

ISSN: 0853 - 0262

R A L A T

# Populasi

Jurnal Populasi Ini Edisi :

Populasi Volume 20 Nomor 1 Tahun 2009

## DAFTAR ISI

M. Syahbudin Latief	1 – 12	Demokrasi dan Transparansi dalam Pemilu 2004
Umi Listyaningsih dan Eddy Kiswanto	13 – 26	Bantuan Langsung Tunai: Mengatasi Masalah dengan Masalah
N. Dwi Retnandari	27 – 40	Kemiskinan dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
Rika Harini	41 – 56	Perempuan pada Sektor Ekonomi Unggulan
Syaifuddin Iskandar	57 – 72	Resolusi Konflik Etnik Samawa dan Etnik Bali di Sumbawa
Wawan Hariawan	73 – 84	Evaluasi Kebijakan Pengendalian Bangunan di Kabupaten Sleman

## Resensi Buku

Evita Hanie Pangaribowo	85 – 88	Altruism and Beyond: An Economic Analysis of Transfers and Exchanges within Families and Groups
-------------------------	---------	---



## DEMOKRASI DAN TRANSPARANSI DALAM PEMILU 2004<sup>1</sup>

M. Syahbudin Latief<sup>2</sup>

### Abstract

*This paper is about the process of election during democracy periode in Indonesia. The problem that usually accured during the election was the involvement of the elites in the process of election. Some elites, both from the political parties and from the village, usually interfering the process. The case in Gampeng shows that all elements have been working together in successing the process of election. Reflecting from the election process in Gampeng, the transition process towards more democratic government in Indonesia could be happen in peace and harmony if there was honesty inside the political elites. They should more appreciate the voice from the people they were represented, instead of fighting for their own needs.*

**Keywords:** *democracy, election, elites*

### Pengantar

Tulisan ini hendak melukiskan prosesi pemberian dan penghitungan suara dalam pemilu legislatif 5 April 2004 yang lalu di Pedukuhan Gampeng, Desa Triwidadi, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Gampeng adalah sebuah pedukuhan terpencil di puncak pegunungan Bantul bagian utara. Sebagaimana diketahui, melalui sejumlah perda yang dibuat pada 27 Oktober 2001, Bupati Bantul, Idham Samawi, melakukan pembaruan dalam penataan desa-desa di Bantul. Beberapa di antaranya ialah penyebutan dusun menjadi "pedukuhan", kepala dusun menjadi "dukuh", kepala desa menjadi "lurah", sekretaris desa menjadi "carik", dan perangkat desa menjadi "pamong desa". Selain itu, carik dan kepala bagian dipilih langsung oleh penduduk desa; demikian pula dukuh dipilih

langsung oleh penduduk pedukuhan (Perda Kabupaten Bantul No.22/2001). Sejak awal, penulis sengaja ingin mengamati secara langsung pelaksanaan pemilihan umum dengan desain yang berbeda di sebuah wilayah yang tergolong terpencil di Bantul, Yogyakarta. Pemilu tersebut konon adalah pemilu demokratis ketiga di Indonesia setelah 1955 dan 1999.

Sebelum masuk ke lokasi pemilihan (TPS), telah muncul dugaan dalam benak penulis bahwa tentu akan banyak terjadi manipulasi dan kecurangan dalam prosesi pemberian dan penghitungan suara. Hal ini mengingat masih kuatnya pengaruh elite desa atau pedukuhan sebagai penyelenggara pemilu, yaitu mereka yang duduk di Panitia Pemungutan Suara Desa (PPSD) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) di satu sisi.

<sup>1</sup> Tulisan ini semula adalah makalah yang disampaikan dalam Seminar Internasional V "Dinamika Politik Lokal: Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu". Percik, Salatiga, 13 s.d. 17 Juli 2004. Temuan-temuan dan gagasan yang dikembangkan dalam tulisan ini merupakan suatu kajian awal dan bersifat eksploratif sehingga perlu dielaborasi lebih lanjut.

<sup>2</sup> Staf khusus Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Sementara itu, di sisi lain adalah masih rendahnya tingkat pendidikan, kesejahteraan hidup, dan kesadaran politik masyarakat pedukuhan. Namun, yang terjadi di lapangan ternyata jauh berbeda daripada dugaan sebelumnya. Faktor kehadiran saksi dari keenam partai politik (PDI-P, PKS, PAN, PKPB, Partai Golkar, dan PKB), terutama saksi dari PKS, PDI-P, dan PAN yang bersikap kritis dan berani, sangat memengaruhi kualitas perwujudan serta dinamika demokrasi dan transparansi di TPS 23. Selain itu, adanya kontrol dari sebagian masyarakat setempat secara langsung, yaitu sejak saat pemberian suara pada pagi hari hingga usainya penghitungan suara pada tengah malam hari, juga amat memengaruhi kualitas demokrasi dan transparansi di TPS 23 Gampeng.

Tulisan ini akan mendeskripsikan secara singkat karakteristik masyarakat Pedukuhan Gampeng dengan fokus pada karakteristik yang menonjol dari aspek sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya masyarakat. Selanjutnya, akan diulas juga situasi TPS 23 dan pembentukan KPPS sebelum memasuki fokus tulisan, yaitu prosesi pemberian suara dan penghitungan suara. Pada prosesi pemberian suara akan dikaji perilaku dan respons para pemilih, KPPS, saksi, dan kelompok warga masyarakat yang mengamati di luar TPS ketika proses pencoblosan surat suara berlangsung. Akan diamati kejadian yang menarik perhatian pihak tertentu atau sebagian kalangan, serta kejadian yang dianggap bukan sesuatu yang "aneh" bagi mereka. Demikian pula pada saat penghitungan suara berlangsung, akan dipelajari sikap dan respons para saksi, KPPS, dan sebagian warga masyarakat yang turut dalam proses penghitungan suara secara langsung. Hasil penghitungan suara di TPS 23 akan didiskusikan pada bagian berikutnya sebelum mengakhiri tulisan ini dengan penutup.

