



International
Labour
Office

DOMESTIC WORK POLICY BRIEF

3

PENJELASAN SINGKAT KEBIJAKAN 3

Mengukur nilai ekonomi dan sosial pekerjaan rumah tangga

Penilaian umum hukum dan praktik tentang pekerjaan rumah tangga di seluruh dunia adalah bahwa pekerjaan tersebut “kurang dihargai, bergaji rendah, tidak terlindungi dan diregulasi dengan buruk” meskipun pekerja rumah tangga memberikan kontribusi pada perawatan dan kesejahteraan jutaan rumah tangga (ILO, 2010).

Ringkasan Kebijakan ini merupakan ringkasan dari sebuah kertas kerja yang disusun oleh penulis (Budlender, akan terbit). Ringkasan Kebijakan ini membahas dua pertanyaan kunci: Apa nilai nyata pekerjaan rumah tangga? Dapatkah nilai ini diukur dan bagaimana? Ringkasan Kebijakan ini tidak memunculkan satu nilai tunggal yang “benar” dari pekerjaan rumah tangga berbayar. Sebaliknya, Ringkasan Kebijakan ini mengakui bahwa ada pelbagai cara berbeda di mana pekerjaan rumah tangga dapat menjadi “berharga”, dan juga pelbagai individu dan kelompok berbeda, di pelbagai tingkat berbeda, yang dapat mendapat manfaat dari nilai ini.¹

Ditujukan untuk merangsang pemikiran inovatif dan kritis tentang masalah tersebut, Ringkasan ini:

- menyajikan suatu kerangka kerja konseptual untuk merenungkan apa yang dimaksud ketika kita menyebutkan nilai “ekonomi dan sosial” pekerjaan rumah tangga berbayar; dan
- mengajukan cara-cara nilai sosial dan ekonomi pekerjaan rumah tangga dapat diperkirakan dari pelbagai perspektif berbeda dengan menggunakan sumber-sumber data survey yang relatif umum tersedia.

Metode yang disajikan di dalam ringkasan ini dikategorikan ke dalam empat kelompok besar sesuai dengan tingkat nilai tersebut dapat diukur, yaitu pekerja dan keluarganya (pekerja tersebut biasanya perempuan), majikan dan rumah tangganya, negara, dan secara global. Beberapa langkah yang diajukan adalah juga diberi ilustrasi dengan menggunakan

¹ Kertas kerja Budlender yang akan terbit memberikan rincian lebih lanjut tentang kerangka konseptual dan

metodologi dari pada apa yang disajikan dalam Ringkasan ini.

data Survey Angkatan Kerja dan Survey Penggunaan dari Afrika Selatan.²

1. Kerangka kerja Konseptual

Faktor-faktor yang berkontribusi terhadap rendahnya nilai dan status pekerjaan rumah tangga

Laporan hukum dan praktik ILO tentang pekerjaan rumah tangga menawarkan serangkaian luas alasan mengapa pekerjaan rumah tangga “kurang dihargai, dibayar rendah, tidak terlindungi dan diregulasi dengan buruk” (ILO, 2010). Salah satu alasan adalah kemiripan antara pekerjaan rumah tangga berbayar dan pekerjaan perawatan tidak berbayar yang dilaksanakan oleh perempuan di rumah mereka sendiri dalam bentuk pekerjaan rumah tangga dan perawatan anggota rumah tangga lain. Pekerja rumah tangga biasanya bukanlah laki-laki pencari nafkah tetapi sebagian besar perempuan (yang mungkin menjadi pencari nafkah utama bagi keluarga dan diri mereka sendiri), dan, di banyak negara, pekerja anak. Selanjutnya, para pekerja ini seringkali termasuk dalam masyarakat yang secara historis kurang beruntung maupun masyarakat yang dipandang rendah misalnya kelompok etnis minoritas, masyarakat asli, kasta rendah, kelompok berpenghasilan rendah di pedesaan dan perkotaan, atau migran. Oleh karena itu, mereka sangat rentan terhadap diskriminasi dalam hal kondisi kerja dan pekerjaan. Semua faktor ini berkontribusi terhadap situasi di mana pekerjaan pekerja rumah tangga kurang dihargai dalam hal keuangan, sebagaimana tercermin dalam upah yang diterima yang pada umumnya rendah.³ Selanjutnya, pekerjaan ini kurang dihargai dalam hal kemasyarakatan yaitu nilai ekonomi dan sosialnya tidak cukup diakui

² Naskah penuh oleh penulis menggambarkan metode alternatif dengan menggunakan sumber data survey Afrika Selatan dan Uruguay.

³ Untuk diskusi lebih lanjut mengenai upah dalam pekerjaan rumah tangga, lihat juga ILO (2011), *Upah dalam pekerjaan rumah tangga. Ringkasan Kebijakan Pekerjaan Rumah Tangga Nomor 1* (Jenewa).

oleh pemerintah, warga negara dan lain-lain.

Makna nilai

Dalam istilah ekonomi, seseorang dapat membedakan antara penilaian yang didasarkan pada biaya input, dan penilaian yang didasarkan pada nilai atau harga dari output yang dihasilkan.

Di sisi input, orang mungkin berpandangan bahwa ukuran nilai ekonomi yang paling jelas adalah nilai yang tampaknya ditetapkan oleh “pasar”, yaitu upah. Namun, secara umum diakui bahwa ada banyak faktor lain di luar sekadar penawaran dan permintaan yang mempengaruhi upah dan yang mungkin membuat upah menjadi ukuran nilai yang tidak akurat. Antara lain, karakteristik pekerja yang lazim (meliputi gender, etnisitas, kasta, usia dan asal geografis), di mana pekerjaan dilaksanakan, tingkat formalitas atau informalitas pekerjaan, dan kemudahan mengorganisasi dan menyampaikan tuntutan bersama, berdampak pada upah.

