat dapat juga terkikis oleh pemaksaan nilai-nilai dominan dari luar, dengan demikian menghilangkan nilai-nilai dan menganggap rendah pengalaman masyarakat lokal (Kleymeyer, 1994, dalam Jim Ife, 2006:250-252). Selain masyarakat lokal sebagai ujung tombak dari pemberdayaan, pendamping/pekerja masyarakat merupakan pendorong dari masyarakat tersebut dalam memberdayakan masyarakat itu sendiri. Kehadiran pendamping bagi komunitas adat terpencil merupakan orang yang memiliki pengetahuan dari luar dan dianggap memiliki kebudayaan yang lebih maju oleh mereka. Asumsi-asumsi yang benar menurut pekerja masyarakat tentang bagaimana melakukan sesuatu, tentang apa yang penting, apa yang adil dan baik, sebenarnya dapat bertentangan dengan kebiasaan

masyarakat setempat. Pendamping harus berhati-hati dalam mengasumsikan superioritas tradisi-tradisi kebudayaannya sendiri, meskipun demikian tidak berarti selalu menyetujui atau menerima semua nilai dan praktik lokal. Seperti nilai-nilai yang tidak memihak kepada kaum perempuan, pelanggaran dan menentang prinsip-prinsip HAM, bagaimana memberikan pendidikan dan juga gizi anak. Sebenarnya pendamping haruslah mengingat dua hal penting tentang kultur, pertama bahwa suatu “kebudayaan” tidak pernah statis, nilai dan praktik kebudayaan selalu berubah, dan tantangannya adalah menolong masyarakat terlibat dalam proses perubahan dengan suatu cara yang reflektif dan membangun. Kedua, tidak ada kebudayaan yang monolitik, akan ada orang dalam sendiri yang tidak setuju terhadap nilai-nilai kebudayaan dominan dan tidak terlibat dalam praktik kebudayaan tertentu. Nilai kultural lokal adalah penting dalam pengembangan masyarakat lokal dengan demikian adalah hakiki untuk seorang pekerja masyarakat/pendamping untuk mengerti dan menerima kultur lokal tersebut.

Salah satu alternatif pengembangan dalam komunitas adat terpencil di sektor pariwisata adalah mengangkat nilai-nilai kebudayaan itu sendiri. Keadaan yang ingin di eksplorasi oleh wisatawan merupakan keragaman/keadaan yang berbeda dengan kebudayaan wisatawan. Dalam pengembangannya, pekerja masyarakat memberikan pendampingan terhadap beberapa kesempatan perubahan keterbukaan untuk memfasilitasi turis masuk ke dalam interaksi sosial masyarakat lokal. Keadaan geografis provinsi Nusa Tenggara Timur yang memang tandus dan hanya beberapa lokasi saja yang memiliki sumber daya alam yang subur, kondisi seperti ini merupakan tantangan sekaligus jalan keluar dari pemberdayaan masyarakat, potensi-potensi yang berbeda dari setiap lingkungan masyarakat dapat dijadikan sumber pemberdayaan. Beberapa lokasi yang keadaan geografisnya sangat subur dan indah dapat menarik wisatawan dengan mudah, dengan bantuan berbagai pihak tentunya. Bagian tersulitnya adalah untuk daerah-daerah yang memang jauh dari memadai ketersediaan infrastrukturnya, kondisi masyarakatnya yang memang memprihatinkan jauh dari fasilitas

yang memadai, bahkan untuk memenuhi kebutuhan pokok, seperti air misalnya. Sedikit banyak, pemberdayaan komunitas adat terpencil melalui sektor pariwisata dapat dibidang sebagai *pro-poor tourism*, bukan mengekspos kemiskinan melainkan kebudayaan dan nilai-nilai yang dimiliki masyarakat adat terpencil yang akan diberikan pada wisatawan. Tantangan pariwisata seperti ini selain bisa menambah devisa bagi pemerintah juga dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat tersebut secara langsung.

- c. **Menghargai Keterampilan Lokal**, yang dapat dengan mudah terlewatkan oleh pekerja masyarakat yang bersemangat, kepakaran dari luar seringkali dicari dan dihargai padahal tersedia keterampilan yang cukup sempurna secara lokal. Hal ini karena keterampilan lokal sangat memadai karena ia membumi pada pengalaman lokal. Tetapi hal yang sebenarnya penting dalam hal menghargai keterampilan lokal adalah bahwa, seperti menghargai pengetahuan lokal, ia lebih memberdayakan ketimbang melemahkan. Para pendamping dapat membantu untuk membuat beberapa daftar keterampilan lokal yang ada dalam sebuah masyarakat, seringkali hal seperti ini akan banyak menemukan susunan yang panjang dan kaya dari keterampilan-keterampilan dikuasai diperoleh warga dari fase kehidupannya, misalnya melalui pekerjaan, minat-minat untuk mengisi waktu luang. Sangat penting bagi pendamping untuk menghargai keterampilan lokal, menyadari bahwa banyak anggota masyarakat memiliki keterampilan-keterampilan yang tak pernah akan bisa dikuasai oleh para pekerja masyarakat itu. Dan pemberdayaan masyarakat yang berhasil bergantung pada pemanfaatan keterampilan-keterampilan tersebut untuk membantu proses pengembangan masyarakat.

Salah satu unsur penting dalam pariwisata yang dapat membangun pemberdayaan masyarakat adalah hasil dari kebudayaan yang berbentuk fisik asli wilayah tersebut. Merupakan sebuah penghargaan yang tertinggi sebuah kebudayaan adalah apresiasi yang diberikan masyarakat lokal terhadap masyarakat atau orang luar, dalam hal ini adalah wisatawan. Seseorang dari luar yang hidup dalam sebuah komunitas yang memiliki kekayaan kebudayaan

merupakan salah satu aset yang dapat dijadikan sebuah mesin penarik untuk meningkatkan kebutuhan hidup masyarakat lokal itu sendiri. Kehidupan masyarakat terpencil saat ini telah menjadi tren yang sedang berkembang di era globalisasi, dalam hal ini dibutuhkan observasi yang mendalam terhadap tiap-tiap komunitas sosial yang memang belum tersentuh oleh pembangunan.

## Simpulan

Pariwisata bukan hal yang mudah untuk dikembangkan, apalagi di daerah-daerah yang masih belum tersentuh oleh pembangunan seperti Komunitas Adat Terpencil, khususnya di NTT, yang perlu diketahui adalah kebutuhan wisatawan, ketertarikan turis terhadap sesuatu yang penting, baru dan bermakna dalam sebuah perjalanan yang akan dilakukan. Yang jadi titik penting dalam pemberdayaan KAT adalah sampai dimana masyarakat dapat mengolah sumber-sumber daya yang sudah tersedia di daerahnya. Pengolahan dengan berbasis pada masyarakat itu sendiri, bukan akhirnya hanya menjadi tontonan yang menguntungkan pemilik modal.

Pekerja masyarakat yang tangguh memberikan pendampingan kepada masyarakat lokal untuk mendorong sebuah komunitas mengatasi masalah-masalah mereka sendiri dan mencari jalan keluar bagi masyarakatnya. Masyarakat lokal harus mulai sadar akan problematika kehidupan komunitasnya dan secara bersama memberikan solusi terhadap masalah tersebut. Pariwisata memberikan peluang-peluang peningkatan kehidupan ekonomi KAT jika dikelola dengan baik oleh masyarakat dengan pendampingan yang berkelanjutan. Perlunya pendampingan masyarakat dari instansi terkait, khususnya pemerintah daerah sebagai motor penggerak pemberdayaan masyarakat di NTT dan peningkatan kualitas sumber daya manusia, baik pemerintah dan masyarakat secara berkelanjutan di tingkatkan. Selain itu, perlunya keterbukaan dari komunitas adat terpencil terhadap ruang publik mereka untuk dieksplorasi baik oleh mereka sendiri maupun oleh wisatawan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Franklin, Adrian. "The Sociology of Tourism." *The SAGE Handbook of Tourism Studies*. 2009. SAGE Publications. 3 May. 2010. [http://www.sage-ereference.com/hdbk\\_tourism/Article\\_n4.html](http://www.sage-ereference.com/hdbk_tourism/Article_n4.html).
- Mulyadi, Mohammad, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Masyarakat Desa". 2009. Nadi Pustaka.
- Mujiyadi., B., Drs., MSW., dkk, *Implementasi Program Pemberdayaan Fakir Miskin*, DepSOS, 2007.
- Suradi,. Drs., M.Si dkk, "Pengembangan Model: Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil," Dep SOS, 2004.
- Jim Ife dan Frank Tesoriero, "Alternatif Pengembangan Masyarakat di era Globalisasi, community development". 2006: 241-284.
- Holden, Andrew, "Tourism Studies and the Social Sciences", Routledge 270 Madison Ave, New York, NY 10016, 2006
- H. Zeppel, Indigenous Ecotourism, "Sustainable Development and Management", James Cook University, Cairns, Australia, 2006.
- Singgih, Ujianto, "Modal Sosial dan Ketahanan Keluarga Miskin", Desertasi Tidak Diterbitkan, Universitas Indonesia, 2004.
- Suradi,. Drs., M.Si dkk, "Pengembangan Model: Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil", Dep SOS, 2004.
- Jim Ife dan Frank Tesoriero, "Alternatif Pengembangan Masyarakat di era Globalisasi, community development". 2006: 241-284.

### Surat Kabar

- "Jangan Biarkan NTT Terbelakang", Kompas, Rabu 26 Mei 2010.
- "Potret Sedekade", Kompas, Kamis 27 Mei 2010.
- "Mangan, Berkah dan Bencana bagi NTT?", Kompas, Sabtu 29 Mei 2010.
- "Perburuan Paus Lamalera, Tradisi Dunia", Kompas, Sabtu 29 Mei 2010.
- "Bangun Kembali NTT yang Tandus", Kompas Senin, 31 Mei 2010.

## Internet

(<http://www.deptan.go.id/ppi/investasi/Content/NTT/mn0101.html>) diakses tanggal 17 Juni 2010.

[http://www.nttprov.go.id/ntt\\_09/index.php?hal=](http://www.nttprov.go.id/ntt_09/index.php?hal=), diakses tanggal 17 Juni 2010.

<http://www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1189487505,2728>, diakses tanggal 17 Juni 2010.

“Gurita Korupsi di Daerah Miskin”, <http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/05/25/02450412/gurita.korupsi.di.daerah.miskin> diakses tanggal 17 Juni 2010.

“Komunitas Adat Terpencil Harus di Berdayakan”, <http://www.poskupang.com/read/artikel/54060/komunitas-adat-terpencil-harus-diberdayakan>, diakses tanggal 17 Juni 2010.

“Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara Menurut Pintu Masuk Dan Kebangsaan”, [http://www.budpar.go.id/filedata/5521\\_1699-Februari2010.pdf](http://www.budpar.go.id/filedata/5521_1699-Februari2010.pdf), diakses tanggal 17 Juni 2010.

“Perkembangan Pengunjung Mancanegara Tahun 2004 – 2010”, [http://www.budpar.go.id/filedata/5434\\_1703-rekap20042010.pdf](http://www.budpar.go.id/filedata/5434_1703-rekap20042010.pdf) diakses tanggal 17 Juni 2010

“Rata-Rata Pengeluaran Wisatawan Mancanegara Per Kunjungan Menurutnegara Tempat Tinggal, Tahun 2004 – 2009”, [http://www.budpar.go.id/filedata/5423\\_1600-T09.pdf](http://www.budpar.go.id/filedata/5423_1600-T09.pdf), diakses tanggal 17 Juni 2010.

“Ranking devisa Pariwisata Terhadap Komoditas Ekspor Lainnya Tahun 2004-2009”, <http://www.budpar.go.id/filedata/54361695-Ranking-devisa.pdf>, diakses tanggal 17 Juni 2010.

“Berita Resmi Statistik, Badan Pusat Statistik, No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009”, [http://www.bps.go.id/brs\\_file/kemiskinan-01-jul09.pdf](http://www.bps.go.id/brs_file/kemiskinan-01-jul09.pdf), diakses tanggal 17 Juni 2010.

# MASA DEPAN LAHAN GAMBUT INDONESIA

**Teddy Prasetiawan**

Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi  
Sekretariat Jenderal DPR RI

**Abstract:** *The existence of peatland is oftenly beyond of our concern. The distinctive characteristics and the a low utilization rate makes this type of land into land that is marginalized. But behind it, peatlands have functions that are vital to the balance of the ecosystem as a buffer system and it has a high carbon reserves in relation to climate change issues. In an effort to conserve peatlands in the middle of explotation that has tendency to increase, the regulation that legally binding is needed.*

*In addition, steps should be taken is to re-inventory of peatland area and their distribution in anticipation of the uncertainty information about the existence of peatlands in Indonesia. The results of the re-inventory process will become a guidance for the government in making of policies that base on sustainable development. Meanwhile, for long-term development of research can be conducted based on peatland conservation.*

**Kata Kunci:** Lahan Gambut, Sistem Penyangga, Re-inventarisasi, Konservasi.

## Pendahuluan

Lahan gambut merupakan salah satu jenis lahan basah yang memiliki peran penting bagi keseimbangan ekosistem. Tidak hanya berfungsi sebagai habitat bagi kehidupan berbagai mahluk hidup, namun juga memiliki berbagai fungsi ekologis sebagai penyimpan air dan penyimpan karbon yang efektif.

Tanah gambut terbentuk dari timbunan sisa-sisa tanaman yang telah mati, baik yang sudah lapuk maupun belum. Timbunan terus bertambah karena proses dekomposisi terhambat oleh kondisi anaerob dan/atau kondisi lingkungan lainnya yang menyebabkan rendahnya

tingkat perkembangan biota pengurai. Pembentukan tanah gambut merupakan proses geogenik yaitu pembentukan tanah yang disebabkan oleh proses deposisi dan transportasi, berbeda dengan proses pembentukan tanah mineral yang pada umumnya merupakan proses pedogenik (Hardjowigeno, 1986:86-94).

Kondisi lahan gambut umumnya selalu jenuh air atau terendam sepanjang tahun kecuali didrainase atau dialirkan keluar dari tanah gambut. Tanah gambut adalah tanah yang memiliki kandungan bahan organik lebih dari 65% (berat kering) dan ketebalan gambut lebih dari 0,5 m (Driessen, 1978:763-779). Dengan karakteristik yang khas, yaitu kadar air tinggi; daya menahan beban yang rendah dan berpotensi terjadi penurunan muka tanah; kadar asam tinggi; serta tingkat kesuburan yang rendah, menyebabkan pemanfaatan lahan gambut rendah pada awalnya sehingga lahan gambut pun menjadi lahan yang termarjinalkan.