### **Karakteristik Masyarakat**

Pedukuhan Gampeng adalah satu dari 22 pedukuhan yang ada di Desa Triwidadi, Kecamatan Pajangan, Kabupaten Bantul, D.I. Yogyakarta. Pedukuhan Gampeng ini terletak

di sisi paling utara dari Desa Triwidadi dan sekaligus merupakan perbatasan Kecamatan Pajangan. Jumlah penduduknya per Juni 2004 sekitar 450 jiwa (100 KK), yang terbagi menjadi 4 RT dan jika dihitung dari jumlah rumah penduduk, terdapat 90 rumah. Jumlah balita kurang dari 20 anak, sedangkan jumlah lansia (usia 60 tahun ke atas) ada sekitar 48 orang. Jarak dari pedukuhan ke kantor Balai Desa Triwidadi sekitar 3 km, sedangkan ke jalan raya Yogya-Wates sekitar 6 km. Ongkos ojek dari pedukuhan sampai jalan raya Yogya – Wates antara Rp5.000,00 sampai dengan Rp10.000,00. Aliran listrik dari PLN mulai masuk ke Gampeng pada 1995 awal, tetapi hingga saat ini masih ada sebagian penduduk pedukuhan yang belum menikmati listrik. Fasilitas SD baru dibangun tahun 1978 mengingat sejak 1964, untuk menuju ke SD yang terletak di sekitar pusat desa penduduk harus berjalan kaki sekitar 4 kilometer dan untuk menuju ke SMP yang ada di pusat kota kecamatan harus menempuh jarak 7 kilometer. Pada musim kemarau, keadaan Gampeng sangat kering dan gersang, bahkan lebih parah daripada keadaan di Wonosari (Gunung Kidul). Oleh karena itu, penduduk menganggap keadaan alam daerahnya adalah yang paling parah dibandingkan dengan pedukuhan lain se-Kecamatan Pajangan, bahkan mungkin se-Bantul.

Dilihat dari tingkat pendidikan, sebagian besar penduduk berhasil menyelesaikan hingga tingkat SMA. Namun, biasanya setelah itu mereka mencari pekerjaan/bekerja (*glidig*) keluar dari desanya. Pada saat ini dari sekitar 450 jiwa penduduk, hanya ada dua warga pedukuhan yang sedang menempuh pendidikan di perguruan tinggi: satu orang sedang menyelesaikan studinya di fakultas pertanian di sebuah PTS dan satu orang lagi baru masuk di sebuah PTN. Kedua warga itu adalah putra seorang tokoh masyarakat di pedukuhan. Selain itu, tercatat ada seorang sarjana lulusan sebuah IKIP swasta yang bekerja sebagai karyawan di sebuah sekolah perawat. Menurut pendapat seorang tokoh masyarakat, sekitar 40 persen

penduduk buta huruf, terutama pada kelompok usia 50 tahun ke atas.

Dilihat dari mata pencarian pokok, 90 persen warga bekerja sebagai buruh, baik di pabrik, pertukangan/bangunan, di pasar (buruh angkut), di perusahaan pengiriman barang, maupun sebagai buruh *polowijo* (hasil pertanian), seperti kuli panjat pohon kelapa. Apabila dibuat daftar, maka urutannya adalah 25 orang bekerja sebagai buruh paket, 15 orang sebagai buruh bangunan, 10 orang sebagai petani kebun (ketela, jagung, dan kedelai), 8 orang sebagai pedagang pasar, 4 orang tukang kayu, dan 3 orang pegawai negeri sipil (seorang guru SD, tukang kebun SD, dan pegawai sebuah sekolah perawat). Sementara itu, sekitar 60 persen penduduk sudah memiliki televisi (3 dari 5 rumah memiliki televisi).

Sebagai perbandingan, penduduk Desa Triwidadi pada umumnya bekerja sebagai petani dan buruh tani karena sebagian besar wilayahnya berupa sawah dan tegalan yang tidak subur. Komoditas pertanian yang ditanam sebagian besar adalah jagung (150 hektar), ketela pohon (111 hektar), padi (62 hektar), kedelai (35 hektar), dan kelapa (25 hektar). Berdasarkan data *Profil dan Potensi Desa Triwidadi* per September 2003, penduduk yang menganggur di setiap pedukuhan di Desa Triwidadi (meliputi 22 pedukuhan) rata-rata berjumlah 22 orang. Adapun jumlah penduduk miskin pada Juni 2003 sebanyak 982 KK (9.661 orang).<sup>3</sup> Desa Triwidadi adalah satu dari 3 desa di Kecamatan Pajangan, dengan jumlah penduduk 10.543 jiwa (2.159 KK) pada Juni 2003. Jarak desa ke Kota Yogyakarta adalah 24 km, sedangkan ke pusat kabupaten adalah 12 km.

Sepanjang ingatan Dukuh Gampeng yang menjabat sejak 1976, pemilihan umum yang diselenggarakan di pedukuhannya sejak 1955 hingga 1977 selalu dimenangkan oleh PNI. Namun, sejak 1982 hingga 1997 berganti Golkar-lah yang selalu memenangkan pemilu. Pada pemilu 1999, PDI-P berhasil memperoleh

suara terbanyak, kemudian disusul oleh PAN dan Golkar yang bersaing ketat (Tabel 2). Menanggapi gejala ini, seorang sesepuh pedukuhan berpendapat dahulu "aliran sungai" (suara rakyat) diarahkan ke Golkar, sedangkan sekarang arus sungai dialirkan ke PDI-P mengikuti kehendak bupati (bupati yang sedang menjabat berasal dari PDI-P). Sementara itu, sikap penduduk dalam pemilu pada umumnya mengikuti pendapat para tokoh masyarakat pedukuhan. Apabila dilihat dari segi keormasan, warga pedukuhan yang tercatat aktif sebagai anggota NU dan Muhammadiyah hanya ada dua orang.