Dalam penilaian berbasis output, orang memperkirakan nilai barang dan jasa yang dihasilkan alih-alih tenaga kerja, modal dan input lain yang termasuk ke dalam produksi barang dan jasa. Namun, pekerjaan rumah tangga merupakan sebuah kasus khusus dalam hal yang telah dijelaskan oleh System of National Accounts (SNA-1993) internasional bahwa pada dasarnya output yang dihasilkan oleh pekerja rumah tangga adalah setara dengan upahnya (termasuk pembayaran dengan barang), yang setara dengan produktivitasnya. Menerima logika melingkar ini akan berarti bahwa pekerjaan rumah tangga adalah tidak pernah kurang dihargai dalam hal apa yang diproduksi. Ini juga berarti mengabaikan peringatan tentang pendekatan input yang dijelaskan di atas.

Menemukan ukuran fisik output di mana orang dapat menyematkan suatu harga juga seringkali menantang bagi pekerjaan rumah tangga berbayar. Ada tantangan lebih lanjut dalam mempertimbangkan apa

arti “produktivitas” dalam hal jasa seperti pekerjaan rumah tangga. Ketika memproduksi “barang”, produktivitas meningkat bila lebih banyak barang yang diproduksi dengan jumlah input yang sama atau dalam jumlah waktu lebih sedikit. Sebaliknya, dalam hal jasa, waktu dan perawatan yang diambil per orang adalah bagian dari jasa tersebut. Untuk jasa ini, meningkatnya produktivitas dalam arti standar istilah tersebut akan menghasilkan kualitas atau “jumlah” output yang lebih rendah; misalnya, jumlah menit yang lebih sedikit untuk memandikan orang sakit atau menyuapi anak.

Pertimbangan di atas berkaitan dengan nilai ekonomi. Bagaimana dengan nilai sosial? Fakta bahwa pekerjaan rumah tangga meningkatkan kualitas hidup rumah tangga tersebut dapat dianggap memiliki nilai sosial, bisa sejauh mana pekerjaan tersebut memudahkan waktu dan tekanan lain bagi perempuan dan laki-laki yang mempekerjakan pekerja rumah tangga dan anak-anak yang mereka rawat. Nilai ini sulit untuk diukur. Selanjutnya, apa yang mungkin dianggap sebagai nilai sosial oleh sebagian orang dapat dianggap memiliki nilai yang kecil oleh sebagian yang lain.

Beberapa ukuran yang diajukan di dalam Ringkasan ini menawarkan cara-cara lain, yang memiliki aspek ekonomi dan juga sosial, di mana pekerjaan rumah tangga berbayar memiliki nilai. Contohnya, kontribusi yang diberikan oleh pekerjaan rumah tangga berbayar dalam menurunkan angka kemiskinan dan pengangguran di suatu negara memiliki nilai ekonomi, yang meningkat bila upah yang diperoleh melalui pekerjaan rumah tangga dan kondisi pekerjaan tersebut dilaksanakan adalah layak. Selain itu, kontribusi ini dapat dilihat, antara lain, sebagai memajukan hak untuk bekerja dan memastikan hak-hak sosial-ekonomi secara lebih umum.

Penentuan upah

Sebagaimana disebutkan di atas, seseorang dapat mempertanyakan asumsi bahwa upah merupakan ukuran nilai yang akurat. Idealnya, oleh karena itu orang tersebut ingin memperkirakan apa nilai “nyata” pekerjaan rumah tangga berbayar jika upah tidak dipengaruhi oleh diskriminasi dan nilai-nilai sosial.

Sebelum mengeksplorasi cara-cara untuk “mengoreksi” nilai upah, orang perlu memahami alasan mengapa nilai-nilai tersebut “tidak benar”. Bermanfaat untuk pembahasan ini adalah teori dan konsep yang mendasari harga sebanding (atau kesetaraan upah), yang berpendapat bahwa pekerjaan yang bernilai sama harus diupah sama baiknya.

Anker (1998) telah menunjukkan secara empiris dengan data lintas negara bahwa segregasi pekerjaan kemungkinan merupakan penentu terkuat dari bias upah gender. Sebagian orang mungkin berpendapat bahwa relatif rendahnya upah perempuan disebabkan oleh pemosisian ini, dan berpendapat lebih lanjut bahwa ini mencerminkan fakta bahwa perempuan bekerja dalam pekerjaan yang memiliki atau menghasilkan nilai lebih rendah bagi masyarakat. Sebagian lain akan berpendapat bahwa rendahnya upah di dalam bagian-bagian perekonomian ini, setidaknya sebagian, disebabkan oleh fakta bahwa bagian-bagian ini didominasi oleh perempuan. Argumen-argumen ini relevan mengingat bahwa pekerjaan rumah tangga berbayar di sebagian besar negara didominasi oleh perempuan.

laporan hukum dan praktik ILO (2010, paragraf 139) menyoroti beberapa faktor yang cenderung menekan upah pekerja rumah tangga bahkan lebih dari upah kategori pekerja yang sebanding. Ini mencakup daya tawar yang tidak sama, isolasi dan “persepsi bahwa kemampuan untuk melaksanakan pekerjaan rumah tangga adalah bakat bawaan”. Sebagian orang berpendapat bahwa perbedaan upah laki-laki-perempuan mencerminkan

perbedaan ketrampilan. Namun, Komite Ahli tentang Aplikasi Konvensi dan Rekomendasi (CEACR) telah memperingatkan akan kurang dihargainya pekerjaan rumah tangga dengan menetapkan upah minimum untuk pekerjaan rumah tangga setara dengan pekerja tidak trampil (ILO, 2010, paragraf 63). CEACR telah mempertanyakan klasifikasi pekerjaan rumah tangga sebagai “pekerjaan tidak trampil”, dengan mencatat kompleksnya tugas dan tanggung jawab yang dipikul oleh banyak pekerja rumah tangga.⁴

Pekerjaan rumah tangga sebagai bentuk pekerjaan perawatan

Razavi (2007) mendeskripsikan “pekerjaan perawatan” sebagai mencakup perawatan orang secara langsung, baik atas dasar berbayar ataupun tidak berbayar. Pekerjaan perawatan dapat terjadi di rumah-rumah pribadi, di mana pekerjaan tersebut mungkin dilaksanakan atas dasar tidak berbayar oleh anggota rumah tangga atau oleh non-anggota rumah tangga, atau atas dasar berbayar oleh non anggota rumah tangga. Yang disebutkan terakhir dapat mencakup pekerja rumah tangga. Pekerjaan perawatan juga dapat terjadi di lembaga publik dan swasta, misalnya rumah sakit, panti jompo atau – jika perawatan didefinisikan secara luas – sekolah.