Indonesia merupakan negara keempat dengan luas lahan rawa gambut terluas di dunia (Euroconsult 1984 dalam KK-PLGN 2006:8-9), yaitu sekitar 20 juta ha, setelah Kanada (170 juta ha), Uni Soviet (150 juta ha), dan Amerika Serikat (40 juta ha). Namun, dari berbagai laporan (lihat Tabel 1), ternyata luas lahan gambut di Indonesia sangat bervariasi, yaitu antara 13,5-26,5 juta ha (rata-rata 20 juta ha). Sebagai catatan, hingga kini data luas lahan gambut di Indonesia belum dibakukan, karena itu data luasan yang dapat digunakan masih dalam kisaran 13,5 - 26,5 juta ha.

Tabel 1. Perkiraan Luas dan Sebaran Lahan Gambut di Indonesia Menurut Beberapa Sumber

Penulis/Sumber	Penyebaran gambut (dalam juta hektar)				Total
	Sumatera	Kalimantan	Papua	Lainnya	
Driessen (1978)	9,7	6,3	0,1	-	16,1
Puslittanah (1981)	8,9	6,5	10,9	0,2	26,5
Euroconsult (1984)	6,84	4,93	5,46	-	17,2
Soekardi & Hidayat (1988)	4,5	9,3	4,6	<0,1	18,4
Deptrans (1988)	8,2	6,8	4,6	0,4	20,1
Subagyo <i>et al.</i> (1990)	6,4	5,4	3,1	-	14,9
Deptrans (1990)	6,9	6,4	4,2	0,3	17,8
Nugroho <i>et al.</i> (1992)	4,8	6,1	2,5	0,1	13,5*
Radjagukguk (1993)	8,25	6,79	4,62	0,4	20,1
Dwiyono& Racman (1996)	7,16	4,34	8,40	0,1	20,0
Wetlands International – Indonesia Programme	7,20	5,77	-	-	-

\*) tidak termasuk gambut yang berasosiasi dengan lahan salin dan lahan lebak (2,46 juta hektar); (tidak ada data)  
(Sumber: Euroconsult, 1984, dalam KK-PLGN, 2006: 8-9)

Terlepas dari kesimpangsiuran informasi tersebut, luas lahan gambut Indonesia adalah setengah dari luas total lahan gambut hutan tropis di dunia. Ketersediaan lahan yang semakin terbatas menyebabkan pemanfaatan lahan-lahan marjinal, seperti lahan gambut, menjadi semakin meningkat. Konflik yang terjadi di lahan gambut relatif rendah karena jumlah penduduk yang mendiami lahan jenis ini jarang serta tingkat pemanfaatan lahan gambut yang pula rendah menjadi alasan untuk mengubah fungsi lahan gambut menjadi lahan perkebunan atau pertanian. Mengingat vitalnya peran lahan gambut sebagai penyokong ekosistem dan penyimpan karbon, perlu dilakukan perlindungan yang terencana terhadap keberadaan ekosistem ini.

Terdapat pihak yang pro dan kontra terhadap pemanfaatan lahan gambut. Pihak yang pro beralasan bahwa lahan gambut merupakan bagian dari sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, seperti pertanian, perkebunan, atau pertambangan. Sementara itu, pihak yang kontra

berpandangan bahwa lahan gambut memiliki peran penting dalam menyangga ekosistem dan sangat rentan terhadap pengrusakan.

Kontroversi antara wacana eksploitasi dan konservasi tersebut hendaknya ditengahi oleh aturan yang jelas dan dijalankan secara konsisten agar pemanfaatan lahan gambut mendatangkan manfaat yang optimal bagi kesejahteraan rakyat. Pengalaman pemanfaatan lahan gambut di masa lalu harusnya dijadikan pertimbangan bijak dalam mengalihfungsikan lahan gambut bagi segala bentuk pembudidayaan.

Tulisan singkat ini akan mengupas tentang definisi dan karakteristik lahan gambut, sejarah pengelolaan lahan gambut, dan tinjauan kebijakan yang mengatur keberadaan lahan gambut, serta membahas permasalahan pokok yang perlu dituntaskan menuju pengelolaan lahan gambut Indonesia yang lebih baik.

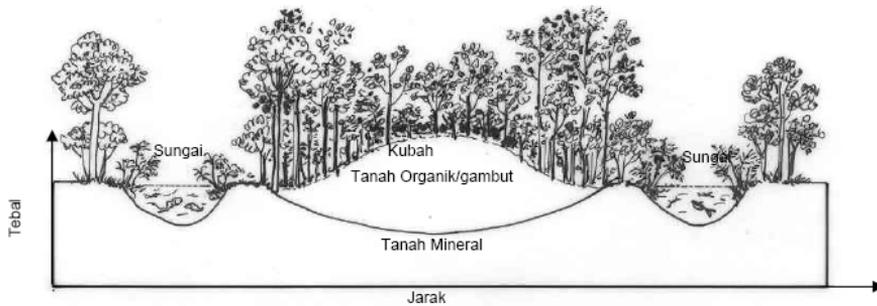
### **Definisi, Karakteristik, dan Sebaran Lahan Gambut di Indonesia**

Lahan gambut merupakan suatu ekosistem lahan basah yang dibentuk oleh adanya penimbunan/akumulasi bahan organik di lantai hutan yang berasal dari reruntuhan vegetasi di atasnya dalam kurun waktu lama (ribuan tahun). Akumulasi ini terjadi karena lambatnya laju dekomposisi dibandingkan dengan laju penimbunan bahan organik di lantai hutan yang basah/tergenang tersebut.

Secara fisik, lahan gambut merupakan tanah organosol atau tanah histosol yang umumnya selalu jenuh air atau terendam sepanjang tahun kecuali didrainase. Beberapa ahli mendefinisikan gambut dengan cara yang berbeda-beda. Beberapa definisi yang sering digunakan sebagai acuan antara lain:

- Gambut adalah tanah yang memiliki kandungan bahan organik lebih dari 65 % (berat kering) dan ketebalan gambut lebih dari 0.5 m (Driessen, 1978: 763-779)
- Gambut adalah tanah yang tersusun dari bahan organik dengan ketebalan lebih dari 40 cm atau 60 cm, tergantung dari berat jenis (BD) dan tingkat dekomposisi bahan organiknya (*Soil Taxonomy*).

Sebagian besar lahan gambut di Indonesia memiliki kubah (lihat Gambar 1). Kubah gambut adalah bagian dari ekosistem gambut yang cembung dan memiliki elevasi lebih tinggi dari daerah sekitarnya, yang berfungsi sebagai pengatur keseimbangan air.



Gambar 1. Profil Kubah Gambut  
(Sumber: KK-PLGN, 2006: 8)

Berikut ini klasifikasi gambut yang diambil dari sumber KK-PLGN tahun 2006 yang diuraikan dalam sudut pandang yang berbeda, yaitu dari tingkat kematangan, kesuburan, kedalaman, dan posisi pembentukannya.

Berdasarkan tingkat kematangannya, gambut dibedakan menjadi:

- **Gambut saprik** (matang);
- **Gambut hemik** (setengah matang); dan
- **Gambut fibrik** (mentah).

Berdasarkan tingkat kesuburannya, gambut dibedakan menjadi:

- **Gambut eutrofik** adalah gambut yang subur yang kaya akan bahan mineral serta unsur hara lainnya. Biasanya terkandung dalam gambut tipis;
- **Gambut mesotrofik** adalah gambut yang agak subur karena memiliki kandungan mineral dan basa sedang;
- **Gambut oligotrofik** adalah gambut yang tidak subur karena miskin mineral dan basa. Biasanya terkandung dalam kubah gambut dan gambut tebal.

Gambut di Indonesia sebagian besar tergolong gambut mesotrofik dan oligotrofik (Page et. al, 1998:45). Gambut eutrofik di Indonesia hanya sedikit dan umumnya tersebar di daerah pantai dan di sepanjang jalur aliran sungai. Gambut di Sumatra relatif lebih subur dibandingkan dengan gambut di Kalimantan.

Berdasarkan lingkungan pembentukannya, gambut dibedakan atas:

- **Gambut ombrogen** yaitu gambut yang terbentuk pada lingkungan yang hanya dipengaruhi oleh air hujan;
- **Gambut topogen** yaitu gambut yang terbentuk di lingkungan yang mendapat pengayaan air pasang. Dengan demikian gambut topogen akan lebih kaya mineral dan lebih subur dibandingkan dengan gambut ombrogen.

Berdasarkan kedalamannya gambut dibedakan menjadi:

- **Gambut dangkal** yaitu gambut dengan kedalaman 50 – 100 cm;
- **Gambut sedang** yaitu gambut dengan kedalaman 100 – 200 cm;
- **Gambut dalam** yaitu gambut dengan kedalaman 200 – 300 cm; dan
- **Gambut sangat dalam** yaitu gambut dengan kedalaman > 300 cm.

Berdasarkan proses dan lokasi pembentukannya, gambut dibagi menjadi:

- **Gambut pantai** adalah gambut yang terbentuk dekat pantai laut dan mendapat pengayaan mineral dari air laut;
- **Gambut pedalaman** adalah gambut yang terbentuk di daerah yang tidak dipengaruhi oleh pasang surut air laut tetapi hanya oleh air hujan; dan
- **Gambut transisi** adalah gambut yang terbentuk di antara kedua wilayah tersebut, yang secara tidak langsung dipengaruhi oleh air pasang laut.

Sebagai sebuah ekosistem lahan basah, gambut memiliki karakter yang unik dibandingkan dengan ekosistem-ekosistem lainnya. Sifat unik gambut dapat dilihat dari sifat kimia dan fisiknya. Sifat kimia tanah gambut antara lain:

- (1) Tingkat kesuburan relatif rendah;
- (2) Tingkat keasaman tinggi dengan kisaran pH 3-5; dan
- (3) Mengandung asam fenolat yang bersifat racun yang menghambat pertumbuhan tanaman.

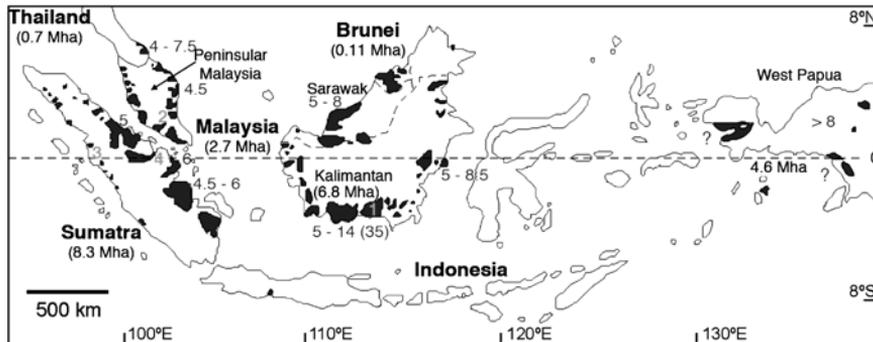
Sementara itu, karakteristik fisik yang perlu dicermati dari lahan gambut, antara lain:

- (1) kadar air tanah gambut tinggi berkisar antara 100 - 1.300% dari berat keringnya (Mutalib et al., 1991). Artinya bahwa gambut mampu menyerap air sampai 13 kali bobotnya;
- (2) daya dukung bebannya (*bearing capacity*) rendah sehingga akar tanaman sulit menopang beban tanaman secara kokoh;
- (3) daya hantar hidrolis secara horizontal sangat besar tetapi secara vertikal sangat kecil sehingga mobilitas dan ketersediaan air dan hara tanaman rendah;
- (4) bersifat mengkerut tak balik (*irreversible*) sehingga daya retensi air menurun dan peka terhadap erosi, yang mengakibatkan hara tanaman mudah tercuci dan tanah gambut menjadi kering; dan
- (5) terjadinya penurunan permukaan tanah (*subsidence*) setelah dilakukan pengeringan atau dimanfaatkan untuk budi daya tanaman; dan
- (6) kandungan karbon tinggi sehingga akan melepaskan karbon bila terbakar.

Gambut memiliki kandungan karbon sebesar 329 sampai 525 Gt atau 35% dari total karbon dunia, sedangkan gambut di Indonesia memiliki Carbon sebesar 46 Gt (1 Gt = 109 ton) atau 8-14% dari karbon yang terdapat di dunia. Dengan demikian gambut memiliki peran yang cukup besar menjaga iklim global. Apabila gambut tersebut terbakar atau mengalami kerusakan, material ini akan mengeluarkan gas terutama CO<sub>2</sub>, N<sub>2</sub>O, dan CH<sub>4</sub> ke udara berdampak mengemisikan Gas Rumah Kaca (GRK).

Sebagian besar gambut tropis terdapat di Asia Tenggara, yaitu sebesar 57% dari gambut dunia dan Indonesia memiliki gambut yang terbesar sebanyak 65% dari gambut yang terdapat di Asia Tenggara

yang diikuti oleh Malaysia sebanyak 9,1%. Secara visual, sebarannya di Asia Tenggara dapat dilihat pada gambar 2 berikut ini:



Gambar 2. Peta Sebaran Lahan Gambut di Asia Tenggara  
(Sumber: Rieley et al., 1996, dalam Page, 2010: 25)

Pembentukan gambut di beberapa daerah pantai Indonesia diperkirakan dimulai sejak zaman glasial akhir, sekitar 3.000 - 5.000 tahun yang lalu. Proses pembentukan gambut pedalaman bahkan lebih lama lagi, yaitu sekitar 10.000 tahun yang lalu (Brady 1997 dalam Daniel Murdiyarso et al 2004 dalam KK-PLGN, 2006:8-9). Hal ini menjelaskan bahwa dibutuhkan waktu ribuan tahun dalam proses pembentukan gambut yang memiliki fungsi vital dalam menjaga keseimbangan lingkungan.

### Mengapa Lahan Gambut Penting bagi Ekosistem

Lahan gambut memiliki fungsi ekologis yang sangat penting perannya bagi kelestarian lingkungan hidup, antara lain (KK-PLGN, 2006: 11-16):

#### 1. Pengatur hidrologi

Gambut memiliki porositas yang tinggi sehingga mempunyai daya menyerap air yang sangat besar. Apabila jenuh, gambut saprik, hemik dan fibrik dapat menampung air berturut-turut sebesar 450%, 450 - 850%, dan lebih dari 850% dari bobot keringnya atau hingga 90% dari volumenya. Karena sifatnya itu, gambut memiliki kemampuan sebagai penambat (reservoir) air tawar yang

cukup besar sehingga dapat menahan banjir saat musim hujan dan sebaliknya melepaskan air tersebut pada musim kemarau sehingga dapat mencegah intrusi air laut ke darat.