### Pembentukan KPPS dan Situasi TPS 23

Anggota KPPS diusulkan oleh dukuh kepada lurah, sedangkan pemilihan ketua KPPS merupakan kesepakatan antaranggota KPPS tanpa campur tangan lurah. KPPS berjumlah 7 orang, dibantu oleh 2 orang petugas linmas (perlindungan masyarakat yang dulunya Hansip) sebagai petugas pengamanan TPS (Pam TPS). Sebagian besar warga pedukuhan mengenal dengan baik para anggota KPPS. KPPS di TPS 23 terdiri dari dukuh sebagai ketua, 2 orang PNS (seorang juru kebun di sebuah SD merangkap sebagai *modin* atau *kaum* dan seorang pegawai sekolah perawat), dan 4 orang warga biasa dengan kriteria memiliki pengalaman dalam kegiatan kemasyarakatan dan bersedia berjuang (*gelem nyambut gawe*). Mereka ini sehari-hari bekerja sebagai buruh dan petani, bahkan salah seorang petugas Pam TPS di Gampeng adalah seorang tokoh lokal PDI-P yang sehari-hari bekerja sebagai tukang kayu. Ketua KPPS diberi honorarium Rp50.000,00 per bulan, sedang anggota KPPS dibayar sejumlah Rp40.000,00. Atas usulan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), ada tambahan honorarium dari KPU per anggota sebesar Rp75.000,00. Ketua dan anggota KPPS dilantik pada akhir Maret 2004, sedangkan kartu pemilih diterima di pedukuhan pada hari H-5.

<sup>3</sup> Pada 2003, jumlah penduduk miskin di Kabupaten Bantul adalah 163.100 orang (20 persen), sedangkan persentase penduduk miskin usia 15 tahun ke atas yang tidak bekerja sebesar 6,63 persen, yang bekerja di sektor pertanian 41,29 persen, dan bekerja bukan di sektor pertanian 52,08 persen (BPS, 2003).

Di Desa Triwidadi terdapat 24 TPS, dengan jumlah pemilih tetap 7.047. Pada setiap TPS terdapat antara 176 sampai maksimal 300 pemilih. Di Pedukuhan Gampeng terdapat dua TPS, yaitu TPS 22 dengan 299 pemilih (101 pemilih adalah warga Gampeng, sedangkan selebihnya adalah penduduk Pedukuhan Guwo dan Sabrang Lor) dan TPS 23 dengan 298 pemilih (150 pemilih adalah warga Gampeng, sedangkan sisanya penduduk Pedukuhan Blabak). TPS 22 diketuai oleh Dukuh Gampeng dan menampung penduduk dari beberapa pedukuhan, yaitu Gampeng, Guwo, dan Sabrang. Adapun di TPS 23 dipimpin oleh Dukuh Nanggul dan menampung pemilih dari Gampeng dan Blabak. Jadi, di setiap TPS ada pemilih dari pedukuhan lain. Hal ini terjadi karena pembagian TPS tidak didasarkan pada unit administrasi/ birokrasi pemerintahan, tetapi berdasarkan daftar blok Sensus Penduduk 2000.

Area TPS 23 yang seluas sekitar 6x10 meter persegi menempati halaman samping rumah seorang penduduk yang bekerja sebagai tukang batu dan kayu, yang kebetulan juga sedang memperbaiki rumahnya. Keadaan TPS 23 serba sangat sederhana. Sebagai penutup dari terik matahari digunakan terpal yang di sana-sini berlubang-lubang kecil dan ujung-ujungnya diikatkan ke pohon dan rumah, sedangkan bagian tengah disangga dengan sebuah bambu. Di sisi utara TPS berjejer 4 bilik suara menghadap ke selatan yang diberi sekat seng bekas pada bagian belakang, samping, dan antarbilik. Satu bilik yang berada di ujung timur adalah bilik yang selalu dihindari oleh para pemilih karena tidak tertutup terpal sehingga pada siang hari menjadi sangat panas. Ketua dan anggota KPPS duduk di sisi selatan, sejajar dengan para saksi dan pemantau. Di bagian barat berjejer 4 kotak suara dengan tutup dibuka penuh diletakkan berurutan dari utara ke selatan DPR RI, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten. Di sisi timur terdapat dua baris kursi besi bercat biru muda berjumlah 16 buah, tempat para pemilih duduk menunggu panggilan dan antri untuk mencoblos. Kursi-kursi ini pada pagi hari masih tersusun rapi, namun semakin siang posisinya menjadi kacau.

Kursi-kursi dan meja untuk tempat duduk 4 anggota KPPS memimpin prosesi pemberian suara, tempat tinta, dan meja untuk para saksi dipinjam dari rumah warga. Adapun kursi besi untuk tempat para pemilih menunggu panggilan KPPS dan giliran mencoblos, untuk para saksi, untuk petugas keamanan/Linmas, untuk tempat petugas menunggu di samping 4 kotak suara dan meja pendaftaran, adalah kursi sewaan. Area TPS 23 dikelilingi oleh pagar bambu yang dibelah, dengan dua pintu masuk dan keluar bagi pemilih di sebelah timur dan barat, sedangkan di sebelah utara dan selatan dibatasi oleh tembok rumah penduduk.