Razavi menyatakan bahwa perawatan langsung sering dianggap berbeda dari kegiatan-kegiatan tidak langsung yang menjamin adanya kondisi untuk pemberian perawatan langsung. Kegiatan ini akan mencakup pekerjaan rumah tangga dan memasak, tugas-tugas yang merupakan tipikal pekerjaan yang dilaksanakan oleh pekerja rumah tangga. Dia menunjukkan bahwa batas antara perawatan langsung dan tidak langsung adalah arbitrer. Bukti empiris

menunjukkan bahwa ketika seseorang memberikan pelayanan langsung untuk seseorang yang dependen, misalnya anak, tingkat perawatan tidak langsung meningkat.

Pertanyaan apakah semua pekerjaan yang dilakukan oleh pekerja rumah tangga merupakan pekerjaan perawatan perlu dipertimbangkan jika metode yang digunakan untuk memperkirakan nilai pekerjaan rumah tangga adalah berdasarkan pada metode yang digunakan untuk penilaian jenis-jenis perawatan lain. Pertanyaan ini juga penting jika kita berpendapat bahwa pekerjaan rumah tangga saat ini “kurang dihargai” karena melibatkan suatu bentuk pekerjaan perawatan, dan bahwa pekerjaan perawatan secara lebih umum cenderung kurang dihargai.

Laporan hukum dan praktik (ILO, 2010, paragraf 22) mengamati bahwa pekerja rumah tangga mungkin memasak, membersihkan, merawat anak-anak, orang tua dan orang cacat, dan mengurus binatang peliharaan di rumah-rumah pribadi. Para pekerja ini tampaknya sangat cocok dengan definisi pekerja perawatan jika orang menerima pendapat Razavi bahwa pekerjaan rumah tangga umum harus dicakup di dalam cakupan “perawatan”. Definisi pekerja rumah tangga seringkali juga mencakup tukang kebun, penjaga di rumah-rumah pribadi dan sopir keluarga. Kategorisasi pekerja ini sebagai pekerja perawatan adalah kurang jelas. Namun demikian, kita dapat dengan aman menyatakan bahwa mayoritas pekerja rumah tangga adalah pekerja perawatan dan/atau menghabiskan sebagian besar waktu mereka melaksanakan pekerjaan perawatan. Selanjutnya, fakta bahwa inilah kasusnya mempengaruhi persepsi mengenai pekerja rumah tangga dan nilai yang dilekatkan pada pekerjaan mereka.

Berlian perawatan

Razavi (2007) memperkenalkan gagasan tentang “berlian perawatan” sebagai cara

⁴ CEACR: *Individual Direct Request concerning Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100), Kostarika* (ratifikasi: 1960), disampaikan, 2008

penataan berpikir tentang lembaga-lembaga yang dapat memberikan perawatan. Empat sudut berlian tersebut adalah keluarga atau rumah tangga, pasar, sektor publik dan sektor nirlaba.

Konsep berlian perawatan berpotensi berguna dalam menyoroti sejauh mana pemerintah menganggap pekerjaan perawatan serupa dengan pekerjaan rumah tangga berbayar untuk menjadi cukup penting untuk menyediakan layanan itu sendiri, atau untuk mensubsidi atau mendanai penyediaan layanan-layanan semacam itu dengan cara lain. Bila pemerintah melakukan hal ini, itu akan mengesankan bahwa pemerintah melekatkan nilai yang signifikan terhadap pekerjaan tersebut. Penyediaan atau pendanaan oleh pemerintah, dengan demikian, menjadi indikator nilai.

Razavi mencatat bahwa berlian perawatan ini sangat relevan ketika mempertimbangkan perawatan untuk anak-anak, orang lanjut usia yang lemah, orang berpenyakit kronis, dan penyandang cacat. Namun, sulit untuk memikirkan banyak kondisi di mana negara, atau sektor nirlaba, akan menjadi penyedia layanan rumah tangga biasa. Mereka mungkin melakukannya sebagai bagian dari paket dukungan untuk kelompok-kelompok tertentu, misalnya orang lanjut usia atau orang sakit, tapi akan menjadi kondisi yang sangat tidak lazim bila memperkenalkan kebijakan penyediaan pekerjaan rumah tangga publik secara luas.

Williams (2010) menyoroti peran yang dapat dimainkan oleh penyediaan, pendanaan atau dukungan pemerintah untuk perawatan anak dalam memfasilitasi dan mempromosikan keterlibatan perempuan dalam pasar tenaga kerja berbayar dengan meringankan beban perawatan tidak berbayar mereka. Kebijakan yang meringankan beban pekerjaan rumah tangga melalui penyediaan langsung jasa semacam itu oleh pemerintah atau mendukung penyediaannya melalui subsidi juga dapat dibenarkan atas dasar

mendorong keterlibatan perempuan dalam pasar tenaga kerja berbayar – baik untuk majikan perempuan yang waktunya dibuat menjadi longgar dan untuk pekerja rumah tangga sendiri.

Subsidi oleh pemerintah

Diskusi mengenai pekerjaan perawatan tidak berbayar di rumah biasanya fokus pada sejauh mana ini mengurangi tekanan pada pemerintah untuk menyediakan layanan. Diungkapkan secara berbeda, diskusi ini mengeksplorasi sejauh mana pekerjaan perawatan tidak berbayar “mensubsidi” pemerintah. Sebuah pertanyaan serupa dapat ditanyakan berkenaan dengan pekerjaan rumah tangga berbayar. Perbedaannya adalah bahwa, sementara dalam kasus pekerjaan perawatan tidak berbayar individu-individu membayar subsidi melalui tenaga mereka, dalam kasus pekerjaan rumah tangga berbayar majikan membayar dengan uang.