Fungsi gambut sebagai pengatur hidrologi dapat terganggu apabila mengalami kondisi drainase yang berlebihan karena material ini memiliki sifat kering tak balik, porositas yang tinggi, dan daya hantar vertikal yang rendah. Gambut yang telah mengalami kekeringan sampai batas kering tak balik, akan memiliki bobot isi yang sangat ringan sehingga mudah hanyut terbawa air hujan, strukturnya lepas-lepas seperti lembaran serasah, mudah terbakar, sulit menyerap air kembali, dan sulit ditanami kembali.

## 2. Sarana konservasi keanakeragaman hayati

Gambut hanya terdapat di sebagian kecil permukaan bumi. Lahan gambut di dunia diperkirakan seluas 400 juta ha atau hanya sekitar 2,5% daratan di permukaan bumi ini. Jumlahnya yang terbatas dan sifatnya yang unik menyebabkan gambut merupakan habitat unik bagi kehidupan beraneka macam flora dan fauna. Beberapa macam tumbuhan ternyata hanya dapat hidup dengan baik di lahan gambut, sehingga apabila lahan ini mengalami kerusakan, dunia akan kehilangan beraneka macam jenis flora karena tidak mampu tumbuh pada habitat lainnya. Di Sumatera, lebih dari 300 jenis tumbuhan dijumpai di hutan rawa gambut (Giesen W, 1991). Sedangkan satwa langka pada habitat ini antara lain buaya sinyulong (*Tomistoma schlegelii*), harimau sumatera (*Panthera tigris sumatrae*), beruang madu (*Helarctos malayanus*), tapir (*Tapirus indicus*), mentok rimba (*Cairina scutulata*), dan bangau tongtong (*Leptoptilos javanicus*) yang merupakan salah satu spesies burung air yang dilindungi, dan terdaftar dalam *Appendix I* CITES, serta masuk dalam kategori *Vulnerable* dalam *Red Databook* IUCN.

Keanekaragaman hayati yang hidup di habitat lahan gambut merupakan sumber plasma nutfah yang dapat digunakan untuk memperbaiki sifat-sifat varietas atau jenis flora dan fauna komersial sehingga diperoleh komoditas yang tahan penyakit, berproduksi tinggi, atau sifat-sifat menguntungkan lainnya.

### 3. Penjaga iklim global

Perubahan iklim merupakan fenomena global yang ditandai dengan berubahnya suhu dan distribusi curah hujan. Kontributor terbesar bagi terjadinya perubahan tersebut adalah gas-gas di atmosfer yang sering disebut Gas Rumah Kaca (GRK) seperti karbondioksida ( $\text{CO}_2$ ), metana ( $\text{CH}_4$ ), dan Nitrus oksida ( $\text{N}_2\text{O}$ ) yang konsentrasinya terus mengalami peningkatan (Daniel Murdiyarso dan Suryadiputra, 2004). Gas-gas tersebut memiliki kemampuan menyerap radiasi gelombang panjang yang bersifat panas sehingga suhu bumi akan semakin panas jika jumlah gas-gas tersebut meningkat di atmosfer. Meningkatnya suhu udara secara global akan merubah peta iklim dunia seperti perubahan distribusi curah hujan serta arah dan kecepatan angin. Kesemuanya itu akan berdampak langsung pada berbagai kehidupan di bumi seperti berkembangnya penyakit pada hewan, manusia maupun tanaman; perubahan produktivitas tanaman; kekeringan, banjir dan sebagainya. Gambut memiliki kandungan unsur karbon (C) yang sangat besar. Menurut perhitungan Matby dan Immirizi (1993) dalam Daniel Murdiyarso dan Suryadiputra (2004), kandungan karbon yang terdapat dalam gambut di dunia sebesar 329-525 Gt atau 35% dari total C dunia. Sedangkan gambut di Indonesia memiliki cadangan karbon sebesar 46 GT (catatan 1 GT sama dengan 109 ton) atau 8-14% dari karbon yang terdapat dalam gambut di dunia. Dengan demikian, gambut memiliki peran yang cukup besar sebagai penjaga iklim global. Apabila gambut tersebut terbakar atau mengalami kerusakan, materi ini akan mengeluarkan gas terutama  $\text{CO}_2$ ,  $\text{N}_2\text{O}$ , dan  $\text{CH}_4$  ke udara dan siap menjadi penyebab perubah iklim dunia. Jika hal ini terjadi, kita harus siap-siap menanggung dan merasakan dampaknya.

### 4. Sarana budi daya

Pemanfaatan lahan gambut sebagai sarana budidaya tanaman (termasuk perkebunan sawit atau HTI), peternakan, dan perikanan sudah sejak lama dikenal oleh petani maupun swasta di Indonesia. Di Indonesia, budidaya pertanian di lahan gambut secara

tradisional sudah dimulai sejak ratusan tahun lalu oleh Suku Dayak, Bugis, Banjar, dan Melayu dalam skala kecil. Mereka memilih lokasi dengan cara yang cermat, memilih komoditas yang telah teruji, dan dalam skala yang masih terdukung oleh alam. Ketika kebutuhan komoditas pertanian makin besar karena meningkatnya pertumbuhan ekonomi dan penduduk, terjadi perluasan areal pertanian secara cepat. Sayangnya, perluasan areal ini sering kali kurang memperhatikan daya dukung dan sifat-sifat lahan gambut. Seiring dengan perencanaan yang kurang matang, terjadi pemanfaatan lahan yang tidak sesuai peruntukannya, kurangnya implementasi kaidah-kaidah konservasi lahan, dan penggunaan teknologi yang cenderung kurang tepat.

Pengelolaan lahan gambut yang kurang tepat berpotensi pula menurunkan produksi perikanan di dalamnya. Hal ini disebabkan karena hilangnya vegetasi (tegakan hutan, semak, rumput dan sebagainya akibat ditebang atau terbakar) menyebabkan hilangnya fungsi rawa sebagai tempat berlindung dan sarang bagi ikan-ikan untuk melakukan pemijahan serta sebagai sumber makanan bagi ikan-ikan berupa daun tumbuhan, buah-buahan, biji-bijian, dan larva insekta yang jatuh serta hanyut ke dalam air. Hal ini seperti dikemukakan oleh Kottelat et al. (1993) bahwa banyak spesies ikan yang hidupnya bergantung pada bahan yang berasal dari binatang dan tumbuhan (daun tumbuhan, biji-bijian dan buah-buahan) yang jatuh dan hanyut ke dalam air dari vegetasi yang hidup di rawa dan menggantung di atas air.

## Sejarah Pengelolaan Lahan Gambut

Pentingnya perlindungan terhadap lahan gambut telah menjadi bahasan melalui berbagai pertemuan, baik pada tingkat nasional, regional, maupun internasional. Konvensi internasional yang memberikan perhatian akan pentingnya lahan gambut antara lain adalah: Konvensi Keanekaragaman Hayati (CBD)<sup>1</sup>, Kerangka Kerja PBB

---

<sup>1</sup> Konvensi Keanekaragaman Hayati, merupakan perjanjian internasional yang mengikat secara hukum yang diadopsi di Rio de Janeiro pada Juni 1992 yang

tentang Konvensi Perubahan Iklim (UNFCCC)<sup>2</sup> dan Konvensi Ramsar<sup>3</sup>. Bahkan konvensi yang disebutkan terakhir tersebut, telah mengangkat isu lahan gambut sejak tahun 1996, yaitu saat berlangsungnya Konvensi Ramsar COP 6 di Brisbane, Australia.

Pada intinya, dunia internasional mulai menyadari peran penting dari lahan gambut sebagai penyimpan karbon dan mendukung pemanfaatannya secara bijaksana mengingat peran pentingnya dalam menanggulangi perubahan iklim. Secara spesifik disebutkan dalam rekomendasi Konvensi Ramsar, dengan meminta kepada para pihak untuk menginventarisasi lahan gambut, mengembangkan panduan-panduan pengelolaan lahan gambut ditingkat regional, menyarankan agar panduan pemanfaatan lahan basah secara bijaksana yang dikeluarkan Konvensi Ramsar diterapkan sepenuhnya pada lahan gambut, bahwa mekanisme internasional untuk koordinasi dan kerjasama akan inisiatif-inisiatif konservasi lahan gambut diperluas, dan mendorong penelitian-penelitian atas fungsi gambut dan restorasinya.

---

diilhami oleh tumbuhnya komitmen masyarakat dunia untuk pembangunan berkelanjutan. Ini menggambarkan langkah maju yang dramatis dalam konservasi keanekaragaman hayati. Selengkapnya dapat dilihat pada <http://www.cbd.int/convention>, diakses pada 22 November 2010.

<sup>2</sup> Kerangka Konvensi PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC atau FCCC) adalah perjanjian lingkungan hidup internasional yang dihasilkan pada Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (UNCED) yang secara informal dikenal sebagai Earth Summit yang dicetuskan pertama kali di Rio de Janeiro, bulan Juni 1992. Selengkapnya dapat dilihat pada <http://www.climate-leaders.org>, diakses pada 22 November 2010.

<sup>3</sup> Konvensi Ramsar adalah perjanjian internasional untuk konservasi dan pemanfaatan lahan basah secara berkelanjutan. Nama resmi konvensi ini adalah *The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat*. Konvensi Ramsar diratifikasi pemerintah Indonesia pada tahun 1991 melalui Keputusan Presiden RI No. 48 tahun 1991. Selengkapnya dapat dilihat pada [http://id.wikipedia.org/wiki/Konvensi\\_Ramsar](http://id.wikipedia.org/wiki/Konvensi_Ramsar), diakses pada 22 November 2010.

Pada tingkat regional, melalui ASEAN, Indonesia telah terlibat dalam penyusunan dokumen "*Strategy and Action Plan for Sustainable Management of Peatlands in ASEAN Member Countries (2006 – 2020)*" atau dikenal juga dengan dokumen Strategi Pengelolaan Lahan Gambut ASEAN (APMS) yang ditetapkan pada November 2005, dalam pertemuan ke 22 dari *Asean Senior Officials on the Environment Haze Technical Task Force (ASOEN-HTTF)* di Brunei Darussalam. Penyusunan dokumen ini pada awalnya dilatarbelakangi oleh permasalahan kebakaran hutan yang menyebabkan kabut asap di perbatasan negara ASEAN. Namun pada pertemuan tersebut diputuskan juga untuk memberikan perhatian lebih pada isu pengelolaan lahan gambut, selain penanganan kebakaran serta kabut asap yang menyertainya.

Sementara itu, pengelolaan lahan gambut di Indonesia telah mengalami pasang surut dari masa ke masa. Upaya pemerintah membuka lahan rawa dan gambut untuk pertanian pada dasarnya berbekal dari keberhasilan penduduk lokal di Kalimantan dan Sumatera. Lahan gambut dimanfaatkan oleh penduduk lokal secara turun temurun untuk menghasilkan kebutuhan hidup.

Pembukaan gambut pertama secara terencana dilakukan oleh pemerintah Belanda pada tahun 1936 di wilayah Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah dalam rangka kolonisasi dengan membuat saluran kanal yang menghubungkan Sungai Kapuas Murung dan Sungai Barito. Pembukaan lahan gambut tersebut dinilai berhasil. Jauh sebelumnya, pada tahun 1920-an dibuka lahan gambut di kawasan antara Banjarmasin dan Banjarbaru Kalimantan Selatan yang hingga saat ini menjadi kawasan penghasil padi. Pengembangan gambut secara besar-besaran di daerah rawa di mulai tahun 1969-1970 yang dikenal dengan Proyek Pembukaan Persawahan Pasang Surut (P<sub>4</sub>S).

Pada tahun 1995, melalui Keppres No. 80 tahun 1995, pemerintah menerapkan Proyek Pemanfaatan Lahan Gambut (PPLG) atau yang lebih dikenal dengan program Lahan Gambut Sejuta Hektar (LGSJ) sebagai upaya penyelamatan sektor pangan nasional agar dapat meraih kembali swasembada pangan 1984 yang hilang sejak tahun

1989. Pemanfaatan lahan gambut dinilai murah karena secara alami meminimalkan investasi bagi pembangunan sistem irigasi dan menyediakan lahan yang luas dengan permukiman yang sangat jarang. PPLG diterapkan di Provinsi Kalimantan Tengah yang hambarannya berbatasan dengan Sungai Kapuas, Kahayan, Barito, dan Sebangau dengan luas total 1.457.100 hektar yang dibagi menjadi 5 daerah kerja (Notohadiprawiro, 1998:3).

Namun pada kenyataannya PPLG tidaklah sesuai dengan harapan. Sistem tata air yang buruk dan pengupasan kubah gambut menjadikan lahan gambut berubah secara ekologis. Akar permasalahannya adalah perencanaan yang kurang matang atau kurang memperhatikan aspek hidrologis, geomorfologis, dan topografis lahan gambut yang tentunya berbeda antara satu lokasi dan lainnya. Sehingga lahan yang semula diharapkan berkontribusi dalam meraih kembali swa-sembada pangan menjadi lahan terlantar yang ditinggalkan petani penggarap. Penyebabnya antara lain adalah tingkat kesuburan yang rendah dan kekeringan yang kerap melanda sehingga menjadikan pertanian di lahan gambut sebagai pertanian biaya tinggi.

Lebih dari itu, lahan gambut menjadi titik api (*hot spot*) kebakaran hutan yang sangat sulit ditangani. Kebakaran lahan gambut lebih berbahaya dibandingkan kebakaran pada lahan kering (tanah mineral). Hal tersebut disebabkan oleh api yang menyala pada ketebalan gambut yang menghasilkan asap tebal dan membutuhkan air yang banyak guna memadamkannya.

Atas dasar kenyataan di atas, dan tekanan dari berbagai pihak baik dalam maupun luar negeri, Pemerintah Indonesia membentuk Tim Kaji Ulang untuk melakukan peninjauan terhadap PPLG dan secara resmi PPLG dihentikan pemerintah dengan dikeluarkannya Keppres 80/1999 oleh Presiden B.J. Habibie. Rencana pemerintah selanjutnya disebutkan sebagai upaya “penyelamatan”, karena pembukaan secara teknis telah terlanjur menggali sepanjang 917 km saluran primer dan sekunder serta 11.839 km saluran tersier. Selain itu, telah ditempatkan sebanyak 13.500 Kepala Keluarga transmigran dari sebanyak 350.000 KK yang direncanakan semula dalam kurun lima tahun. Peristiwa ini merupakan sejarah hitam pengelolaan lahan

gambut di Indonesia yang tentunya tidak diharapkan terulang lagi pada masa mendatang.

Perkembangan terakhir menyebutkan pada pidato Presiden RI, 25 September 2009 di Pittsburgh, Indonesia berkomitmen untuk menurunkan emisi gas rumah kaca (GRK) sebesar 26% dengan kemampuan dalam negeri dan sebesar 41 % dengan bantuan negara lain<sup>4</sup>.