### Prosesi Pemberian Suara

Menurut penuturan kepala dukuh, sebelum hari-H pencoblosan telah dilakukan sosialisasi pemilu legislatif sebanyak 3 kali, yaitu diselenggarakan oleh PPS (Panitia Pemungutan Suara Desa Triwidadi) dan KKN UGM. Prosesi pemberian suara diawali dengan pembacaan sumpah/janji ketua dan anggota KPPS kemudian dilanjutkan dengan pemeriksaan/penghitungan jumlah dan penandatanganan surat suara oleh ketua KPPS. Ada kesepakatan di antara KPPS, petugas Linmas, saksi, dan masyarakat bahwa bilik suara dilebarkan untuk memudahkan pembeberan surat suara dan pencoblosan agar proses pemungutan suara berlangsung cepat. Selain itu, tutup kotak suara juga dibuka penuh karena warga pada umumnya kesulitan memasukkan surat suara melalui celah kotak suara yang sempit di samping untuk menghindari rusaknya surat suara. Jika harus memperlebar celah kotak suara, KPPS dan saksi tidak setuju karena bisa dianggap merusak peralatan pemilu. Kesulitan lain yang dialami warga Pedukuhan Gampeng adalah ketika melipat kembali surat suara pada umumnya tidak rapi, bahkan tidak sedikit yang melakukannya dengan kacau. Oleh karena itu, di dekat kotak suara ada seorang anggota KPPS yang siap membantu warga untuk melipat surat suara dengan rapi (*men mlepes*) dan sekaligus memasukkan ke tiap-tiap kotak suara. Tentang pembagian tugas ini, seorang saksi

berkomentar agar para anggota KPPS tidak menganggur (... *ndak ora nyambut gawe*).

Prosedur pemberian suara diawali dengan cara warga menyerahkan "kartu pemilih" dan "surat undangan pemberian suara" ke bagian pendaftaran, yang selanjutnya akan diteruskan ke ketua KPPS. Ketua KPPS akan memanggil para pemilih satu per satu yang akan memperoleh sekaligus kartu pemilih (kartu biru) dan "surat suara". Pembagian tugas di antara ketua dan anggota KPPS ialah 2 petugas pendaftaran (salah satunya dari petugas linmas), ketua dan 2 anggota KPPS memimpin proses pemberian suara, 1 petugas menyalurkan pemilih ke bilik suara, 1 petugas penjaga kotak suara, 1 petugas pencelup jari ke tinta, dan 1 petugas penjaga keamanan (Pam TPS dari linmas).

Pada saat pencoblosan surat suara, kerap terjadi dalam satu bilik dimasuki oleh dua orang. Misal, seorang ibu ditemani oleh anaknya karena sang ibu buta huruf atau seorang lansia yang buta huruf ditemani oleh cucunya. Ada juga seorang kakak beradik (si adik berusia 65 tahun) masuk dalam satu bilik suara karena sang kakak buta huruf. Seorang ibu muda yang tengah memberi ASI kepada bayinya kebingungan ketika dipanggil oleh petugas KPPS untuk segera mencoblos. Melihat gelagat seperti ini, baik KPPS maupun saksi sama-sama menyarankan si ibu membawa serta bayinya masuk ke dalam bilik suara. Hal-hal seperti itu merupakan sesuatu yang biasa bagi KPPS, warga pedukuhan, dan saksi. Saksi juga menoleransi praktik/cara mencoblos seperti itu dengan alasan daripada surat suara rusak.

Namun, saksi kerap kali juga memperingatkan petugas KPPS. Misal ketika seorang pemilih tidak boleh masuk ke bilik suara berdua meski yang satu adalah temannya, mengingatkan jangan lupa mencelupkan jari di tinta ketika akan meninggalkan area TPS, atau menghimbau pemilih segera masuk ke bilik suara yang telah kosong. Beberapa saksi rajin menanyakan jumlah surat suara yang telah dicoblos atau menanyakan sisanya kepada petugas KPPS. Yang sering terjadi adalah saksi

memberi komentar-komentar umum (misalnya jangan lupa surat suara dibuka secara komplit) atau dengan kata-kata bersayap kepada beberapa pemilih yang dikenalnya dengan baik (misalnya memperingatkan berhati-hati jangan salah mencoblos) saat seorang pemilih menuju ke bilik suara. Dalam keadaan antrian panjang, ada sekitar 15 orang duduk menunggu di kursi tunggu, sementara 25-30 orang lainnya menunggu di luar TPS sambil duduk di bawah pohon atau duduk menggerombol di rerumputan dekat parkir sepeda motor agak jauh dari area TPS 23. Hingga pukul 11 jumlah surat suara yang dicoblos sudah mencapai setengah lebih. Jika diambil rata-ratanya, waktu yang diperlukan oleh setiap pemilih untuk menyelesaikan pencoblosan 4 surat suara di bilik suara adalah antara 4 sampai 6 menit. Seorang guru SD yang dianggap berpendidikan cukup baik menghabiskan waktu sekitar 4 menit.

Sekitar 1 jam sebelum batas akhir pemberian suara, dua orang tua yang sedang sakit didatangi oleh petugas KPPS dengan ditemani seorang saksi dari partai Golkar untuk melakukan pencoblosan di tempat kediaman masing-masing. Sepuluh menit menjelang batas waktu pendaftaran (pukul 13.00) masih ada 40 pemilih yang belum hadir. Akhirnya tepat pukul 13.00 siang pendaftaran dan prosesi pemberian suara dinyatakan ditutup. Setelah dihitung, dari 298 pemilih terdaftar baru 258 orang yang hadir memberikan suaranya. Dengan demikian, ada 40 warga pedukuhan (13 persen) yang sudah tercatat sebagai pemilih, tetapi tidak datang memberikan suaranya di TPS 23. Menurut ketua dan anggota KPPS, warga pedukuhan yang tidak hadir menggunakan hak pilihnya ini pada umumnya adalah penduduk jompo, sedang bepergian, atau telah meninggal dunia.