Sayangnya, akan ada tantangan signifikan untuk sampai pada perkiraan subsidi ini. Mungkin yang paling penting adalah memutuskan layanan pemerintah apa yang bisa dianggap sebagai alternatif untuk pekerjaan rumah tangga biasa, termasuk memasak. Lebih sedikit tantangan akan dihadapi dalam hal perawatan anak, tapi ini hanyalah sebagian dari pekerjaan yang dilaksanakan oleh (sebagian, tetapi tidak semua) pekerja rumah tangga. Jika tantangan tersebut dapat ditangani dan perkiraan subsidi diturunkan, artinya perlu dipertimbangkan dengan hati-hati. Secara kasarnya, apakah “hal baik” bahwa beberapa rumah tangga (seagian besar rumah tangga kaya) membeli sendiri layanan yang negara harus atau mungkin menyediakannya, termasuk layanan penting seperti kepolisian, kesehatan dan perawatan anak? Apa artinya ini dalam hal akses oleh orang yang kurang kaya ke layanan ini? Apakah ini berarti bahwa uang yang “dihemat” dengan tidak harus menyediakan bagi rumah tangga kaya

kemudian dapat digunakan untuk menyediakan bagi kaum miskin? Atau apakah itu berarti bahwa kurang ada tekanan publik terhadap pemerintah untuk menyediakan layanan ini sama sekali?

Pelajaran dari penilaian pekerjaan perawatan tidak berbayar

Literatur yang mendeskripsikan upaya untuk menilai pekerjaan perawatan tidak berbayar berpotensi bermanfaat dalam upaya untuk menemukan ukuran nilai pekerjaan rumah tangga selain upah. Namun, penilaian pekerjaan perawatan tidak berbayar berbeda dengan usaha saat ini, dalam hal bahwa mereka berusaha untuk menetapkan nilai tanpa melibatkan upah sama sekali.

Sebagian besar pendekatan penilaian pekerjaan perawatan tidak berbayar didasarkan pada persamaan yang menentukan bahwa nilai pekerjaan perawatan tidak berbayar setara dengan jumlah jam kerja dikalikan dengan ukuran penghasilan per jam. Sebagian besar pendekatan dapat dikelompokkan ke dalam salah satu dari empat kelompok dasar, yaitu (a) pendekatan pendapatan rata-rata, (b) pendekatan biaya kesempatan, (c) pendekatan generalis, dan (d) pendekatan spesialis.

Yang mendasari dua pendekatan pertama adalah pertanyaan tentang berapa banyak seseorang akan dapatkan jika dia melaksanakan pekerjaan berbayar alih-alih pekerjaan perawatan tidak berbayar. Pendekatan pertama menghitung ini dengan menggunakan pendapatan rata-rata untuk semua orang di dalam perekonomian tersebut, sedangkan pendekatan kedua menggunakan pendapatan aktual orang yang melaksanakan pekerjaan perawatan tidak berbayar. Pendekatan pertama tersebut berpotensi dapat digunakan untuk nilai pekerjaan rumah tangga berbayar yang “benar”.

Yang mendasari pendekatan penilaian pekerjaan perawatan tidak berbayar

ketiga dan keempat adalah pertanyaan berapa banyak rumah tangga akan perlu membayar orang lain untuk melaksanakan pekerjaan perawatan tidak berbayar – biaya penggantian. Pendekatan generalis menghitung ini dengan menggunakan upah rata-rata yang dibayarkan kepada seorang pekerja, misalnya pekerja rumah tangga atau pelayan rumah tangga, yang melaksanakan sebagian besar tugas yang dikaitkan dengan pekerjaan perawatan tidak berbayar. Pendekatan spesialis melakukan penghitungan tersendiri untuk setiap tugas seolah-olah rumah tangga mempekerjakan seorang spesialis untuk melaksanakannya. Pendekatan ketiga akan, seperti yang kedua, bersifat melingkar untuk pekerjaan rumah tangga berbayar karena pekerjaan tersebut menggantikan upah pekerja rumah tangga dengannya. Secara teori, pendekatan keempat tampak lebih cocok. Namun, ada tantangan teknis dan praktis untuk menerapkan ini.

2. Usulan ukuran nilai bagi pekerja rumah tangga dan keluarganya

Menghitung nilai absolut

Cara paling jelas untuk mengukur nilai bagi pekerja yang melaksanakan pekerjaan adalah menggunakan upah atau penghasilan.

Menggunakan pendekatan sederhana berbasis upah, ukuran nilai pekerjaan rumah tangga untuk pekerja rumah tangga bisa meliputi:

- Total jumlah pekerja rumah tangga yang dipekerjakan (setara dengan jumlah “penerima manfaat langsung”);
- Total jumlah individu yang tinggal di dalam rumah tangga yang mencakup pekerja rumah tangga (setara dengan jumlah “penerima manfaat tidak langsung”);
- Rata-rata dan median upah yang diperoleh; dan

- upah total yang diperoleh untuk suatu periode tertentu.

Ukuran-ukuran ini dapat dipisahkan dengan variabel yang dianggap relevan untuk suatu negara tertentu, meliputi jenis kelamin, kelompok etnis, lokasi dan sejenisnya.

Menghitung nilai relatif

Dengan pendekatan ini, nilai (diukur dengan upah yang diperoleh) bekerja sebagai pekerja rumah tangga

dibandingkan dengan nilai (lagi-lagi diukur dengan upah yang diperoleh) melaksanakan pekerjaan berbayar lainnya.

Serangkaian pembandingan dapat dipertimbangkan. Misalnya, orang dapat membandingkan rata-rata (atau median) penghasilan pekerja rumah tangga dengan penghasilan semua penghasil pendapatan lain, termasuk majikan, pekerja mandiri dan pekerja. Atau, orang dapat membandingkan rata-rata (atau median) penghasilan pekerja rumah tangga dengan penghasilan seluruh pekerja lain (Kotak 1).

Kotak 1: Membandingkan rata-rata dan median pendapatan pekerja rumah tangga dengan pendapatan pekerja lain: Kasus Afrika Selatan

Pendapatan rata-rata bulanan pekerja rumah tangga secara substansial lebih rendah – kurang dari seperempat jika orang mempertimbangkan rata-rata – dari pada pendapatan pekerja lain dalam perekonomian. Jika analisis dibatasi untuk pekerja, kesenjangan antara pekerja rumah tangga dan pekerja lain meningkat.

Kategori Pekerja	Rata-rata (Rand)	Median (Rand)
Pekerja rumah tangga	1.000	867
Non pekerja rumah tangga	2.400	4.604
Pekerja berupah non rumah tangga	2.600	4.652

Sumber data: perhitungan penulis dengan menggunakan LFS Afrika Selatan, September 2007.