Sebagian besar rencana penurunan emisi tersebut akan dilakukan melalui sektor kehutanan. Pengawetan lahan gambut, sebagai salah satu penyimpan karbon dalam jumlah yang besar, tidak luput dari perhatian. *Letter of Intent* (LoI) di sektor kehutanan bersama Norwegia menyebutkan bahwa Indonesia akan mendapatkan hibah US\$1 miliar untuk melakukan pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (*Reduction of Emissions from Deforestation and Degradation/REDD+*) di Indonesia terhadap hutan alam dan lahan gambut.

Terlepas dari perjanjian tersebut, Indonesia sudah selayaknya mulai menata kembali pengelolaan lahan gambutnya dengan mengendalikan kerusakan ekosistem gambut agar dapat dimanfaatkan secara lestari sesuai dengan fungsinya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>4</sup> Pertemuan yang dimaksud adalah pertemuan G20 di Pittsburgh, Pennsylvania, Amerika Serikat pada September 2009. Komitmen ini ditegaskan kembali oleh SBY di Copenhagen pada COP15. Sebagai wujud dukungannya pada Copenhagen Accord, Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) mengirimkan surat kepada Sekretariat UNFCCC yang menyatakan dukungan pada Accord tersebut dan komitmen Indonesia untuk menurunkan emisi melalui surat tanggal 19 Januari 2010. Surat ini disusul dengan usulan target resmi Indonesia untuk dilampirkan pada Copenhagen Accord pada tanggal 27 Januari 2010, dengan mendetilkkan sektor-sektor yang akan dilibatkan dalam inisiatif penurunan emisi ini. Selengkapnya dapat dilihat pada <http://iklimkarbon.com>, diakses pada 4 Agustus 2010.

## Tinjauan Aspek Kebijakan Pengelolaan Lahan Gambut di Indonesia

Berdasarkan fungsinya, lahan gambut dapat dikelompokkan ke dalam kategori kawasan lindung, kawasan konservasi, atau kawasan budidaya. Dikategorikan sebagai kawasan lindung karena memiliki fungsi penyangga ekosistem dengan kemampuannya menyimpan air yang dibutuhkan vegetasi di atas dan di sekitar lahan gambut. Dikategorikan sebagai kawasan konservasi karena lahan gambut menyimpan keanekaragaman hayati hutan tropis. Dan dikategorikan sebagai kawasan budidaya karena pada ketebalan tertentu lahan gambut juga dapat dimanfaatkan sebagai lahan perkebunan, pertanian dan aktifitas artifisial lainnya.

Kebijakan yang secara khusus (secara langsung) menjelaskan tentang pengelolaan lahan gambut di Indonesia belum banyak dikembangkan. Namun demikian, berbagai kebijakan yang terkait dengan penanggulangan kebakaran lahan dan hutan gambut telah cukup banyak diterbitkan dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, kepres/perpres, surat keputusan menteri, surat keputusan direktur jenderal, peraturan daerah, surat keputusan gubernur, bupati, dan wali kota.

Hal utama yang perlu diatur menyangkut dengan kelestarian lahan gambut adalah pendataan/inventarisasi lahan gambut itu sendiri. Simpang siur mengenai luasan total lahan gambut justru menciptakan peluang bagi pihak-pihak tertentu untuk mengeksploitasi secara maksimal.

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang merupakan payung hukum dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia dengan azas pengelolaan lingkungan yang berkesinambungan, telah mengamanatkan dilakukannya inventarisasi lingkungan melalui pengumpulan data dan informasi mengenai sumber daya alam; Rencana Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPLH) yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaannya dalam kurun waktu tertentu; serta Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah

menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program baik tingkat nasional maupun daerah. Tentunya juga mencakup perlindungan dan pengelolaan lahan gambut. Meskipun inventarisasi lahan gambut pernah dilakukan oleh berbagai pihak, namun kontroversi mengenai luasan lahan gambut mensyaratkan perlu kembali dilakukan (re-inventarisasi).

Sementara itu, undang-undang lainnya tidak menyebutkan secara eksplisit pengaturan mengenai lahan gambut secara khusus. Namun lebih kepada fungsi lahan gambut sebagai penyangga ekosistem, bagian dari hutan, bagian dari lahan basah atau salah satu penyimpan karbon sehingga sebagian besar hanya menyinggung azas keberlanjutan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup saja.

Harus diakui bahwa kebijakan pemerintah dalam mengelola lahan gambut lebih mengarahkan kepada usaha eksploitatif daripada usaha perlindungan lahan gambut itu sendiri. Seperti yang diatur dalam PP No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, Permentan No. 14 tahun 2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Budidaya Kelapa Sawit, atau Keputusan Presiden No 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung yang secara substantif memberikan arahan umum dalam menentukan lahan gambut dapat dibudidayakan. Sedangkan kebijakan pemerintah yang berorientasi kepada usaha perlindungan ekosistem gambut dari pemanfaatan yang kurang bertanggung jawab dan tidak berkelanjutan terkesan masih belum jelas.

Dalam Peraturan Menteri Pertanian No.14 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Budidaya Kelapa Sawit pada lampiran penjelasan dijelaskan mengenai kriteria lahan gambut yang dapat digunakan untuk budidaya tanaman kelapa sawit yaitu:

1. Berada pada kawasan budidaya yang mempunyai fungsi utama untuk dibudidayakan di luar kubah gambut, lapisan sedimen berpirit, dan lapisan pasir kuarsa sesuai dengan potensi wilayah;
2. Ketebalan lapisan gambut kurang dari 3 (tiga) meter lahan gambut yang dapat digunakan untuk budidaya kelapa sawit:

- dalam bentuk hamparan yang mempunyai ketebalan gambut kurang dari 3 (tiga) meter; dan
  - proporsi lahan dengan ketebalan gambutnya kurang dari 3 (tiga) meter minimal 70% (tujuh puluh prosen) dari luas areal yang diusahakan;
3. Lapisan tanah mineral di bawah gambut substratum menentukan kemampuan lahan gambut sebagai media tumbuh tanaman. Lapisan tersebut tidak boleh terdiri atas pasir kuarsa dan tanah sulfat masam. Lapisan pasir kuarsa merupakan lapisan mineral yang tidak tercampur dengan tanah liat dan terdiri atas pasir murni sehingga tidak layak untuk usaha budidaya. Sedangkan lapisan tanah sulfat masam merupakan lahan pasang surut yang tanahnya mempunyai lapisan pirit atau sulfidik;
  4. Tingkat kematangan gambut dengan batasan gambut mentah dilarang untuk pengembangan budidaya kelapa sawit; dan
  5. Tingkat kesuburan tanah, yaitu tingkat kesuburan tanah dalam kategori eutropik, yaitu tingkat kesuburan gambut dengan kandungan unsur hara makro dan mikro yang cukup untuk budidaya kelapa sawit sebagai pengaruh luapan air sungai dan/atau pasang surut air laut.

Sebenarnya aturan ini sudah sangat merinci kriteria alih fungsi lahan gambut, namun hanya diperuntukkan bagi fungsi baru sebagai media tanam kelapa sawit. Sementara itu, pengalihfungsian menjadi peruntukan lainnya hanya mengikuti ketentuan pada Keppres No. 32 Tahun 1990 seperti yang disebutkan sebelumnya.

Pada kenyataannya, hamparan lahan gambut memiliki variasi terhadap beberapa kriteria diatas, misal memiliki variasi terhadap ketebalan gambut. Selain itu dikhawatirkan bahwa pemeriksaan terhadap kriteria lapisan tanah mineral di bawah gambut substratum, tingkat kematangan gambut, atau tingkat kesuburan tanah kurang diperhatikan sebagai syarat pemberian izin pemanfaatan lahan gambut. Oleh karena itu, pengelolaan lahan gambut wajib menyesuaikan dengan kondisi lahan gambut yang memiliki karakteristik yang berbeda-beda.

Hal ini sering menjadi pemicu konflik di beberapa tempat yang melibatkan perusahaan investasi. Salah satu yang bisa dijadikan contoh adalah kasus PT *Riau Andalan Pulp and Paper* (RAPP) yang diduga melakukan manipulasi data lahan gambut dalam dokumen rencana pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) perusahaan itu. Dalam dokumen deliniasi mikro<sup>5</sup>, PT RAPP disebutkan bahwa tidak terdapat bagian kawasan hutan yang berupa kawasan hutan bergambut dengan ketebalan lebih dari 3 meter. Dengan demikian tidak ada bagian areal izin konsesi PT RAPP yg teridentifikasi sebagai kawasan lindung.<sup>6</sup>

Sementara itu, juru bicara *Greenpeace* Riau menyatakan bahwa berdasarkan hasil penelitian lembaga tersebut, di Semenanjung Kampar terdapat gambut dengan ketebalan 5 meter<sup>7</sup> dan dijelaskan kembali oleh *Greenomics* yang menyatakan bahwa sebanyak 55.850 hektar areal konsesi PT RAPP yang berlokasi di Blok Sungai Kampar dan Tasik Belat, yang merupakan wilayah hutan Semenanjung Kampar di Kabupaten Pelalawan dan Siak, 95,45%-nya merupakan lahan bergambut yang juga mewakili kawasan gambut dengan ketebalan lebih dari 3 meter.<sup>8</sup>

Pembukaan hutan dan pengeringan hutan rawa gambut dapat menyebabkan perubahan pada hutan rawa gambut dan memungkinkan terjadinya kebakaran yang dapat menimbulkan bencana asap. Karbon yang dihasilkan berkontribusi terhadap efek rumah kaca. Karbon yang tersimpan di dalam lapisan tanah gambut sama dengan kandungan karbon yang berasal dari emisi karbon berbahan fosil yang telah terbentuk bertahun-tahun di seluruh dunia.

Aktivitas PT RAPP dinilai telah merusak keseimbangan *water level* dari rawa gambut semenanjung Kampar dengan membangun jalan yang kontroversial dan mengeringkan sebagian daerah semenanjung

---

<sup>5</sup> Dokumen deliniasi mikro adalah dokumen rencana pemanfaatan hutan alam secara selektif untuk pembangunan HTI yang menjadi dasar operasional pembangunan HTI di lapangan.

<sup>6</sup> <http://www.politikindonesia.com>, diakses pada 4 September 2010.

<sup>7</sup> <http://www.tempointeraktif.com>, diakses pada 20 November 2010.

<sup>8</sup> *Ibid*, Op.cit.

sehingga terpotong menjadi dua bagian.<sup>9</sup> Hal ini tentunya menyebabkan kerusakan ekosistem rawa gambut dan berpotensi meluas ke daerah sekitarnya.

Data yang tercantum dalam Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) tahun 2008 memasukkan areal konsesi PT. RAPP tersebut ke dalam kategori Kawasan Lindung Nasional Semenanjung Kampar. Peta tersebut merupakan lampiran tak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang RTRWN. Meskipun kebijakan yang mengatur alih fungsi lahan gambut telah diberlakukan dan pemberian izin HTI melalui prosedur yang jelas, namun pada prakteknya pelanggaran tetap saja terjadi. Hal ini tentu tidak hanya terjadi di Provinsi Riau saja. Sebut saja perusahaan Sinar Mas yang disinyalir melakukan pembabatan hutan alam dan lahan gambut, termasuk habitat harimau dan orang utan di Pulau Kalimantan.

Kenyataan tersebut seharusnya menjadi pelajaran bagi kita semua dalam mengelola gambut sebagai sumber daya langka yang tidak dimiliki oleh semua negara, termasuk di dalamnya pengalaman gagal proyek LGSH 15 tahun lalu yang menyisakan permasalahan yang harus pula ditanggung oleh Indonesia hingga saat ini berupa lahan terlantar yang kerap kali menjadi *hot spot*.

Implikasi perkembangan terakhir, yaitu komitmen Indonesia dalam menurunkan 26% emisi karbon pada 2020, adalah meningkatnya aliran dana masuk dalam bentuk hutang maupun hibah yang sebagian besarnya diorientasikan untuk bidang kehutanan. Harus diakui bahwa beberapa kebijakan diluncurkan dalam rangka memenuhi tuntutan implementasi program kerjasama tersebut, seperti program *Reduction of Emissions from Deforestation and Degradation* (REDD+) yang memiliki perhatian khusus akan keberadaan hutan alam dan lahan gambut.

---

<sup>9</sup> <http://wartadumai.com>, diakses pada 22 November 2010

Beberapa kebijakan tersebut antara lain adalah Permenhut No. P.68/Menhut-II/2008 tentang Penyelenggaraan Demonstration Activities Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD). Permenhut ini pada dasarnya mengatur prosedur permohonan dan pengesahan *demonstration activities* REDD, sehingga metodologi, teknologi dan kelembagaan REDD dapat dicoba dan dievaluasi. Peraturan kedua adalah Permenhut No. P.30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD). Permenhut ini mengatur tata cara pelaksanaan REDD, termasuk persyaratan yang harus dipenuhi, verifikasi dan sertifikasi, serta hak dan kewajiban pelaku REDD. Peraturan ketiga adalah Permenhut No.P.36 /Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung. Permenhut ini mengatur izin usaha REDD melalui penyerapan dan penyimpanan karbon. Di dalamnya juga diatur perimbangan keuangan, tata cara pengenaan, pemungutan, penyetoran dan penggunaan penerimaan negara dari REDD.

Berdasarkan informasi melalui berbagai media, akan ditetapkan pula Peraturan Pemerintah (PP) yang berkaitan dengan pengelolaan lahan gambut secara spesifik seperti Rencana Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pengendalian Kerusakan Ekosistem Gambut. Dalam RPP per 25 April 2010 disebutkan tentang kriteria kerusakan, upaya pengendalian, penanggulangan, dan pemulihan kerusakan, peran serta masyarakat, pembinaan dan pengawasan, serta pembiayaan pengelolaan lahan gambut. Hal ini tentunya menciptakan harapan baru bagi pengelolaan lahan gambut yang memiliki manfaat terhadap kesejahteraan rakyat dan pula berorientasi kepada kelestarian dan keseimbangan lingkungan hidup.

## Simpulan

Hendaknya kita dapat memetik pelajaran dari pengalaman pengelolaan lahan gambut di Indonesia dari masa ke masa. Pola eksploitatif yang memanfaatkan lahan gambut secara berlebihan tanpa

memperhatikan peran vitalnya sebagai sistem penyangga ekosistem telah terbukti gagal. Perlu re-orientasi dalam memperlakukan jenis lahan ini agar tercipta keseimbangan antara pemanfaatan dan perlindungan. Untuk ini dibutuhkan aturan yang jelas dan tegas yang dipatuhi secara konsisten oleh semua pemangku kepentingan, terutama pada tingkatan peraturan pemerintah serta turunannya. Bila diperlukan, untuk menghindari penyelewengan di lapangan terhadap penentuan status dan penguasaan lahan ini, dikembangkan juga pedoman teknis yang rinci mengenai tata cara penentuan status lahan gambut dan tata kelola lahan gambut di masa yang akan datang.