Menurut pendapat seorang pamong desa, sudah menjadi pengetahuan umum bahwa pada pagi hari sebelum prosesi pencoblosan dilakukan, ada sebuah parpol yang melakukan "serangan fajar", yaitu memberikan uang sejumlah Rp10.000,00 sampai Rp20.000,00 kepada sejumlah penduduk. Parpol yang lain mengirim enam drum aspal ke Pedukuhan

Gampeng dan kebetulan dikumpulkan di depan lokasi TPS 23, sekitar satu minggu sebelum hari H pencoblosan. Aspal itu direncanakan untuk mengaspal jalan utama pedukuhan, yang beberapa tahun sebelumnya prosesnya telah dibantu oleh tokoh/pejabat yang sama berupa pembangunan jalan semen untuk sepeda motor.

### Penghitungan Suara dan Hasil

Setelah istirahat salat dan makan siang, prosesi penghitungan suara dimulai. Penghitungan suara dilakukan oleh 7 anggota KPPS ditambah 2 petugas Linmas. Situasi dan pembagian tugas di antara anggota KPPS pada saat penghitungan suara dapat digambarkan sebagai berikut. Yang dihitung pertama adalah surat suara DPR pusat dan dimulai pada pukul 14.00. Mula-mula dua petugas Linmas membuka kotak suara dan menumpahkan isinya di atas meja. Selanjutnya, seorang petugas KPPS membuka surat suara sambil menyeleksi apakah ada surat suara yang salah masuk ke kotak DPR pusat. Dua petugas membentangkan surat suara, sedangkan seorang petugas yang lain membaca nama partai politik dan nama caleg yang dicoblos oleh warga. Satu orang menuliskan/mencatat parpol dan nama caleg pilihan penduduk pada lembar catatan perhitungan suara, sedang satu orang lagi membantu membukakan lembar catatan perhitungan suara. Surat suara yang telah dibaca dan dicatat dilipat kembali oleh seorang petugas KPPS dan selanjutnya dimasukkan kembali ke dalam kotak suara. Adapun surat-surat suara yang batal atau tidak sah dikumpulkan secara terpisah. Tugas-tugas penghitungan suara dilakukan secara bergantian di antara kesembilan anggota KPPS, diselingi dengan istirahat secara bergilir pula. Istirahat penuh dilakukan secara bersama-sama oleh anggota KPPS hanya pada waktu makan siang. Namun, tugas pembacaan surat suara selalu dilakukan hanya oleh 3 anggota KPPS tertentu (termasuk ketuanya).

Para saksi mengamati dengan serius setiap detil proses penghitungan surat suara. Mereka duduk berhadap-hadapan dengan jarak relatif dekat dengan para petugas KPPS yang sedang

melakukan penghitungan suara. Di bagian depan, duduk secara berurutan wakil dari PDIP, PKPB, PAN, dan PKS, sedangkan di belakangnya adalah saksi dari Partai Golkar dan PKB. Di kiri dan kanan saksi dari PDI-P dan PKS duduk 5 orang rekan partai yang mendampingi. Sementara itu, beberapa kawan saksi dari tiap-tiap parpol lainnya datang dan pergi silih berganti. Akomodasi (transportasi dan konsumsi) para saksi ditanggung oleh tiap-tiap parpol. Keenam saksi mengikuti prosesi penghitungan suara secara lengkap dari awal pencoblosan hingga akhir penghitungan suara. Di bagian belakang, sekelompok ibu-ibu, anak-anak, dan remaja turut meramaikan suasana penghitungan. Para saksi kerap kali menginterupsi proses penghitungan karena menganggap cara kerja petugas KPPS terlalu cepat, kadang kala juga kurang teliti sehingga beberapa kali terjadi surat suara yang seharusnya sah dianggap tidak sah. Petugas KPPS merespons sikap para saksi dengan cara mendekatkan surat suara kepada para saksi dan menanyakan keputusan saksi terhadap coblosan di surat suara yang dinilai meragukan. Terhadap kasus-kasus seperti ini, saksi sering juga maju ke depan untuk memeriksa surat suara secara langsung. Dalam hal memberikan alasan sebuah surat suara sah atau tidak sah, saksi dari PKS adalah yang paling fasih berargumentasi. Pada saat suara untuk PDI-P semakin meninggalkan parpol lainnya, setiap ada tambahan suara baru selalu disambut dengan teriakan gembira oleh warga yang berada di luar arena TPS 23. Penghitungan surat suara untuk DPR selesai sekitar pukul 16.00.

Penghitungan suara berikutnya adalah untuk DPD. Prosesnya sama dengan ketika menghitung suara DPR pusat, namun dapat berlangsung lebih cepat karena format surat suaranya lebih sederhana. Hal yang menarik adalah mendengar komentar-komentar petugas KPPS, saksi, dan warga ketika seorang calon anggota DPD memperoleh dukungan suara secara berturut-turut (misalnya GKR Hemas) yang mereka sebut dengan *panen*. Sebaliknya, mereka merasa kasihan terhadap calon-calon anggota DPD yang sama sekali tidak



memperoleh dukungan suara. Terhadap figur GKR Hemas, para petugas KPPS, saksi, dan juga warga pedukuhan yang ikut menyaksikan proses perhitungan suara berkomentar *nderek sultan* karena GKR Hemas adalah istri Sultan Hameng Buwono X, Gubernur D.I. Yogyakarta. Banyak nama calon anggota DPD yang sama sekali tidak dikenal oleh penduduk Pedukuhan Gampeng. Di akhir perhitungan, tampak di beberapa meja tergeletak kalender meja bergambar foto salah seorang calon anggota DPD, yang kebetulan justru tidak mendapatkan dukungan di TPS 23.