Perbandingan pendapatan pekerja rumah tangga dengan pendapatan orang lain juga dapat dipisahkan dalam hal karakteristik-karakteristik yang dianggap relevan, yang mungkin mencakup, antara lain, jenis kelamin, pendidikan, usia dan jumlah tahun pengalaman. Tujuan yang mendasari adalah untuk menyelidiki apa yang seorang pekerja rumah tangga mungkin akan dapatkan jika dia

melakukan pekerjaan lain, tetapi dengan mempertimbangkan bahwa karakteristik pribadi pekerja akan mempengaruhi apa yang kemungkinan akan dia dapatkan. Analisis ini dengan demikian akan memberikan suatu makna penalti (atau keuntungan) yang dikenakan pada pekerja yang melaksanakan pekerjaan rumah tangga alih-alih suatu pekerjaan lain (Kotak 2).

Kotak 2: Apakah pekerjaan rumah tangga menderita “penalti upah”?

Tabel di bawah ini memberikan hasil regresi log penghasilan per jam dengan menggunakan data Survei Angkatan Kerja Afrika Selatan (September 2007), yang meliputi jenis kelamin, kelompok penduduk, tingkat pendidikan, tingkat ketrampilan, usia, usia kuadrat dan status pekerjaan sebagai independen variabel. Kasus dasarnya terdiri dari perempuan, Afrika berpendidikan dasar yang melaksanakan pekerjaan dasar, adalah seorang pekerja dan dalam suatu pekerjaan selain pekerjaan rumah tangga. Semua variabel yang tercakup kecuali tidak berpendidikan formal adalah signifikan pada interval kepercayaan 95 persen. Sebagaimana yang diduga, variabel pekerja rumah tangga memiliki koefisien negatif yang besar.

R²

adalah

0,3960.

<i>Variabel Independen: Karakteristik pekerja</i>	<i>Koefisien</i>
<i>Pekerja rumah tangga</i>	<i>-0,15</i>
<i>Laki-laki</i>	<i>0,19</i>
<i>Kulit putih</i>	<i>0,93</i>
<i>India</i>	<i>0,69</i>
<i>Kulit berwarna</i>	<i>0,35</i>
<i>Tidak berpendidikan</i>	<i>-0,10</i>
<i>Sekolah menengah</i>	<i>0,24</i>
<i>Pasca pendidikan menengah</i>	<i>0,86</i>
<i>Tidak trampil</i>	<i>-0,47</i>
<i>Usia</i>	<i>0,02</i>
<i>Usia kuadrat</i>	<i>0,00</i>
<i>Pekerja</i>	<i>-0,39</i>
<i>_cons</i>	<i>2.65</i>

Menerapkan koefisien untuk seorang pekerja perempuan 40 tahun yang tidak pendidikan memberikan upah per jam yang diprediksi R23.84 untuk seorang pekerja rumah tangga dibandingkan dengan R27.62 bagi pekerja lain dengan karakteristik ini. Dengan demikian, pekerja rumah tangga mendapatkan 13,6 persen lebih rendah dari pada pekerja lain dengan karakteristik yang sama.

Sumber data: perhitungan penulis menggunakan LFS Afrika Selatan, September 2007.

Menghitung nilai “nyata” pekerjaan rumah tangga berbayar

Secara teori, kita juga harus mampu untuk mengoreksi beberapa faktor yang menekan upah pekerja rumah tangga dengan mempertimbangkan secara terpisah masing-masing tugas yang dilaksanakan oleh pekerja rumah tangga dan menetapkan upah pekerja non rumah tangga yang relevan yang melaksanakan tugas-tugas serupa dengan waktu yang dihabiskan pada setiap tugas.

Satu langkah penting dalam pendekatan ini adalah mengidentifikasi pekerjaan di mana pekerja melaksanakan pekerjaan yang sama seperti pekerja rumah tangga berbayar dan yang untuknya ada pengamatan yang cukup di dalam kumpulan data untuk memberikan perkiraan upah yang terpercaya.

Ada dua alasan mengapa pendekatan ini tidak direkomendasikan. Pertama, data yang diperlukan yang menggambarkan berapa lama pekerja rumah tangga menghabiskan waktu pada tugas-tugas yang berbeda dalam hari kerja mereka mungkin saat ini tidak tersedia di negara manapun. Kedua, pendekatan ini masih akan menghasilkan perkiraan di bawah nilai “nyata” pekerjaan rumah tangga berbayar, karena banyak pekerjaan yang terkait dengan sub-komponen pekerjaan rumah tangga berbayar juga kurang dihargai karena pekerjaan-pekerjaan tersebut didominasi oleh perempuan, menghasilkan jasa alih-alih produk, dan sebagainya.

Memperkirakan tingkat ketergantungan rumah tangga terhadap pekerjaan rumah tangga

Perkiraan sebelumnya fokus pada manfaat bagi pekerja. Perkiraan selanjutnya memperluas fokus pada keluarga dan tanggungan pekerja. Ukuran sejauh mana rumah tangga bergantung

pada pendapatan para pekerja rumah tangga meliputi:

- memperkirakan jumlah rumah tangga di mana satu-satunya pendapatan adalah pendapatan pekerja rumah tangga;
- memperkirakan jumlah rumah tangga di mana setidaknya satu pencari nafkah adalah pekerja rumah tangga; dan
- memperkirakan proporsi pendapatan yang diperoleh atau pendapatan total rumah tangga yang berasal dari pendapatan pekerja rumah tangga.

Kontribusi pekerjaan rumah tangga terhadap penurunan angka kemiskinan

Ukuran ini bertujuan untuk memperkirakan berapa banyak rumah tangga yang “terentaskan” dari kemiskinan melalui bekerjanya satu atau lebih anggotanya sebagai pekerja rumah tangga. Pada dasarnya, metode ini menyangkut memperkirakan jumlah rumah tangga di bawah garis kemiskinan tertentu pada suatu titik waktu tertentu, dan kemudian melakukan perhitungan ulang setelah dikurangi pendapatan yang diperoleh oleh rumah tangga melalui pekerjaan rumah tangga berbayar. Sebagaimana ukuran-ukuran lain yang diusulkan, sifat sumber data akan menentukan akurasi ukuran ini dapat dihitung.