Tumpang tindih informasi mengenai luasan dan sebaran lahan gambut di Indonesia pula menambah ketidakpastian yang berimplikasi kepada pola pemanfaatan lahan gambut. Kerap kali terjadi pengupasan tanah gambut dengan ketebalan lebih dari 3 meter dengan dalih telah diterbitkannya HTI/ HGU. Untuk itu perlu dibangun sistem informasi mengenai lahan gambut yang terintegrasi. Tidak hanya mengenai luasan dan sebarannya, tetapi juga karakteristik lahan gambut yang diperoleh melalui pengembangan studi mengenai gambut Indonesia yang berbasis konservasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Brady, M.A. 1997. *Organic Matter Dynamics of Coastal Peat Deposits in Sumatra*. Ph.D. Thesis. University of British Columbia. Vancouver. Canada.
- Driessen, PM. 1978. *Peats soils in Soil and Rice*. The International Rice Research Institute (IRRI). Los Banos. Philipinnes. Hal. 763-779.
- Hardjowigeno, S. 1986. *Sumber Daya Fisik Wilayah dan Tata Guna Lahan: Histosol*. Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor. Hal. 86-94.
- Kelompok Kerja Pengelolaan Lahan Gambut Nasional (KK-PLGN). 2006. *Strategi dan Rencana Tindak Nasional Pengelolaan Lahan Gambut Berkelanjutan*. Departemen Dalam Negeri. Jakarta.
- Notohadiprawiro, T. 1998. *Proyek Pengembangan Lahan Gambut Sejuta Hektar: Keinginan dan Kenyataan*. Seminar Nasional Walhi. Jakarta. Hal. 3).
- Page, S.E. & J.O. Rieley. 1998. *Biodiversity and Sustainability of Tropical Peat and Peatland*. Samara Publishing Ltd. Cardigan. UK. Hal. 45-54.
- Page, S et al. 2010. *Science Highlights: Past and Present Carbon Accumulation and Loss in Southeast Asian Peatlands*. Vol 18 No. 1 April 2010. Department of Geography. University of Leicester. UK. Hal. 25.
- Tricahyo, W et al. 2004. *Keanekaragaman Jenis Tumbuhan di Hutan Rawa Gambut*. Kerjasama Wetlands Internasional, CCFPI, dan Wildlife Habitat Canada.
- Wahyunto, S. Ritung dan H. Subagjo. 2005. *Sebaran Gambut dan Kandungan Karbon Pulau Sumatera: Peat Distributions and Carbon Contents of Sumatera Island (Buku 1)*. Wetlands International-Canadian International Development Agency (CIDA) - Wildlife Habitat Canada. Bogor.

## **Internet**

<http://www.cbd.int/convention>, diakses pada 22 November 2010.

<http://www.climate-leaders.org>, diakses pada 22 November 2010.

[http://id.wikipedia.org/wiki/Konvensi\\_Ramsar](http://id.wikipedia.org/wiki/Konvensi_Ramsar), diakses pada 22 November 2010.

<http://iklimkarbon.com>, diakses pada 4 Agustus 2010.

<http://www.politikindonesia.com>, diakses pada 4 September 2010.

<http://www.tempointeraktif.com>, diakses pada 20 November 2010.

<http://wartadumai.com>, diakses pada 22 November 2010.

# QUALITY OF WORKING LIFE (QWL) PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) DI SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI

**Sulis Winurini**

Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi  
Sekretariat Jenderal DPR RI

**Abstract:** *The aim of this research is to find out the level of employees' Quality of Working Life (QWL) in Sekretariat Jenderal DPR RI as an input for employees' benefit program. Research conducted using descriptive design. Subject of this research is 30 employees of Sekretariat Jenderal DPR RI which consisting of grade II and III employees. The sampling technique used is incidental sampling. The calculation method used in creating norm is normalized standard score. After that, QWL level is splitted into two categories; high and low. The result of the research shows that most of the employees in Sekretariat Jenderal DPR RI are having low QWL score. Additional program is the most contributed dimension for the level of employees' QWL. In contrary, working environment is the dimension that requires to be developed in order to increase the level of QWL in Sekretariat Jenderal DPR RI in the future.*

**Kata Kunci:** *Quality of Working Life, Kesejahteraan, Pegawai Negeri Sipil, Kuantitatif.*

## **Pendahuluan**

Secara umum, setiap organisasi memiliki kewajiban untuk memperhatikan hak-hak dasar pekerjanya, termasuk membuat mereka merasa sejahtera baik secara fisik maupun psikis. Adalah konsep *Quality of Working Life (QWL)* yang menjelaskan mengenai kesejahteraan pekerja. QWL berbicara mengenai pemenuhan kebutuhan pekerja sebagai individu yang diperoleh melalui pengalaman di dalam organisasi.

Pemahaman mengenai QWL adalah penting karena bermanfaat bagi pekerja maupun bagi organisasi itu sendiri. Bagi pekerja, perasaan sejahtera di tempat kerja berpengaruh pada kualitas kehidupan mereka secara keseluruhan (dalam Sirgy, Efraty, Siegel, Lee, 2001). Pekerja tidak hanya puas dengan pekerjaannya, namun juga merasa puas dengan kehidupannya secara keseluruhan, dari mulai keluarga, pendidikan, pergaulan, dan lain-lain.

Sebaliknya, pengalaman buruk di tempat kerja bisa menyebabkan stres pada pekerja. Beban kerja yang berat, waktu kerja yang mendesak, kualitas pengawasan yang rendah, iklim kerja yang tidak sehat, otoritas kerja yang tidak memadai, konflik kerja, perbedaan nilai antarpekerja serta pimpinan yang frustrasi merupakan faktor-faktor yang bisa menyebabkan pekerja menjadi stres. Jean E. Wallace (2005) menjelaskan bahwa stres di tempat kerja dan depresi yang dialami oleh pekerja dapat menimbulkan konflik antara pekerjaan dan keluarga. Menurut Ekowati (2009), stres yang dialami pekerja dalam organisasi secara terus menerus akhirnya dapat menimbulkan *burnout*, dimana hal ini dapat mengakibatkan dampak negatif pada pekerja, antara ia dengan lingkungannya, ia dengan pekerjaannya serta ia dengan tempat kerjanya (UM Purworejo, 2010).<sup>1</sup>

Selanjutnya, QWL bermanfaat bagi organisasi karena dapat menciptakan budaya kerja yang positif, dalam arti bisa memotivasi setiap pekerja untuk mengembangkan diri dan memberikan kontribusi optimal bagi pencapaian sasaran organisasi. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Wyatt dan Wah (2001) di Singapura menunjukkan bahwa pekerja ingin diperlakukan sebagai individu yang dihargai di tempat kerja. Kinerja yang bagus akan dihasilkan jika mereka dihargai dan diperlakukan seperti manusia dewasa (Husnawati, 2010).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> "Quality of Work Life, Upaya Antisipasi Stress di Tempat Kerja", <http://www.um-pwr.ac.id/web/artikel/312-quality-of-work-life-upaya-antisipasi-stress-di-tempat-kerja.html>, diakses pada tanggal 1 September 2010.

<sup>2</sup> dalam [http://eprints.undip.ac.id/15378/1/Ari\\_Husnawati.pdf](http://eprints.undip.ac.id/15378/1/Ari_Husnawati.pdf), diakses pada tanggal 10 Juli 2010.

Penelitian serupa dilakukan oleh Danna dan Griffin (1999 dalam Sirgy et al, 2001). Mereka mengungkapkan dampak rendahnya tingkat kesejahteraan dan kesehatan pekerja bagi organisasi, yaitu:

1. Tingkat absen yang tinggi;
2. Menurunnya produktivitas dan efisiensi;
3. Menurunnya kualitas produk dan pelayanan;
4. Klaim kompensasi yang tinggi;
5. Pengeluaran biaya *medical* yang tinggi.

Beberapa penelitian lain menunjukkan bahwa tingkat QWL yang tinggi dapat meningkatkan perasaan positif para pekerja mengenai organisasi, yang pada akhirnya memperkuat komitmen pekerja terhadap organisasi. Komitmen terhadap organisasi berhubungan dengan performa pekerja, tingkat *turn over*, serta efektivitas organisasi secara keseluruhan (UM Purworejo, 2010).<sup>3</sup> Maksudnya, semakin tinggi tingkat QWL pekerja maka perasaannya terhadap organisasi juga semakin positif, semakin mendorongnya untuk loyal, mengikuti semua aturan dalam organisasi, tetap bertahan dan menunjukkan semangat kerja meskipun organisasi berada dalam masalah, dan tetap berkontribusi penuh guna mencapai sasaran organisasi.

Instansi pemerintahan merupakan organisasi yang penting di dalam pemerintahan karena berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan negara. Untuk menunjang sasarannya, kualitas pekerja menjadi hal utama untuk diperhatikan. Pekerja di dalam instansi pemerintahan, disebut Pegawai Negeri Sipil (PNS), merupakan aparat negara dan abdi masyarakat. PNS diharapkan mampu menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945. Bagaimana suatu instansi mengelola pegawainya merupakan isu yang penting diperhatikan karena mempengaruhi tingkat QWL PNS, yang

---

<sup>3</sup> "Quality of Work Life, Upaya Antisipasi Stress di Tempat Kerja", <http://www.um-pwr.ac.id/web/artikel/312-quality-of-work-life-upaya-antisipasi-stress-di-tempat-kerja.html>, diakses pada tanggal 1 September 2010.

pada akhirnya mempengaruhi komitmen PNS terhadap instansi pemerintahan.

## Perumusan Masalah

Diskusi tentang potret PNS di Indonesia dewasa ini berkisar pada rendahnya profesionalisme, tingkat kesejahteraan yang belum memadai, distribusi dan komposisi yang belum ideal, penempatan dalam jabatan yang belum didasarkan pada kompetensi, penilaian kinerja yang belum objektif, kenaikan pangkat yang belum didasarkan pada prestasi kerja, budaya kerja dan etos kerja yang masih rendah, penerapan peraturan disiplin yang tidak dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen serta persoalan-persoalan internal PNS lainnya (Purwoko, 2010).<sup>4</sup>

Persoalan-persoalan tersebut memerlukan solusi untuk memperbaiki kinerja PNS dalam menjalankan peran dan fungsi kerjanya. Salah satu upaya yang telah dilakukan pemerintah untuk mengatasi persoalan tersebut adalah dengan menerapkan prinsip remunerasi, yaitu imbalan atau balas jasa yang diberikan perusahaan kepada pekerja sebagai akibat dari prestasi yang telah diberikannya dalam rangka mencapai tujuan perusahaan (Management File, 2010).<sup>5</sup> Imbalan atau balas jasa tersebut merupakan penghargaan bagi pegawai yang dianggap produktif. Tampak bahwa pemerintah memfokuskan pada peningkatan kesejahteraan pegawai sebagai solusi untuk memperbaiki kinerja PNS. Hanya saja, peningkatan kesejahteraan yang dimaksud di sini masih dalam lingkup memenuhi kebutuhan ekonomi saja, padahal ada kebutuhan lain yang belum tercakup dalam program remunerasi, yaitu kebutuhan psikis.

Konsep QWL dianggap sesuai untuk menggambarkan kesejahteraan pegawai dalam suatu instansi karena berbicara mengenai kebutuhan individu, baik yang bersifat psikis maupun non psikis. Di

---

<sup>4</sup> "Paradigma SDM", [http://www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id/wpcontent/uploads/2006/10/Paradigma %20SDM.pdf](http://www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id/wpcontent/uploads/2006/10/Paradigma%20SDM.pdf), diakses pada tanggal 6 Agustus 2010.

<sup>5</sup> <http://managementfile.com/journal.php?sub=journal&awal=20&page=hr&id=225>, diakses pada tanggal 19 Agustus 2010.

beberapa negara lain, seperti Amerika dan Eropa, QWL sering digunakan sebagai program peningkatan kualitas pegawai. Pemahaman mengenai tingkat QWL bisa dijadikan masukan bagi instansi untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai yang pada akhirnya bisa berpengaruh pada kinerja mereka. Berdasarkan latar belakang tersebut maka rumusan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat QWL PNS Sekretariat Jenderal DPR RI. Pertanyaan dalam penelitian ini adalah: “Bagaimana tingkat QWL PNS Sekretariat Jenderal DPR RI?”

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah mengukur tingkat QWL PNS Sekretariat Jenderal DPR RI. Hasil dari pengukuran bisa menjadi masukan bagi Sekretariat Jenderal DPR RI mengenai kesejahteraan PNS. Pemahaman ini kemudian bisa digunakan untuk melengkapi program remunerasi guna meningkatkan kinerja PNS.

### ***Quality of Work Life (QWL)***

Menurut Sirgy, Efraty, Siegel dan Lee (2001), QWL adalah kepuasan pekerja terhadap bermacam kebutuhan yang disalurkan melalui sumber daya yang disediakan perusahaan, aktivitas dalam bekerja serta hasil yang dicapai dalam pekerjaan. Dari kebutuhan-kebutuhan yang dijabarkan oleh Maslow, Sirgy et al (2001) kemudian mengembangkan kebutuhan manusia menjadi tujuh macam, yaitu:

1. Kebutuhan kesehatan dan keamanan;
2. Kebutuhan ekonomi dan keluarga;
3. Kebutuhan sosial;
4. Kebutuhan harga diri;
5. Kebutuhan aktualisasi diri;
6. Kebutuhan akan pengetahuan; dan
7. Kebutuhan estetika.

Ketika pekerja berhasil memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut di tempat kerjanya maka tingkat QWL pekerja akan meningkat, begitupun sebaliknya. Tingkat QWL pekerja akan menurun apabila kebutuhan-kebutuhan tersebut tidak tersalurkan.

Selain pemenuhan kebutuhan, Sirgy et al (2001) menggunakan *spillover theory* dalam perumusan konstruk QWL. Menurutnya, kepuasan atau ketidakpuasan pada satu area kehidupan bisa mempengaruhi kepuasan pada hal yang lain. Adapun pengaruhnya bisa bersifat horizontal maupun vertikal. Contoh pengaruh yang sifatnya horizontal adalah pengaruh kepuasan kerja terhadap kepuasan dalam kehidupan keluarga. Sementara contoh pengaruh yang sifatnya vertikal adalah pengaruh kepuasan kerja terhadap kehidupan secara menyeluruh.

Lebih lanjut, Sirgy *et. all.* (2001) menjabarkan 4 (empat) indikator QWL, yaitu: (1) tuntutan kerja; (2) lingkungan kerja; (3) supervisor/atasan; dan (4) program tambahan. Keempat indikator tersebut mempengaruhi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pegawai sebagai individu, yang pada akhirnya berpengaruh pada tingkat QWL.