Setelah penghitungan suara untuk DPD selesai, diteruskan dengan penghitungan surat suara untuk caleg DPRD provinsi. Proses penghitungan suara caleg DPRD provinsi berjalan relatif sama dengan DPR pusat, namun lebih rumit karena surat suaranya berjumlah dua lembar secara terpisah. Oleh karena itu, pada akhir penghitungan terjadi sedikit kekacauan karena adanya surat suara yang terpisah-pisah dan sulit disatukan. Setelah diperiksa kembali, ternyata ada 7 surat suara yang lembarannya kacau dan akhirnya dianggap tidak sah, sedangkan yang tidak sah karena salah dalam teknis pencoblosan ada 65 surat suara sehingga jumlah surat suara gugur adalah 72. Namun, sesudah dilakukan penghitungan dengan teliti, total surat suara tidak sah untuk DPRD provinsi adalah 74 buah. Jumlah ini lebih banyak dibandingkan dengan jumlah suara yang berhasil dikumpulkan oleh parpol peraih suara tertinggi (72 suara untuk PDI-P, lihat Tabel 1). Terhadap kejadian ini, setidaknya tiga orang saksi dari PDIP, PKS, dan PKB berkomentar petugas KPPS secara asal saja memasukkan kartu ke dalam kotak ... (*waton plang-plung, angger kothak dileboni ...*).

Terakhir adalah penghitungan suara untuk DPRD kabupaten yang dimulai sekitar pukul 22.00 WIB. Karena hari telah larut malam, maka dipasanglah satu lampu neon 20 watt untuk menerangi surat suara yang akan dibaca. Setelah diseleksi, ternyata ada 5 surat suara DPRD provinsi yang masuk ke kotak suara DPRD kabupaten. Selama proses penghitungan berjalan, para saksi kerap

memprotes cara kerja KPPS yang dianggap kurang adil ataupun kurang cermat. Misalnya jangan terlalu cepat membaca surat suaranya atau yang membaca surat suara satu orang saja. Sebenarnya komentar dari saksi yang bernada seperti ini juga kerap dilontarkan pada saat penghitungan suara untuk DPR pusat dan provinsi. Selain itu, warga pedukuhan yang ikut menyaksikan proses penghitungan sering pula melontarkan komentar-komentar bernada sindiran atas cara kerja KPPS yang sepiintas kadang terasa menyakitkan. Namun ternyata hal itu justru menciptakan suasana menjadi lebih segar dan santai karena petugas KPPS yang disindir menjawabnya dengan nada canda pula. Misalnya, ketua KPPS yang berkacamata dan sudah cukup tua itu dikomentari oleh warga "*wis tuwo, wis njaluk ganti koco motone ...*" dan ia menjawabnya "*cen lagi golek duwit dienggo tuku sing anyar je ....*" Sementara itu, di ruang tengah dari rumah yang sedang diperbaiki, seorang anggota KPPS sibuk mengerjakan pencatatan administrasi penghitungan sebagai bahan laporan ke kelurahan (PPS) yang harus diserahkan malam itu juga. Selama proses perhitungan suara berlangsung, di bagian belakang terdapat sekitar 5 warga pedukuhan yang turut mengamati proses penghitungan suara sambil santai tidur-tiduran. Di pinggir arena TPS 23 ada sekitar 6 orang yang berselamatkan sarung ikut mengamati proses perhitungan suara dengan tekun. Sekitar 6 meter dari pusat kegiatan penghitungan suara, di bagian belakang di luar arena TPS 23, ada sekitar 5 orang penduduk tampak turut mengamati pula proses penghitungan suara sambil bercengkrama di rerumputan. Di dekat mereka ini terdapat sekitar 10 sepeda motor yang diparkir. Prosesi penghitungan suara diakhiri dengan penandatanganan setumpuk berita acara oleh ketua dan anggota KPPS serta para saksi, kira-kira pada pukul 01.30 dini hari.

### Hasil Penghitungan Suara

Hasil penghitungan suara untuk DPR pusat, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten di TPS 23 disajikan dalam Tabel 1. Adapun hasil perhitungan suara untuk calon anggota DPD di

TPS 23 Pedukuhan Gampeng, Desa Triwidadi, dan Kecamatan Pajangan disajikan dalam Tabel 3.

### Diskusi Temuan Lapangan

Dari perbandingan perolehan suara di antara kelima parpol yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilu legislatif 5 April 2004 (Tabel 1), tampak pilihan rakyat kepada PDI-P adalah konsisten, baik di tingkat pedukuhan (di TPS 23), tingkat desa, maupun tingkat kecamatan. PDI-P selalu menempati urutan pertama dalam perolehan suara, baik pada tingkat pedukuhan, desa, maupun kecamatan; begitu pula untuk pemilihan caleg DPR pusat, DPRD provinsi, maupun caleg DPRD kabupaten. Jika temuan ini kita bandingkan dengan hasil pemilu 1999 (Tabel 2), maka tampak kecenderungan itu tetap konsisten, baik pada tingkat pedukuhan maupun desa; serta untuk pemilihan caleg pusat, provinsi, dan kabupaten.

Di TPS 23, yang menarik adalah perolehan suara PKS menempati urutan kedua setelah PDI-P, kemudian disusul oleh PKPB, PPP, dan Partai Golkar. Partai Patriot Pancasila mencuri angka pada urutan ke-4 untuk pemilihan caleg DPRD provinsi, dan PAN pada urutan ke-5 untuk pemilihan caleg DPRD kabupaten.