3. Usulan ukuran nilai untuk rumah tangga yang mempekerjakan

Jumlah rumah tangga yang mendapatkan manfaat dari mempekerjakan pekerja rumah tangga

Ukuran paling sederhana berkenaan dengan rumah tangga yang mendapatkan manfaat dari jasa pekerja rumah tangga adalah jumlah rumah tangga yang mempekerjakan pekerja rumah tangga berbayar. Bila data tersedia, ukuran tersebut bisa dipisahkan oleh variabel-variabel yang relevan, misalnya lokasi (pedesaan/perkotaan, atau provinsi) dan kuintil pendapatan/pengeluaran.

Sementara ini mungkin terlihat sebagai ukuran sederhana, namun tidak selalu mudah untuk diperoleh. Jumlah rumah tangga tidak bisa diperoleh dari survey angkatan kerja standar karena tidak ada hubungan satu-ke-satu antara pekerja dan rumah tangga.

Satu kemungkinan alternatif sumber informasi adalah survey pengeluaran rumah tangga. Di sini, orang akan mencari pertanyaan yang diajukan tentang pengeluaran pada layanan rumah tangga berbayar. Selanjutnya, beberapa survey pemanfaatan waktu memiliki indikator-

indikator tidak langsung pekerjaan seorang pekerja rumah tangga. Di Republik Tanzania, Survey Angkatan Kerja Terpadu meliputi di antara kode-kode hubungan untuk mengkategorikan anggota rumah tangga adalah kode untuk pekerja rumah tangga. Ini memungkinkan identifikasi rumah tangga yang mempekerjakan seorang pekerja rumah tangga tinggal di dalam. Survey penggunaan waktu Afrika Selatan tahun 2000 mencakup pertanyaan yang menanyakan siapakah di dalam rumah tangga tersebut yang melaksanakan sebagian besar pekerjaan rumah tangga (Kotak 3). Salah satu jawaban yang telah dikodekan sebelumnya untuk pertanyaan ini mengindikasikan bahwa non anggota rumah tangga yang melaksanakannya. Di sebagian besar kasus, non anggota kemungkinan adalah pekerja rumah tangga. Dengan demikian, pertanyaan ini dapat digunakan untuk menghasilkan representasi untuk jumlah rumah tangga yang memiliki pekerja rumah tangga.

Kotak 3: Rumah tangga yang mempekerjakan pekerja rumah tangga: Kasus Afrika Selatan

Dalam survei penggunaan waktu Afrika Selatan tahun 2000, 7 persen rumah tangga menunjukkan bahwa seorang non anggota melaksanakan sebagian besar pekerjaan rumah tangga. Persentase tersebut tertinggi di daerah formal perkotaan (11 persen), tertinggi berikutnya di daerah perdagangan pedesaan (6 persen), dan 2 persen atau lebih rendah di daerah perkotaan informal atau pedalaman pedesaan (yaitu bekas kampung halaman). Dalam hal kelompok populasi, persentase rumah tangga yang mempekerjakan pekerja rumah tangga adalah 29 persen di antara rumah tangga di mana responden pertama diklasifikasikan kulit putih, 19 persen di antara rumah tangga India, dan hanya 2 persen di antara rumah tangga kulit berwarna dan Afrika.

Sumber data: perhitungan penulis menggunakan Survei Penggunaan Waktu Afrika Selatan, 2000.

Total nilai waktu longgar

Manfaat yang paling sering disebut oleh para ekonom untuk rumah tangga yang mempekerjakan pekerja rumah tangga adalah bahwa rumah tangga tersebut dapat “membebaskan” perempuan di rumah tangga tersebut untuk melakukan pekerjaan berbayar. Pendekatan yang disarankan untuk ini melibatkan

memperkirakan pendapatan yang diterima oleh seorang perempuan bila dia mempekerjakan pekerja rumah tangga untuk melakukan pekerjaan rumah tangga sehingga majikan perempuan tersebut dapat bekerja dalam pekerjaan berbayar di tempat lain.

Perkiraan yang diperoleh untuk ukuran ini akan hampir selalu lebih besar dari upah

pekerja rumah tangga. Sebagaimana dicatat oleh laporan hukum dan praktik ILO, “[h]ampir menurut definisi upah pekerja rumah tangga adalah lebih rendah dari pada yang majikannya peroleh di pasar tenaga kerja” (2010, paragraf 23). Demikian ini karena majikan biasanya harus membayar pekerja rumah tangga dari pendapatannya sendiri.

Alasan kedua untuk lebih rendahnya pendapatan adalah bahwa pekerjaan rumah tangga mungkin memerlukan lebih sedikit ketrampilan dan memiliki “nilai” lebih rendah dari pada pekerjaan yang dilaksanakan oleh majikan. Namun, pernyataan ini terbuka untuk pertanyaan.

Jika kumpulan data memungkinkan identifikasi rumah tangga yang mempekerjakan pekerja rumah tangga, maka perhitungannya bisa menjumlah pendapatan seluruh perempuan dewasa penghasil pendapatan di rumah tangga itu atau, alternatifnya, mengidentifikasi salah satu perempuan dewasa penghasil pendapatan sebagai “majikan” dan dengan demikian orang yang penghasilannya harus dicakup. Salah satu dari pendekatan-pendekatan ini kemungkinan akan menghasilkan perkiraan lebih rendah dari pada jika laki-laki juga dianggap sebagai majikan potensial, mengingat bahwa pendapatan perempuan umumnya lebih rendah dari pada pendapatan laki-laki. Selanjutnya, sebuah aturan keputusan akan diperlukan bagi rumah tangga di mana tidak ada perempuan dewasa penghasil pendapatan.

Jika kumpulan data tidak memungkinkan identifikasi rumah tangga yang mempekerjakan pekerja rumah tangga, sebuah pendekatan mentah alternatif akan digunakan untuk menentukan rata-rata penghasilan yang dihitung dari seluruh perempuan penghasil pendapatan selain pekerja rumah tangga hingga semua pekerja rumah tangga dan kemudian menjumlahkan pendapatan-pendapatan yang dikaitkan ini.