### **Pengertian Instansi Pemerintah**

Instansi pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi kementerian atau departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah, termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah (Wikipedia, 2010).<sup>6</sup>

Dalam pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja Daerah, Instansi pemerintah adalah sebuah kolektif dari unit organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, meliputi Kementerian Koordinator/Kementerian Negara/Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kota, Pemerintah Kabupaten serta lembaga-lembaga pemerintahan yang menjalankan fungsi pemerintahan dengan menggunakan APBN dan/atau APBD (Wikipedia, 2010).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> dalam <http://id.wikipedia.org>, diakses pada tanggal 12 Mei 2010.

<sup>7</sup> *Ibid.*

## **Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS)**

UU Nomor 8 Tahun 1974 jo UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjelaskan pengertian Pegawai Negeri Sipil yaitu setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (dalam Suradji, 2009).

Masih dalam undang-undang yang sama, dijelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil terdiri dari:

1. Pegawai Negeri Sipil, termasuk di dalamnya adalah Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah;
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI); dan
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI).

## **Metode Penelitian**

Bentuk penelitian ini adalah kuantitatif, yaitu penelitian dimana respon subjek penelitian diungkapkan dalam bentuk angka-angka ataupun koding-koding yang dapat dihitung. Metode ini memiliki sifat penelitian yang deduktif, yaitu dari yang umum kepada yang khusus.

Desain penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah desain deskriptif, yaitu desain penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti (dalam Mulyadi, 2010). Peneliti memilih untuk menggunakan desain penelitian deskriptif karena desain ini bisa memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai QWL di Sekretariat Jenderal DPR RI.

Untuk mendapatkan gambaran mengenai QWL PNS di Sekretariat Jenderal DPR RI, maka responden yang dibutuhkan adalah PNS yang bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI. Dengan mempertimbangkan alasan tersebut, maka penelitian dilakukan di

lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI, dari tanggal 2 hingga 9 Juni 2010. Rentang waktu tersebut digunakan untuk proses pengisian dan penyerahan kuesioner.

Pada penelitian ini, pemilihan subjek dilakukan dengan teknik *incidental sampling*. Artinya, sampel dipilih berdasarkan karakteristik yang paling mendekati dan mudah didapat (dalam Guilford, 2001). Dilakukannya teknik sampling ini dikarenakan tidak dimungkinkannya mengambil data dari seluruh anggota populasi. Terkait dengan hal tersebut, subjek yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI yang sudah menjadi PNS. Alasan pertama adalah karena PNS merupakan sasaran program remunerasi yang dicanangkan oleh pemerintah. Alasan kedua adalah karena PNS dianggap sudah memiliki pengalaman bekerja di dalam instansi. Dengan demikian, subjek diasumsikan sudah memahami hal-hal yang berkaitan dengan kepegawaian, hal-hal yang berkaitan dengan pekerjaan, serta lingkungan kerja.

Jumlah minimal subjek pada penelitian kuantitatif adalah 30 orang (dalam Guilford, 2001). Dalam penelitian ini, jumlah subjek yang dapat diperoleh adalah 30 subjek, dengan karakteristik sebagai berikut:

**Tabel 1.** Karakteristik Subjek

Karakteristik		Jumlah (orang)
Jenis Kelamin	Pria	17
	Wanita	13
Status	Menikah	29
	Belum menikah	1
Jenis Jabatan	Fungsional	21
	Struktural	9
Golongan	III	9
	II	21

## **Instrumen Penelitian**

Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Quality of Work Life Questionnaire* yaitu skala dengan jenis *Likert-type*. Instrumen ini dibuat oleh Sirgy, Efraty, Siegel dan Lee (2001).

Instrumen ini terdiri dari tiga bagian. Bagian pertama berupa kata pengantar. Ada penjelasan mengenai tujuan penelitian. Selanjutnya, subjek diyakinkan mengenai kerahasiaan jawaban, dengan tujuan supaya subjek bisa merasa aman dalam menjawabnya. Bagian kedua merupakan data kontrol yang terdiri dari jenis kelamin, usia, status pernikahan, jumlah anak, pendidikan terakhir, penghasilan perbulan, nama jabatan, unit kerja, jenis jabatan, pangkat/golongan, masa kerja, dan masa kerja di jabatan terakhir. Bagian terakhir adalah pernyataan yang harus dijawab oleh subjek. Keseluruhan pernyataan di dalam *Quality of Work Life Questionnaire* merupakan turunan dari 4 (empat) indikator, yaitu pemuasan kebutuhan melalui tuntutan pekerjaan, pemuasan kebutuhan melalui lingkungan kerja, pemuasan kebutuhan melalui perilaku atasan serta pemuasan kebutuhan melalui program yang tersedia di instansi. Kebutuhan-kebutuhan yang tercakup di dalam indikator tersebut adalah kebutuhan kesehatan dan keamanan, kebutuhan ekonomi dan keluarga, kebutuhan sosial, kebutuhan harga diri, kebutuhan aktualisasi diri, kebutuhan akan pengetahuan, dan kebutuhan estetika.

## **Teknik Pengumpulan Data**

Data penelitian diperoleh melalui studi dokumentasi dan teknik kuesioner. Studi dokumentasi dilakukan dengan membaca serta memahami literatur yang berkaitan dengan teori dan hasil penelitian QWL, serta literatur lain mengenai kinerja PNS, manajemen kepegawaian PNS dan isu-isu sosial terkait dengan masalah kepegawaian. Sementara itu, teknik kuesioner dilakukan dengan cara mengajukan pernyataan tertulis mengenai QWL disertai pilihan jawabannya kepada PNS Sekretariat Jenderal DPR RI yang menjadi sampel penelitian.

## Teknik Analisa Data

Dalam rangka menganalisa data kuantitatif, peneliti mengikuti beberapa tahapan. Tahap pertama adalah mengecek jawaban subjek di dalam kuesioner untuk meyakinkan bahwa semua pernyataan sudah terjawab. Tahap kedua adalah pemberian skor dengan mengacu pada jawaban yang dipilih subjek. Ada 4 alternatif jawaban untuk setiap pernyataan, mulai dari "Sangat Benar (SB)", "Benar (B)", "Tidak Benar (TB)", "Sangat Tidak Benar (STB)". Adapun pemberian skor pada skala ini dimulai dari skor 4 hingga 1. Perinciannya adalah sebagai berikut:

- Skor 4 untuk Sangat Benar (SB)
- Skor 3 untuk Benar (B)
- Skor 2 untuk Tidak Benar (TB)
- Skor 1 untuk Sangat Tidak Benar (STB)

Setelah memberikan skor, dilakukan *entry data* serta perhitungan dengan menggunakan program SPSS. Adapun perhitungan yang dimaksud adalah perhitungan norma. Norma yang digunakan pada kuesioner ini adalah norma dalam kelompok, untuk untuk membandingkan performa subjek dengan subjek lainnya dalam kelompok sampel. Perhitungan yang digunakan dalam pembuatan norma ini adalah *normalized standard score (Zn)*. Selanjutnya, tingkat QWL dibagi menjadi 2 (dua) kategori, yaitu tinggi dan rendah.

## Gambaran Umum Sekretariat Jenderal DPR RI

### 1. Visi Misi Sekretariat Jenderal DPR RI

Sekretariat Jenderal DPR RI merupakan unsur penunjang DPR, yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Negara. Visi Sekretariat Jenderal DPR RI adalah memberikan bantuan optimal kepada DPR RI sesuai dengan tuntutan dan perkembangan lingkungan strategis. Sementara misinya adalah (DPR, 2010):<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> "Struktur Organisasi Sekjen DPR RI", <http://www.dpr.go.id/id/setjen/struktur-organisasi>, diakses pada tanggal 22 September 2010.

- a. meningkatkan kualitas bantuan teknis dan administrasi kepada DPR RI;
- b. meningkatkan kualitas bantuan keahlian dalam bidang informasi, kajian dan analisis kepada DPR RI;
- c. meningkatkan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk menunjang fungsi dan tugas DPR RI.

Visi dan misi tersebut dijabarkan ke dalam tugas-tugas, yaitu:

- a. memberikan bantuan teknis kepada DPR RI;
- b. memberikan bantuan administratif kepada DPR RI;
- c. memberikan bantuan keahlian kepada DPR RI.

Sekretariat Jenderal DPR RI dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dalam melaksanakan tugasnya, Sekretaris Jenderal bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR. Berdasarkan struktur organisasinya, Sekretaris Jenderal membawahi empat deputi, yaitu; (1) Deputi Bidang Perundang-undangan; (2) Deputi Bidang Anggaran dan Pengawasan; (3) Deputi Bidang Persidangan dan Kerjasama Antar Parlemen; dan (4) Deputi Bidang Administrasi (DPR, 2010).<sup>9</sup>

## 2. Lokasi Sekretariat Jenderal DPR RI

Gedung DPR/MPR RI dibangun pada tahun 1965 hingga tahun 1983. Lokasinya adalah di Kelurahan Senayan, Kecamatan Kebayoran Baru, Jakarta Selatan. Sebelah barat berbatasan dengan Jalan Gelora, sementara sebelah selatan berbatasan dengan Komplek Kantor Menteri Olahraga RI, Komplek Televisi Republik Indonesia (TVRI), dan Komplek Taman Ria Senayan. Kemudian, di sebelah timur berbatasan dengan Jalan Gatot Subroto, dan Komplek Menteri Kehutanan di sebelah utara (Wikipedia, 2010).<sup>10</sup>

Komplek DPR/MPR RI terdiri dari Gedung Utama (Nusantara) yang berbentuk kubah, Nusantara I atau Lokawirasabha setinggi 100

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> dalam [http://id.wikipedia.org/wiki/Gedung\\_DPR/MPR](http://id.wikipedia.org/wiki/Gedung_DPR/MPR), diakses pada tanggal 6 September 2010.

meter dengan 24 (dua puluh empat) lantai, Nusantara II, Nusantara III, Nusantara IV, Nusantara V, serta Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI. Selain gedung-gedung tersebut, ada pula mesjid yang dibangun di depan Gedung Nusantara I. Atas amandemen Undang-Undang Dasar Negara RI 1945, di dalam kompleks telah berdiri bangunan baru untuk kantor Dewan Perwakilan Daerah (DPD) (Wikipedia, 2010).<sup>11</sup>

Aksi demonstrasi sering ditunjukkan di Komplek DPR/MPR RI. Beberapa kali pintu utama pernah rusak akibat aksi demonstrasi yang kuat dari berbagai elemen masyarakat. Sebagai upaya untuk memperkuat keamanan kompleks, di samping memperkuat pemagaran kompleks, ada petugas PAMDAL (Pengaman Dalam) yang bertugas menjaga keamanan lingkungan kompleks.

### Tingkat QWL PNS di Sekretariat Jenderal DPR RI

Berdasarkan perhitungan statistik dengan menggunakan SPSS, diperoleh hasil sebagai berikut;

**Tabel 2.** Tingkat QWL PNS di Lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI

Persentase Jumlah Pegawai yang Terpenuhi Kebutuhannya melalui	Kategori	
	Tinggi	Rendah
Lingkungan Kerja	46,6%	53,4%
Tuntutan Kerja	50%	50 %
Supervisor/ Atasan Langsung	56,7%	43,3 %
Program Tambahan	60%	40 %
QWL	40%	

Mengacu pada data-data yang terdapat pada Tabel 2, sebagian besar pegawai yang bekerja Sekretariat Jenderal DPR RI memiliki tingkat QWL bertaraf rendah. Tinggi rendahnya taraf QWL dipengaruhi oleh pemuasan kebutuhan melalui dimensi-dimensi QWL,

<sup>11</sup> *Ibid.*

yaitu lingkungan kerja, tuntutan kerja, *supervisor*/atasan langsung dan program yang terdapat di Sekretariat Jenderal DPR RI. Program tambahan dalam dimensi yang paling berkontribusi terhadap tingginya tingkat QWL. Sebaliknya, lingkungan kerja adalah dimensi yang perlu dikembangkan lagi untuk meningkatkan QWL pegawai. Untuk lebih spesifiknya, akan dibahas mengenai dimensi-dimensi QWL, yaitu lingkungan kerja, tuntutan kerja, *supervisor*/atasan langsung serta program tambahan yang terdapat di Sekretariat Jenderal DPR RI.

### 1. Pemenuhan Kebutuhan Pegawai melalui Lingkungan Kerja

Wineman (dalam Khotimah, 2010)<sup>12</sup> menyatakan bahwa lingkungan kerja adalah kondisi di tempat kerja yang meliputi kondisi lingkungan fisik dan kondisi lingkungan psikologis atau nonfisik. Lingkungan kerja fisik mencakup faktor-faktor seperti keadaan ruangan beserta sarana dan prasarana kerja. Sedangkan lingkungan kerja psikologis atau nonfisik mencakup faktor-faktor seperti kondisi organisasi, termasuk interaksi sosial di dalamnya meliputi kerjasama antarpegawai dan atasan.

Studi menunjukkan bahwa lingkungan fisik dan nonfisik mempengaruhi kesejahteraan emosi pekerja (Cummings et al dalam Sirgy, 2001). Studi yang hampir sama dilakukan oleh Caplan et al (dalam Sirgy, 2001), hasilnya menunjukkan bahwa dukungan sosial dari rekan kerja mempengaruhi kesehatan mental pekerja. Tampak bahwa faktor-faktor yang tercakup di dalam lingkungan kerja mempengaruhi pemenuhan kebutuhan pegawai sebagai individu. Selama faktor-faktor tersebut mampu memenuhi kebutuhan pegawai maka perasaan sejahtera mengenai lingkungan kerja akan muncul, begitupun sebaliknya. Selama faktor-faktor tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan pegawai maka pegawai merasa tidak sejahtera terhadap lingkungan kerjanya.

---

<sup>12</sup> <http://eprints.undip.ac.id/11123/1/resume.pdf>, diakses pada tanggal 12 September 2010.