Keberhasilan PKS meraih suara terbanyak di urutan kedua di TPS 23, baik untuk pemilihan caleg DPR pusat, provinsi, maupun kabupaten antara lain karena PKS dengan serius telah menggarap massa di daerah terpencil ini sejak 1999 (dengan mendirikan pengurus ranting partai). Selain itu, kader-kader PKS pada umumnya adalah anak-anak muda yang energik, militan, dan sangat loyal pada pimpinan partainya. Menurut pendapat seorang kader PKS di Gampeng, satu-satunya anggota DPRD Kabupaten Bantul yang pernah berkunjung ke Pedukuhan Gampeng adalah anggota legislatif dari PKS.

Perolehan suara PKPB di peringkat ke-3 di TPS 23, baik untuk caleg DPR pusat, provinsi, maupun kabupaten, antara lain, disebabkan oleh dekatnya letak Desa Triwidadi dengan rumah tempat tinggal Pak Wito (adik Jend. Purn. Soeharto, mantan Presiden RI) di Desa Argomulyo, Kec. Sedayu. Letak Desa Argomulyo berada di sebelah utara dan berbatasan langsung dengan Pedukuhan Gampeng. Sementara itu, anak Pak Wito yang bernama Aryo Winoto yang adalah keponakan Soeharto merupakan caleg nomor satu dari PKPB untuk DPRD kabupaten.

Tabel 1  
Perbandingan Hasil Perolehan Suara Lima Besar Parpol dalam Pemilu 5 April 2004 di TPS 23 Pedukuhan Gampeng, Desa Triwidadi, Kecamatan Pajangan, Kab. Bantul

TPS 23 (Pedukuhan Gampeng) (Jumlah Pemilih Terdaftar: 298)			Desa Triwidadi (Jumlah Pemilih Terdaftar: 7038)			Kecamatan Pajangan (Jumlah Pemilih Terdaftar: -)		
DPR Pusat	DPRD Provinsi	DPRD Kab	DPR Pusat	DPRD Provinsi	DPRD Kab	DPR Pusat	DPRD Provinsi	DPRD Kab/
89 PDI-P	72 PDI-P	101 PDI-P	2.163 PDI-P	1.997 PDI-P	2.236 PDI-P	5.778 PDI-P	4.693 PDI-P	5.820 PDI-P
52 PKS	49 PKS	54 PKS	892 PKPB	777 PKPB	1.002 PKPB	3.548 PKB	3.048 PKB	3.442 PKB
41 PKPB	30 PKPB	46 PKPB	575 PPP	517 PKB	642 PPP	2.536 PKPB	2.032 PKPB	2.999 PKPB
14 PPP	8 P Patriot Pancasila	12 PPP	536 PAN	489 PAN	511 PAN	1.953 PAN	1.837 PAN	1.920 PAN
10 P Golkar	7 P Golkar	6 PAN	518 PKB	442 PPP	511 PKB	1.097 P Golkar	781 P Golkar	1.159 PPP
24 suara tdk sah	74 suara tdk sah	15 suara tdk sah	-	-	-	-	-	-

Sumber: Diolah dari data primer (catatan pemantauan) di TPS 23, dan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Kecamatan Pajangan, Kab. Bantul (form Lampiran Model DA-1).

**Tabel 2**  
**Perbandingan Hasil Perolehan Suara Lima Besar Parpol dalam Pemilu 1999**  
**di TPS I Pedukuhan Gampeng dan Desa Triwidadi, Kec. Pajangan, Kab. Bantul**

TPS I (Pedukuhan Gampeng) (Jumlah Pemilih: 369 orang)			Desa Triwidadi (Jumlah Pemilih: 5671 orang)		
DPR	DPRD I	DPRD II	DPR	DPRD I	DPRD II
124 PDI-P	119 PDI-P	125 PDI-P	1.578 PDI-P	1.587 PDI-P	1.591 PDI-P
54 PAN	68 Golkar	58 PAN	812 PKB	817 PKB	797 PKB
53 Golkar	56 PAN	56 Golkar	729 Golkar	745 Golkar	719 Golkar
27 PKB	22 PKB	21 PKB	592 PPP	592 PPP	615 PPP
18 PPP	19 PNI Front Marhaenis	21 PPP	392 PAN	381 PAN	387 PAN

Sumber: diolah dari Rekapitulasi Rincian Hasil Penghitungan Suara, Formulir Model D4 Komputer PPS, Desa Triwidadi, Kec. Pajangan, Kab. Bantul.

**Tabel 3**  
**Hasil Perolehan Suara Lima Besar Calon Anggota DPD dalam Pemilu 5 April 2004**  
**di TPS 23 Pedukuhan Gampeng, Desa Triwidadi, dan Kecamatan Pajangan**

Hasil Perolehan Suara Pemilihan Calon Anggota DPD		
TPS 23 Pedukuhan Gampeng	Desa Triwidadi	Kec. Pajangan
GKR. Hemas (110)	GKR. Hemas (2.450)	GKR. Hemas (7.052)
H. Margono (28)	H. M. Jaril (702)	H. M. Jaril (1.738)
H. M. Jaril (22)	Benyamin S, SH (339)	Drs.H.A. Hafidh A, MM (1.392)
H.M. Busro M, SH, MM (13)	H. Ali Warsito (301)	Hj. Evi Sofia I (760)
Hj. Evi Sofia I (9)	Hj. Evi Sofia I (283)	Benyamin S, SH (666)

Sumber: Diolah dari data primer (catatan pemantauan) di TPS 23, dan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Kecamatan Pajangan, Kab. Bantul (form Lampiran Model DA-1).

Kecilnya perolehan suara PAN dan PKB di TPS 23 dapat diartikan ormas keagamaan, seperti Muhammadiyah dan NU, kurang berperan dan tidak memengaruhi pilihan masyarakat pada pemilu legislatif. Selain itu, tampaknya baik kader PAN maupun PKB kurang bekerja sungguh-sungguh menggarap massa di wilayah perdesaan terpencil, seperti Pedukuhan Gampeng. Fenomena TPS 23 juga dapat dibaca sebagai bukti masih kuatnya dominasi PDI-P di wilayah Bantul, bahkan hingga ke pelosok desa.