4. Usulan ukuran nilai bagi negara

Kontribusi terhadap lapangan pekerjaan

Satu cara sederhana untuk memperkirakan manfaat nasional adalah menghitung kontribusi pekerjaan rumah tangga berbayar terhadap lapangan pekerjaan, sebagaimana diukur dengan indikator-indikator standar, misalnya tingkat pekerjaan dan tingkat pengangguran. Ukuran jumlah “penerima manfaat langsung” yang diusulkan sebelumnya (lihat Bagian 2) sudah memberikan indikasi mengenai hal ini. Di sini, kontribusi nasional diukur sebagai dampak terhadap suatu tingkat alih-alih sebagai jumlah mutlak orang yang bekerja.

Orang mungkin ingin untuk menghitung ukuran ini baik di tingkat nasional secara keseluruhan maupun di tingkat terpisah. Satu dasar pemisahan yang jelas adalah jenis kelamin. Pemisahan lokasi pedesaan/perkotaan atau lainnya mungkin juga memperjelas.

Kontribusi terhadap pendapatan pribadi

Ukuran ini bertujuan untuk memberikan makna kontribusi yang pekerjaan rumah tangga berikan kepada daya beli secara keseluruhan pada pemahaman (Keynesian) bahwa meningkatnya daya beli kemungkinan merangsang meningkatnya permintaan dan, dengan demikian, meningkatnya pertumbuhan. Bentuk sederhana ukuran ini akan terdiri dari jumlah pendapatan semua pekerja rumah tangga. Ini kemudian bisa dinyatakan sebagai proporsi dari semua pendapatan yang diterima.

Idealnya, orang juga ingin membuat pendapatan pekerja rumah tangga dinyatakan sebagai proporsi dari semua pendapatan, yang diperoleh dan tidak diperoleh. Apakah ini memungkinkan tergantung pada sumber data yang tersedia di negara tertentu.

Perbandingan waktu yang dihabiskan pada pekerjaan rumah tangga berbayar dan tidak berbayar

Satu kemungkinan ukuran lain akan melibatkan perbandingan waktu kerja total pekerja rumah tangga, yang dijumlahkan di seluruh perekonomian, dengan total waktu yang dihabiskan oleh pekerja non rumah tangga yang melaksanakan pekerjaan yang sama. Alih-alih mengukur nilai uang, pendekatan ini bisa dilihat sebagai mengukur “volume” kerja.

Pembandingan – waktu yang dihabiskan oleh pekerja non rumah tangga yang melaksanakan pekerjaan yang sama – dapat diperkirakan dari data penggunaan waktu jika data semacam itu tersedia untuk negara bersangkutan. Keputusan mengenai kegiatan apa yang akan dicakup tidak akan menimbulkan masalah besar, karena sebagian besar sistem klasifikasi penggunaan waktu mencakup kategori-kategori yang mencakup pelbagai bentuk pekerjaan perawatan tidak berbayar yang mirip dengan pekerjaan rumah tangga berbayar.

Untungnya, banyak survey yang menanyakan tentang pekerjaan mencakup pertanyaan yang menanyakan berapa banyak waktu dihabiskan oleh pekerja per hari atau minggu pada pekerjaan ini. Tanggapan dari pertanyaan-pertanyaan ini dapat digunakan untuk mendapatkan perkiraan mengenai waktu yang dihabiskan oleh pekerja rumah tangga dan perkiraan ini kemudian dapat dibandingkan dengan waktu yang dihabiskan oleh populasi secara keseluruhan pada kegiatan yang serupa dengan pekerjaan rumah tangga.

Proporsi rumah tangga yang mendapatkan manfaat dari pekerjaan rumah tangga berbayar

Ukuran sederhana lain bisa berupa jumlah rumah tangga yang memanfaatkan jasa pekerja rumah tangga. Ukuran ini

melibatkan konversi ukuran sebelumnya “Jumlah rumah tangga yang mendapatkan manfaat dari mempekerjakan pekerja rumah tangga” ke dalam suatu tingkat dengan membagi ukuran sebelumnya dengan jumlah total rumah tangga di negara tersebut.

Nilai yang dihasilkan oleh pekerjaan rumah tangga: pendekatan output

Mengingat kendala konseptual dan kendala praktis dan kurangnya data yang diperlukan, pendekatan berbasis output mungkin tidak perlu dilakukan.

Penggantian pengeluaran publik

Mengingat tantangan dan pertanyaan yang dijelaskan di atas mengenai makna ukuran yang berkaitan dengan pengeluaran publik, ukuran ini mungkin bukan prioritas.

Nilai pengiriman uang

Bila pekerja rumah tangga menjadi sebab sangat banyaknya jumlah atau proporsi migran untuk bekerja, seseorang dapat mengeksplorasi kemungkinan memperkirakan jumlah uang yang dikirimkan dari pekerjaan rumah tangga secara khusus. Dalam beberapa kasus, akan memungkinkan untuk melakukan ini dengan menggunakan data dari sumber-sumber resmi. Dalam kasus lain, survey-survey sampel di dalam negara-negara tujuan di mana pekerja rumah tangga berkebangsaan tertentu dipekerjakan atau migran yang kembali atau rumah tangga migran mungkin bisa memberikan data indikatif.

Mengeksplorasi interaksi pekerjaan rumah tangga berbayar dengan sektor lain

Ukuran-ukuran yang diusulkan di atas semuanya mencerminkan situasi pada suatu titik waktu tertentu. Ukuran-ukuran tersebut tidak memberikan cara untuk mengeksplorasi bagaimana pekerjaan rumah tangga berbayar berinteraksi dengan dan mempengaruhi bagian perekonomian lain. Sebuah usulan dalam hal ini adalah pembuatan sebuah matriks akuntansi sosial yang meliputi pekerjaan rumah tangga berbayar sebagai sektor ekonomi tersendiri. Usulan ini mirip dengan rekomendasi yang lebih ambisius bahwa matriks-matriks semacam itu diperluas untuk mencakup sektor perawatan tidak berbayar.

5. Usulan ukuran nilai global

Perlunya melihat melampaui satu negara ketika mempertimbangkan nilai pekerjaan rumah tangga muncul karena adanya sejumlah besar pekerja rumah tangga yang melaksanakan jasa ini di negara yang bukan negara mereka sendiri.