Di Sekretariat Jenderal DPR RI, hasil penelitian mengenai pemuasan kebutuhan pegawai melalui lingkungan kerja dapat dijelaskan dalam tabel berikut ini;

**Tabel 3.** Persentase Jumlah Pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI dan Kualitas Pemenuhan Kebutuhan melalui Lingkungan Kerja

Kategori QWL	Persentase Jumlah Pegawai	
	Tinggi	Rendah
Kebutuhan Rasa Aman dan Kesehatannya Terpenuhi melalui Lingkungan Kerja	73,3%	26,7%
Kebutuhan Ekonomi dan Keluarganya Terpenuhi melalui Lingkungan Kerja	63,3%	36,7%
Kebutuhan Sosialnya Terpenuhi melalui Lingkungan Kerja	66,7%	33,3%
Kebutuhan Harga Dirinya Terpenuhi melalui Lingkungan Kerja	56,6%	43,4%
Kebutuhan Aktualisasi Dirinya Terpenuhi melalui Lingkungan Kerja	63,4%	36,6%
Kebutuhan Pengetahuannya Terpenuhi melalui Lingkungan Kerja	50%	50%
Kebutuhan Aestetiknya Terpenuhi melalui Lingkungan Kerja	60%	40%

Berdasarkan data-data yang ada pada Tabel 3, tampak bahwa kebutuhan akan rasa aman dan kesehatan adalah kebutuhan yang paling menonjol terpenuhi melalui dimensi lingkungan kerja. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pemenuhan kebutuhan tersebut adalah keamanan, kebersihan dan kesehatan tempat kerja, serta perhatian dan aksi warga instansi terhadap keamanan, kebersihan serta kesehatan tempat kerja. Upaya instansi mewajibkan pegawai mengikuti olahraga setiap hari Jumat serta penanganan instansi untuk mengamankan lingkungan kerja dari kecelakaan kerja termasuk aksi

demonstrasi merupakan salah satu contoh perhatian instansi untuk memenuhi kebutuhan rasa aman dan kesehatan pegawai.

Selanjutnya, kebutuhan akan pengetahuan adalah kebutuhan yang memiliki kuantitas pegawai terbanyak dalam kategori kurang terpenuhinya kebutuhan melalui lingkungan pekerjaan. Upaya instansi memberikan peluang bagi pegawai untuk meningkatkan keterampilan kerja serta keterampilan profesional merupakan faktor yang berpengaruh terhadap pemenuhan kebutuhan akan pengetahuan melalui lingkungan kerja. Mengenai peningkatan keterampilan pegawai diatur dalam sistem pendidikan dan pelatihan PNS yang tertuang dalam Pasal 31 UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1974.

Pada prinsipnya, pendidikan dan pelatihan jabatan dalam lingkungan PNS dibagi menjadi 2 (dua), yaitu Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan dan Pendidikan serta Pelatihan dalam Jabatan. Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan adalah suatu pelatihan yang diberikan kepada Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), dengan tujuan agar CPNS dapat terampil melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Sedangkan Pendidikan dan Pelatihan dalam Jabatan adalah suatu pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan mutu, keahlian, kemampuan serta keterampilan PNS. Pendidikan dan Pelatihan dalam Jabatan ada tiga jenis, yaitu: (1) Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan; (2) Pendidikan dan Pelatihan Fungsional; serta (3) Pendidikan dan Pelatihan Teknis (dalam Suradji, 2009).

Menurut Effendi dkk (2006)<sup>13</sup> ada beberapa kelemahan yang dimiliki sistem pendidikan dan pelatihan (diklat) di lingkungan PNS. Seringnya, PNS yang akan mengikuti diklat tidak didasarkan pada *training needs assessment* (TNA) untuk mengidentifikasi kesenjangan antara kompetensi yang dimiliki pegawai saat ini dengan kompetensi yang dibutuhkan oleh jabatan yang sedang atau yang akan diemban (*competency gap*). Oleh sebab itu, desain kurikulum dan program pendidikan pelatihan yang diikuti oleh PNS kurang maksimal dalam

---

<sup>13</sup> <http://www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id/wpcontent/uploads/2006/10/Paradigma%20SDM.pdf>, diakses pada tanggal 6 Agustus 2010

memperkecil *competency gap*, dianggap kurang mengena kebutuhan yang dimiliki tiap-tiap pegawai.

## 2. Pemenuhan Kebutuhan Pegawai melalui Tuntutan Kerja

Sekretariat Jenderal DPR RI merupakan unsur penunjang DPR yang bertugas memberikan bantuan teknis, bantuan administratif dan bantuan keahlian kepada DPR RI. Berbeda dengan instansi pemerintahan lain, dimana pelayanannya adalah langsung kepada masyarakat, maka pelayanan Sekretariat Jenderal DPR RI adalah langsung kepada anggota DPR RI. Kondisi yang demikian berpengaruh terhadap beban tugas yang dijalankan oleh pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI. Sebagai unsur penunjang DPR RI, pelayanan yang diberikan oleh pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI berdampak secara signifikan terhadap kinerja DPR RI dalam melaksanakan ketiga fungsinya, yaitu fungsi anggaran, fungsi pengawasan dan fungsi legislasi. Tergambar bahwa tanggung jawab yang diemban oleh pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI dalam menjalankan tugas-tugasnya adalah cukup besar karena secara tidak langsung punya andil dalam penyelenggaraan negara.

Tabel 4 menggambarkan hasil penelitian mengenai persentase jumlah pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI dan kualitas pemenuhan kebutuhan-kebutuhannya melalui tuntutan pekerjaan.

**Tabel 4.** Persentase Jumlah Pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI dan Kualitas Pemenuhan Kebutuhan melalui Tuntutan Kerja

Kategori QWL	Persentase Jumlah Pegawai	
	Tinggi	Rendah
Kebutuhan Rasa Aman dan Kesehatannya Terpenuhi melalui Tuntutan Kerja	46,6%	53,4%
Kebutuhan Ekonomi dan Keluarganya Terpenuhi melalui Tuntutan Kerja	63,3%	36,7%
Kebutuhan Sosialnya Terpenuhi melalui Tuntutan Kerja	43,3%	56,7%
Kebutuhan Harga Dirinya Terpenuhi melalui Tuntutan Kerja	83,3%	16,7%
Kebutuhan Aktualisasi Dirinya Terpenuhi melalui Tuntutan Kerja	26,7%	73,3%
Kebutuhan Pengetahuannya Terpenuhi melalui Tuntutan Kerja	66,7%	33,3%
Kebutuhan Aestetikanya Terpenuhi melalui Tuntutan Kerja	50%	50%

Pada Tabel 4 dapat disimpulkan bahwa dari 7 (tujuh) kebutuhan, ada kebutuhan yang terpenuhi secara menonjol melalui tuntutan pekerjaan di Sekretariat Jenderal DPR RI, yaitu kebutuhan akan harga diri.

Menurut Wahyujati (2010),<sup>14</sup> harga diri berbicara mengenai penilaian terhadap diri individu. Pencapaian pada kebutuhan ini akan menghasilkan kepuasan pada diri individu, perasaan berharga, perasaan memiliki kelebihan, perasaan mampu, berguna dan dibutuhkan. Sedangkan kegagalan pencapaian kebutuhan ini akan mengakibatkan perasaan lemah, tidak berguna dan rendah diri.

<sup>14</sup> dalam <http://ajiewahyujati.wordpress.com>. diakses pada tanggal 22 Agustus 2010.

Berkaitan dengan konsep mengenai harga diri, prestise pekerjaan serta pengakuan dan penghargaan mengenai hasil kerja merupakan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap tinggi rendahnya harga diri pegawai dalam menjalankan pekerjaannya. Mengerjakan tugas-tugas yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara memiliki prestise tersendiri sehingga bisa meningkatkan harga diri pegawai. Ada perasaan bangga ketika menyadari bahwa hasil kerjanya memiliki kontribusi bagi penyelenggaraan negara. Perasaan bangga juga muncul ketika pekerjaannya dipandang positif oleh masyarakat.

Di sisi lain, kebutuhan akan aktualisasi diri adalah kebutuhan yang memiliki kuantitas pegawai terbanyak dalam kategori kurang terpenuhinya kebutuhan melalui tuntutan pekerjaan. Kebutuhan akan aktualisasi diri dalam tuntutan kerja berkaitan dengan realisasi potensi individu dalam melaksanakan pekerjaannya. Tinggi rendahnya tingkat aktualisasi diri pegawai dalam penelitian ini dipengaruhi beberapa faktor. Kebanyakan responden adalah PNS Golongan II dan Golongan III. Pegawai pada golongan ini tidak banyak dituntut untuk mengambil keputusan di dalam tugasnya. Tuntutan pekerjaan lebih banyak pada menjalankan tugas yang sifatnya rutin dengan persoalan yang relatif sama dari hari ke hari. Untuk mengatasi persoalan-persoalannya tersebut, mereka mengacu pada aturan yang tersedia. Sesuai dengan pandangan Ellis dan Pimpli (2002) (Wikipedia, 2010),<sup>15</sup> minimnya keterlibatan pegawai dalam proses pengambilan keputusan dapat berakibat pada ketidakpuasan kerja.

### **3. Pemenuhan Kebutuhan Pegawai melalui *Supervisor*/Atasan Langsung**

Seorang pegawai dikatakan *supervisor* jika mereka memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk melakukan tindakan berikut (wikipedia, 2010):<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> dalam [http://en.wikipedia.org/wiki/Quality\\_of\\_working\\_life](http://en.wikipedia.org/wiki/Quality_of_working_life), diakses pada tanggal 18 Agustus 2010.

<sup>16</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/Supervisor>, diakses pada tanggal 9 September 2010.

1. Memberikan instruksi dan/atau perintah kepada anak buah; dan
2. Bertanggung jawab atas pekerjaan dan tindakan pekerja lainnya.

Pada penelitian ini, istilah “*supervisor*” tidak digunakan dalam instansi. Oleh sebab itu, peneliti menggantinya dengan istilah atasan langsung, dengan tetap mempertimbangkan definisi *supervisor* seperti tersebut di atas. Menurut Rachmadsyah (2010),<sup>17</sup> atasan langsung adalah atasan yang memiliki kewenangan langsung terhadap bawahannya. Dengan demikian, dalam hal ini istilah “*supervisor*” dan atasan langsung dianggap sama.

Dalam suatu studi yang dilakukan oleh Caplan (dalam Sirgy, 2001), diperoleh hasil bahwa perilaku *supervisor* mempengaruhi kesejahteraan emosi pekerja. Penelitian lain yang sifatnya lebih spesifik dilakukan oleh Teas, Wacker dan Hughes, yaitu meneliti kinerja *sales* (dalam Sirgy, 2001). Hasilnya menunjukkan bahwa pemenuhan kebutuhan *sales* berhubungan secara langsung dengan umpan balik yang mereka terima dari *supervisor*. Tingkat umpan balik yang tinggi mengawali tingginya tingkat QWL pegawai.

Selain umpan balik, ada beberapa hal yang tercakup dalam perilaku atasan dan berpengaruh terhadap pemenuhan kebutuhan pegawai. Beberapa hal tersebut adalah perhatian dan kepedulian atasan terhadap situasi dan kondisi anak buah, penghargaan atasan terhadap kinerja anak buah, keterbukaan atasan untuk memberikan semangat kepada anak buah, serta komunikasi yang bersifat interaktif dengan anak buah. Faktor-faktor tersebut ikut mempengaruhi tinggi rendahnya tingkat QWL pegawai.

Di Sekretariat Jenderal DPR RI, hasil penelitian mengenai pemuasan kebutuhan pegawai melalui atasan langsung dapat dijelaskan dalam tabel berikut ini:

---

<sup>17</sup> <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4c47afa326a99>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2010.

**Tabel 5.** Persentase Jumlah Pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI dan Kualitas Pemenuhan Kebutuhan melalui Atasan Langsung

Kategori QWL	Persentase Jumlah Pegawai	
	Tinggi	Rendah
Kebutuhan Rasa Aman dan Kesehatannya Terpenuhi melalui Atasan Langsung	66,7%	33,3%
Kebutuhan Ekonomi dan Keluarganya Terpenuhi melalui Atasan Langsung	53,3%	46,7%
Kebutuhan Sosialnya Terpenuhi melalui Atasan Langsung	46,7%	53,3%
Kebutuhan Harga Dirinya Terpenuhi melalui Atasan Langsung	33,3%	66,7%
Kebutuhan Aktualisasi Dirinya Terpenuhi melalui Atasan Langsung	53,4%	46,6%
Kebutuhan Pengetahuannya Terpenuhi melalui Atasan Langsung	56,7%	43,3%
Kebutuhan Aestetiknya Terpenuhi melalui Atasan Langsung	56,7%	43,3%

Mengacu pada data-data yang tersedia dalam Tabel 5, tampak bahwa hampir semua kebutuhan pegawai dapat tersalurkan melalui atasan langsung. Tingkat persentase pemenuhan kebutuhan antara satu dengan yang lainnya tidak berbeda jauh. Di antara yang lainnya, kebutuhan akan rasa aman dan kesehatan adalah kebutuhan yang memiliki persentase paling tinggi terpenuhi oleh atasan langsung. Sebaliknya, kebutuhan akan harga diri adalah kebutuhan yang memiliki persentase paling rendah dipenuhi oleh atasan langsung. Dapat disimpulkan bahwa hal yang menonjol dari perilaku atasan langsung di Sekretariat Jenderal DPR RI adalah kemampuannya untuk memberikan perasaan aman dan perhatiannya mengenai kesehatan kepada bawahannya. Selanjutnya, hal yang perlu ditingkatkan dari

perilaku atasan langsung di Sekretariat Jenderal DPR RI adalah kemampuannya untuk memberi penghargaan kepada bawahannya. Penghargaan bisa berbentuk pengakuan akan hasil kerja bawahan serta pemberian umpan balik yang tepat kepada bawahan.

#### **4. Pemenuhan Kebutuhan Pegawai melalui Program Tambahan**

Program tambahan mencakup fasilitas, *benefit*/keuntungan yang disediakan instansi kepada pegawai, program-program instansi seperti program evaluasi kinerja, program penyusunan mekanisme kerja, program pendidikan, dan lain-lain. Kesemua hal ini sengaja dirancang untuk meningkatkan QWL pegawai.

Di Sekretariat Jenderal DPR RI, layaknya instansi pemerintahan yang lain, hampir semua program diatur melalui peraturan dalam manajemen kepegawaian, mulai dari kegiatan-kegiatan penerimaan, penempatan, penggajian, promosi, penilaian kinerja hingga pemberhentian pegawai negeri di lingkungan instansi pemerintah. Hal-hal yang berkaitan dengan kepegawaian tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian serta GBHN Tahun 1999. Lebih spesifiknya lagi, hal-hal yang berkaitan dengan kepegawaian diatur dalam peraturan pemerintah, seperti yang disebutkan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 6.** Peraturan Pemerintah mengenai Manajemen Kepegawaian di Instansi Pemerintahan

<b>Peraturan Pemerintah</b>	<b>Perihal</b>
PP No. 24 Tahun 1976	Cuti Pegawai Negeri Sipil
PP No. 10 Tahun 1979	Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil
PP No. 32 Tahun 1979	Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil
PP No. 30 Tahun 1980	Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil
PP No. 25 Tahun 1994	Tanda Kehormatan Satya Lancana Karya Satya
PP No. 5 Tahun 1999	Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik
PP No. 12 Tahun 1999	Perubahan PP No. 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik
PP No. 79 Tahun 2000	Formasi Pegawai Negeri Sipil
PP No. 98 Tahun 2000	Pengadaan Pegawai Negeri Sipil
PP No. 99 Tahun 2000	Kenaikan Gaji Pegawai Negeri Sipil
PP No. 13 Tahun 2002	Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural
PP No. 101 Tahun 2000	Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil
PP No. 26 Tahun 2001	Perubahan Atas Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil

Penelitian yang dilakukan di Sekretariat Jenderal DPR RI mengenai pemenuhan kebutuhan melalui program tambahan menunjukkan hasil bahwa kebutuhan akan rasa aman dan kesehatan memiliki tingkat persentase yang paling tinggi. Hal ini tampak pada tabel berikut ini:

**Tabel 7.** Persentase Jumlah Pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI dan Kualitas Pemenuhan Kebutuhan melalui Program Tambahan

Kategori QWL	Persentase Jumlah Pegawai	
	Tinggi	Rendah
Kebutuhan Rasa Aman dan Kesehatannya Terpenuhi melalui Program Tambahan	83,3%	16,7%
Kebutuhan Ekonomi dan Keluarganya Terpenuhi melalui Program Tambahan	53,3%	46,7%
Kebutuhan Sosialnya Terpenuhi melalui Program Tambahan	33%	67%
Kebutuhan Harga Dirinya Terpenuhi melalui Program Tambahan	23,3%	76,7%
Kebutuhan Aktualisasi Dirinya Terpenuhi melalui Program Tambahan	36,6%	63,4%
Kebutuhan Pengetahuannya Terpenuhi melalui Program Tambahan	36,7%	63,3%
Kebutuhan Aestetiknya Terpenuhi melalui Program Tambahan	53,4%	46,6%

Kebutuhan rasa aman dan kesehatan melalui program tambahan mencakup: (1) fasilitas kebersihan dan keamanan; (2) program yang mampu melindungi pegawai dari kecelakaan kerja baik pada saat waktu kerja maupun di luar waktu kerja; (3) fasilitas kesehatan, dan hal lain yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan rasa aman dan kesehatan pegawai. Mengacu pada hasil penelitian, hal-hal tersebut dianggap mampu memenuhi kebutuhan rasa aman dan kesehatan pegawai.

Di sisi lain, masih ada program tambahan yang perlu ditingkatkan terutama dalam hal pemenuhan kebutuhan harga diri pegawai. Program-program kepegawaian seperti penghargaan atas kinerja pegawai melalui sistem *reward* dan *punishment*, program evaluasi kerja yang tepat dan rutin bisa digunakan untuk meningkatkan perasaan berharga pada diri pegawai.

## Simpulan

Sesuai dengan tujuan awal, penulis telah melakukan penelitian mengenai tingkat QWL di Sekretariat Jenderal DPR RI. Hasilnya menunjukkan bahwa sebagian besar pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI memiliki tingkat QWL bertaraf rendah. Program tambahan adalah dimensi yang paling berkontribusi terhadap tingginya tingkat QWL pegawai di Sekretariat Jenderal DPR RI dan sebaliknya, lingkungan kerja adalah dimensi yang perlu dikembangkan lagi untuk meningkatkan QWL pegawai.

Lebih spesifik lagi, penulis meneliti masing-masing indikator QWL. Kebutuhan yang paling menonjol terpenuhi melalui lingkungan kerja, atasan langsung serta program tambahan adalah kebutuhan akan rasa aman dan kesehatan. Sementara pada indikator tuntutan kerja, kebutuhan yang paling banyak terpenuhi adalah kebutuhan akan harga diri.

Di sisi lain, kebutuhan akan pengetahuan adalah kebutuhan yang kurang terpenuhi melalui indikator lingkungan kerja. Kemudian, untuk indikator tuntutan kerja ternyata masih perlu peningkatan dalam hal pemenuhan kebutuhan aktualisasi diri pegawai. Untuk indikator atasan langsung serta program tambahan, mereka masih perlu peningkatan untuk memenuhi kebutuhan harga diri pegawai.

Konsep QWL adalah konsep yang cukup luas. Untuk mendapatkan gambaran yang menyeluruh mengenai QWL pegawai dalam suatu instansi, akan lebih baik apabila dilakukan penelitian lanjutan yang lebih spesifik untuk membahas aspek-aspek yang berkaitan dengan indikator QWL pegawai instansi secara mendalam. Misalnya, penelitian mengenai perilaku atasan, kaitannya dengan harga diri pegawai atau penelitian mengenai program-program yang ada dikaitkan dengan pemenuhan kebutuhan harga diri pegawai. Masukan-masukan dari penelitian adalah baik digunakan untuk peningkatan QWL pegawai di Sekretariat Jenderal DPR RI.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Dr. Mulyadi, Mohammad. 2010. *Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif: Serta Praktek Kombinasinya dalam Penelitian Sosial*. Publica Institute: Jakarta.
- Drs. MA, Suradji. 2009. *Manajemen Kepegawaian Negara*. Lembaga Administrasi Negara: Jakarta.
- Guilford. J.P & Fruchter, B.(1981). *Fundamental Statistics in Psychology and Education* (6th ed.). McGraw-Hill: New York.

### Jurnal

- Sirgy, M. Joseph., Efraty, David., Siegel, Philip., Lee, Dong. 2001. *A New Measure of Quality of Work Life (QWL) Based on Need Satisfaction And Spillover Theorie*. Kluwe Academic Publishers: Netherland.

### Situs Internet (Karya Individual)

- Effendi, Akhyar., dkk., 2006. *Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang Efektif*. (<http://www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id/wpcontent/uploads/2006/10/Paradigma%20SDM.pdf>, diakses pada tanggal 6 Agustus 2010).
- Ekowati, Titin. *Quality of Work Life: Upaya Antisipasi Stress di Tempat Kerja*. 2009. (<http://www.um-pwr.ac.id/web/artikel/312-quality-of-work-life-upaya-antisipasi-stress-di-tempat-kerja.html>, diakses pada tanggal 1 September 2010).
- Emalango, Melva Emsy. 2009. *Merancang Sistem Remunerasi*, (<http://managementfile.com/journal.php?sub=journal&awal=20&page=hr&id=225>, diakses pada tanggal 19 Agustus 2010).
- Husnawati, Ari. 2006. *Analisis Pengaruh Kualitas Kehidupan Kerja Terhadap Kinerja Karyawan Dengan Komitmen dan Kepuasan Kerja*

*Sebagai Intervening Variabel (Studi Pada PERUM Pegadaian Kanwil VI Semarang).* ([http://eprints.undip.ac.id/15378/1/Ari\\_Husnawati.pdf](http://eprints.undip.ac.id/15378/1/Ari_Husnawati.pdf)), diakses pada tanggal 10 Juli 2010.

Khotimah, Kusnul. 2010. *Hubungan Antara Persepsi terhadap Lingkungan Kerja Psikologis Dengan Burnout Pada Perawat.* (<http://eprints.undip.ac.id/11123/1/resume.pdf>, diakses pada tanggal 12 September 2010).

Wahyujati, Aji. 2010. *Kajian Teori Kebutuhan Maslow Dalam Pemasaran.* (<http://ajiewahyujati.wordpress.com>, diakses pada tanggal 22 Agustus 2010).

#### **Situs Internet (Karya Non Individual)**

<http://en.wikipedia.org/wiki/Supervisor>, diakses pada tanggal 9 September 2010.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Quality\\_of\\_working\\_life](http://en.wikipedia.org/wiki/Quality_of_working_life), diakses pada tanggal 18 Agustus 2010.

[http://id.wikipedia.org/wiki/Gedung\\_DPR/MPR](http://id.wikipedia.org/wiki/Gedung_DPR/MPR), diakses pada tanggal 6 September 2010.

[http://id.wikipedia.org/wiki/Instansi\\_pemerintah](http://id.wikipedia.org/wiki/Instansi_pemerintah), diakses pada tanggal 12 Mei 2010.

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4c47afa326a99>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2010.

<http://www.dpr.go.id/id/setjen/struktur-organisasi>, diakses pada tanggal 22 September 2010.

## BIODATA PENULIS

**Dinar Wahyuni, S.Sos., M.Si.**, calon Peneliti Bidang Kesejahteraan Sosial pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Magister Sosiologi kekhususan Kebijakan dan Kesejahteraan Sosial Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2007. Sarjana Sosiatri Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2004. Minat profesional dalam Studi Kemasyarakatan, isu-isu Masalah Sosial dan Kebijakan Sosial. Peneliti dapat dihubungi di nomor: 081227966557 dan/atau email [hi\\_dins@yahoo.com](mailto:hi_dins@yahoo.com).

**Faridah Alawiyah, S.Pd., M.Pd.**, calon Peneliti Bidang Kesejahteraan Sosial pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Magister Pengembangan Kurikulum Universitas Pendidikan Indonesia. Sarjana Kurikulum dan Teknologi Pendidikan, Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung. Minat profesional pada isu-isu Pendidikan, Manajemen Pendidikan, Kebijakan Pendidikan, Teknologi Pendidikan. Peneliti dapat dihubungi di nomor kontak: 08562315711 atau email: [faridahalawiyah@gmail.com](mailto:faridahalawiyah@gmail.com).

**Mohammad Teja, S.Sos., M.Si.**, calon Peneliti Bidang Kesejahteraan Sosial pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Magister Sosiologi Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2002. Sarjana Hubungan Internasional Universitas Jayabaya tahun 2000. Aktivitas sebelum bergabung pada Tim Kesejahteraan Sosial (P3DI) bergabung dalam SOS Kinderdorf, sebuah lembaga yang peduli terhadap anak-anak yang kurang beruntung, ketertarikan penelitian seputar Isu Anak, Orang Cacat, Pluralitas, Pemberdayaan Ekonomi Keluarga dan Masyarakat, Interaksi Sosial dan Simbolis. Korespondensi dapat dilakukan melalui email: [mohammadteja\\_76@yahoo.co.id](mailto:mohammadteja_76@yahoo.co.id).

**Rahmi Yuningsih, S.K.M.**, calon Peneliti Bidang Kesejahteraan Sosial pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Sarjana Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia tahun 2009. Isu penelitian yang diminati mengenai Kesehatan Masyarakat terkait dengan Manajemen Pelayanan Kesehatan, Perumahsakit, Administrasi dan Kebijakan Kesehatan. Alamat email: rahmi.yuningsih@yahoo.com.

**Sulis Winurini, M.Psi.**, calon Peneliti Bidang Kesejahteraan Sosial pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Magister Psikologi Industri dan Organisasi. Sarjana Fakultas Psikologi Universitas Indonesia tahun 2004. Minat penelitian dalam bidang Psikologi, Kinerja, Persepsi, Pembelajaran, Kognisi, Penuaan dan Organisasi Industri, Sosial dan Kemasyarakatan. Email: winurini@yahoo.com.

**Teddy Prasetiawan, S.T., M.T.**, calon Peneliti Bidang Kesejahteraan Sosial pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Magister Teknik Lingkungan Institut Teknologi Bandung, Sarjana Teknik Lingkungan Institut Teknologi Bandung. Minat profesional penelitian seputar Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Perubahan Iklim. Peneliti dapat dihubungi pada nomor 081931214284 dan/atau email: teddy.prasetiawan@gmail.com.

## PEDOMAN PENULISAN

Redaksi Aspirasi menerima sumbangan naskah asli (belum pernah dipublikasikan di tempat lain) untuk dipertimbangkan pemuatannya. Naskah harus dalam bentuk cetak (*hard copy*) beserta *soft copy* (sebutkan programnya), diketik dua spasi panjang keseluruhan tulisan antara 20-25 halaman ukuran A4, disertai abstrak dalam bahasa Inggris jika naskah ditulis dalam bahasa Indonesia dan sebaliknya.

Naskah yang dapat dimuat dalam jurnal ini meliputi tulisan tentang kebijakan, penelitian, pemikiran, ulasan teori/konsep/metodologi, resensi buku baru, dan informasi lain yang berkaitan dengan permasalahan kesejahteraan sosial.

Artikel hasil penelitian memuat judul, nama penulis, abstrak, kata kunci dan isi. Isi artikel mempunyai struktur dan sistematika sebagai berikut: pendahuluan meliputi latar belakang, perumusan masalah, dan tujuan penelitian, kajian literatur mencakup kajian teori, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan, metodologi yang berisi rancangan/model, sampel dan data, tempat dan waktu, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data, hasil dan bahasan, simpulan dan saran, serta daftar pustaka.

Artikel pemikiran dan atau ulasan teori memuat : judul, nama penulis, abstrak, kata kunci dan isi. Isi artikel mempunyai struktur dan sistematika sebagai berikut: pendahuluan, meliputi latar belakang, perumusan masalah, dan tujuan penelitian, kajian literatur dan pembahasan serta pengembangan teori/konsep, simpulan dan saran, serta daftar pustaka.

Artikel resensi buku selain menginformasikan bagian-bagian penting dari buku yang dirensi juga menunjukkan bahasan secara mendalam kelebihan dan kelemahan buku tersebut serta membandingkan teori/konsep yang ada dalam buku dengan teori/konsep dari sumber-sumber lain.

Format penulisan sebaiknya mengikuti aturan teknis dari *The American Psychological Association Style*, yang memungkinkan penulis untuk tidak menggunakan catatan kaki dan catatan akhir. Contoh pengutipan: Fokus penyelesaian konflik bukan pada penerapan peraturan hukum yang digunakan, tetapi lebih pada upaya penyalpan konflik yang menjadi sumber ketegangan sosial (Nurjana 2008: 79-80).

Sumber internet diperlakukan sebagai catatan kaki penjelas (*explanation note*), contoh: Penyebab dari pencemaran udara di Jakarta itu sekitar 80 persen berasal dari sektor transportasi, dan 20 persen industri serta limbah domestik (Antara, 2009)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Mengkhawatirkan, Pencemaran Udara di Indonesia”, <http://www.antaraneews.com/view/?i=124445239&c=WBM&s=PEM>, diakses tanggal 20 September 2010.

80% atau lebih Pustaka yang diacu merupakan sumber acuan primer dan terbitan 10 tahun terakhir, kecuali Pustaka yang Klasik (tua) yang memang dimanfaatkan sebagai bahan kajian historis. Artikel penelitian atau nonpenelitian sekurang-kurangnya 5 (lima) sumber dari internet.

Pustaka Acuan disajikan mengikuti tata cara seperti contoh berikut dan diurutkan secara alfabetis dan kronologis.

Bruner, J. 1960. *The Process of Education*. New York: Vintage.

Hanafi, A. 1989. Partisipasi dalam Siaran Pedesaan dan Pengadopsian Inovasi. *Forum Penelitian*, I (1):33-47.

Pengiriman naskah disertai dengan alamat, nomor telepon, fax atau e-mail (bila ada). Pemuatan atau penolakan naskah akan diberitahukan kepada penulis.