Perhitungan nilai secara global dipersulit oleh kenyataan bahwa tingkat upah pekerja rumah tangga sangat bervariasi antar negara. Hingga batas tertentu, variasi ini dapat mencerminkan perbedaan dalam tingkat upah umum di pelbagai negara; namun, variasi melebar melampaui ini. Pertama, negara-negara memiliki tingkat penyebaran atau ketidaksetaraan upah yang berbeda-beda. Akibatnya, upah pekerja rumah tangga di satu negara akan, misalnya, merepresentasikan persentase yang sangat berbeda dari upah rata-rata untuk ekonomi secara keseluruhan. Kedua, penalti upah terkait dengan pekerjaan rumah tangga berbeda antar negara.

Harus juga dicatat bahwa, meskipun ini tidak dibahas di atas berkenaan dengan ukuran-ukuran lain, fenomena migran membuat semakin rumitnya sebagian ukuran. Misalnya, ketika menghitung nilai pekerjaan rumah tangga untuk pekerja itu sendiri, haruskah nilai ini dikaitkan dengan negara tempat pekerja bekerja atau

negara yang mereka anggap sebagai “kampung halaman”?

Ukuran Big Mac®

Nilai nyata upah dalam hal apa yang dapat dibelinya berbeda antar negara. Oleh karena itu, orang bisa mengeksplorasi cara mengukur nilai “nyata” (dalam hal konsumsi) satu jam atau hari yang dihabiskan untuk melaksanakan pekerjaan rumah tangga berbayar di negara yang berbeda. Salah satu kemungkinan adalah memperkirakan berapa jam atau hari akan dihabiskan oleh seorang pekerja rumah tangga untuk mendapatkan penghasilan yang cukup untuk membeli satu Big Mac® (atau beberapa produk lain yang tersedia secara global), analog dengan latihan yang mengukur nilai nyata pelbagai mata uang dengan cara serupa. Atau, orang bisa menyesuaikan pendapatan pekerja rumah tangga di negara-negara berbeda dengan ukuran daya beli relatif lain.

6. Kesimpulan

Ringkasan ini menyajikan serangkaian kemungkinan cara berbeda untuk mengukur nilai sosial dan/atau ekonomi pekerjaan rumah tangga berbayar. Cara manakah yang berguna dalam situasi tertentu akan tergantung pada pelbagai faktor. Ini termasuk tujuan ukuran tersebut digunakan, serta sumber data yang tersedia.

Banyak pendekatan yang diusulkan menghasilkan ukuran-ukuran moneter. Dalam arti ini, ukuran-ukuran tersebut dapat dilihat sebagai mengukur nilai “ekonomi”. Namun, setidaknya dalam beberapa kasus, ukuran moneter ini mungkin merupakan representasi untuk nilai sosial. Misalnya, jumlah rumah tangga yang tercega dari terdampak kemiskinan dengan memiliki akses ke upah pekerja rumah tangga membawa nilai ekonomi dan juga sosial dalam arti bahwa kemiskinan merupakan masalah sosial yang serius. Demikian pula, nilai pendapatan perempuan yang

“terbebaskan” untuk mengambil pekerjaan lain dengan mempekerjakan seorang pekerja rumah tangga di rumah mereka dapat dilihat memberi kontribusi terhadap tujuan sosial kesetaraan gender.

Kontribusi yang dibuat oleh pekerjaan rumah tangga berbayar terhadap menurunnya tingkat pengangguran, juga, merepresentasikan kontribusi substansial. Namun, kontribusi tersebut akan lebih besar lagi jika pekerjaan yang tercipta berupa kerja layak dengan upah yang mengakui kontribusi yang pekerja sendiri berikan terhadap perekonomian dan masyarakat.

Untuk tujuan berpikir tentang upah minimum, perkiraan upah saat ini dan penalti upah (dan hasil wajar dari perkiraan upah jika tidak ada diskriminasi) mungkin merupakan yang paling berguna, dan juga akan memungkinkan di banyak negara. Ukuran biaya kesempatan, yang memperkirakan (atau mungkin memperkirakan di atas) nilai pendapatan yang diperoleh oleh majikan perempuan yang “terbebaskan” melalui mempekerjakan pekerja rumah tangga juga mungkin menarik bagi mereka yang melihat ini sebagai kontribusi penting pekerjaan rumah tangga berbayar. Namun, tujuan keseluruhan Ringkasan ini tidak akan tercapai jika ini adalah satu-satunya ukuran yang selanjutnya diikuti.

REFERENCES

Anker, R. (1998): *Gender and jobs: Sex segregation of occupations in the world*. (Jenewa, ILO).

Budlender, D. (akan terbit): *Measuring the economic and social value of domestic work: Conceptual and Methodological Framework*, Seri Kondisi Kerja dan Pekerjaan No. 30 (Jenewa, ILO).

ILO (2011): *Remuneration in domestic work*. Ringkasan Kebijakan Pekerja Rumah Tangga No.1 (Jenewa).

ILO (2009): *Decent work for domestic workers*, Laporan IV (1), Konferensi Perburuhan Internasional, Sesi ke-99, 2010.

Razavi, S. (2007): *The political and social economy of care in a development context: Conceptual issues, research questions and policy options*, Naskah Program Gender dan Pembangunan No. 3 (Jenewa, United Nations Research Institute for Social Development).

Williams, F. (2010): *Claiming and framing in the making of care policies: The recognition and redistribution of care*. Naskah Program Gender dan Pembangunan No. 13 (Jenewa, United Nations Research Institute for Social Development).

Seri Ringkasan Kebijakan Pekerjaan Rumah Tangga bertujuan untuk merangsang dan menginformasikan perdebatan kebijakan tentang memajukan kerja layak bagi pekerja rumah tangga. Ringkasan Kebijakan ini memberikan informasi mengenai syarat dan ketentuan kerja dalam pekerjaan rumah tangga, isu-isu kebijakan dan pandangan-pandangan berbeda tentang masalah ini, dan beragam pendekatan untuk mengatasinya di seluruh dunia.

Ringkasan Kebijakan no 3 ditulis oleh Debbie Budlender, Peneliti Spesialis, Lembaga Masyarakat untuk Penelitian Sosial.