Perolehan suara GKR Hemas sebagai calon anggota DPD dari D.I. Yogyakarta yang nyaris mutlak dan konsisten baik pada tingkat TPS 23,

desa, maupun kecamatan (Tabel 3) menunjukkan figurinya sangat dikenal oleh berbagai lapisan masyarakat di Yogya. Namun, kenyataan ini jelas didukung oleh realitas lainnya, yaitu posisi kultural dan strukturalnya sebagai permaisuri Sultan HB X – pemangku tahta Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang sekaligus juga menjabat sebagai Gubernur D.I. Yogyakarta.

Perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional daftar calon tertutup (pemilu 1999) menjadi sistem proporsional daftar calon terbuka (pemilu legislatif 5 April 2004) agaknya masih membingungkan masyarakat, terutama di perdesaan. Dari hasil pemantauan

penghitungan suara di TPS 23 tampak perolehan suara “caleg isi” dari parpol pemenang pemilu selalu lebih kecil dibandingkan dengan perolehan suara “caleg kosong”. Caleg isi adalah caleg dari suatu parpol yang namanya dicoblos bersama-sama dengan simbol parpol. Caleg kosong adalah suatu istilah untuk menunjukkan pemilih yang hanya mencoblos simbol parpol, tetapi tidak mencoblos nama caleg (di lapangan, pada saat penghitungan suara, para petugas KPPS biasa menyebutnya sebagai suara untuk “caleg kosong”). Dari Tabel 4 terlihat di tingkat TPS 23, perolehan suara caleg isi baik untuk DPR pusat maupun DPRD provinsi dari PDI-P berada di bawah perolehan suara caleg kosong. Untuk DPR pusat, caleg isi memperoleh 35 suara, sedangkan caleg kosong memperoleh 54 suara. Demikian halnya untuk DPRD provinsi, perbandingannya adalah 32 suara untuk caleg isi dan 40 suara untuk caleg kosong. Pola yang sama juga terjadi pada tingkat desa, baik pada parpol pemenang pemilu (PDI-P) maupun parpol urutan kedua (PKPB).

Gejala di atas dapat dibaca bahwa penduduk pedukuhan dan desa cenderung lebih mengenal simbol dan nama partai politik ketimbang nama-nama calegnya. Parpol yang sudah dikenal oleh

masyarakat luas tampaknya kurang berusaha keras untuk mempromosikan para calegnya. Sebaliknya, beberapa parpol yang relatif baru dan bukan pemenang pemilu menunjukkan tanda-tanda keberhasilan memperkenalkan calegnya kepada masyarakat pedukuhan dan desa. Di tingkat TPS 23 misalnya, perolehan suara caleg isi (32) dari PKS untuk DPRD provinsi hampir dua kali lipat suara caleg kosong (17). Demikian juga halnya yang terjadi pada Partai Patriot Pancasila untuk DPRD provinsi dan PAN untuk DPRD provinsi pada tingkat desa (Tabel 4). Temuan ini dapat diartikan tidak sepenuhnya benar jika dikatakan masyarakat kecil (*wong cilik*) seperti yang hidup di Pedukuhan Gampeng dan Desa Triwidadi mengalami kesulitan mencoblos gambar parpol dan nama caleg dalam pemilu 2004. Namun, jika dikatakan perubahan sistem pemilu 2004 mengakibatkan kebingungan bagi masyarakat luas, itu adalah benar.

Kesalahan-kesalahan yang umumnya terjadi dalam pencoblosan surat suara yang mengakibatkan tidak sahnya suara adalah sebagai berikut. Untuk DPR pusat hanya mencoblos nama caleg saja, surat suara telah berlubang (cacat, tanpa diketahui oleh pemilih),

**Tabel 4**  
**Perbandingan Perolehan Suara antara “Caleg Kosong” dengan “Caleg Isi”**  
**di TPS 23 Pedukuhan Gampeng dan di Desa Triwidadi, untuk Pemilihan Caleg DPR Pusat**  
**dan DPRD Provinsi pada Pemilu Legislatif 5 April 2004**

Perolehan Suara di TPS 23 Pedukuhan Gampeng				Perolehan Suara di Desa Triwidadi			
“Caleg Kosong”		“Caleg Isi”		“Caleg Kosong”		“Caleg Isi”	
DPR Pusat	DPRD Provinsi	DPR Pusat	DPRD Provinsi	DPR Pusat	DPRD Provinsi	DPR Pusat	DPRD Provinsi
PDI-P 54	PDI-P 40	PDI-P 35	PDI-P 32	PDI-P 1.408	PDI-P 1.083	PDI-P 755	PDI-P 914
PKS 22	PKS 17	PKS 30	PKS 32	PKPB 562	PKPB 401	PKPB 330	PKPB 376
PKPB 19	PKPB 12	PKPB 22	PKPB 18	PPP 265	PKB 224	PPP 310	PKB 293
PPP 7	P Patriot Pancasila 1	PPP 7	P Patriot Pancasila 7	PAN 219	PAN 165	PAN 317	PAN 324
P Golkar 5	P Golkar 4	P Golkar 5	P Golkar 3	PKB 245	PPP 180	PKB 273	PPP 262

Sumber: Diolah dari data primer (catatan pemantauan) di TPS 23, dan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Kecamatan Pajangan, Kab. Bantul (form Lampiran Model DA-1).

coblosan silang, coblosan di 3 atau 4 tempat, dan "halus" (sama sekali tidak dicoblos). Untuk DPRD provinsi, yang banyak terjadi adalah dua lembar surat suara dicoblos sekaligus tanpa dipisahkan sehingga tembus ke gambar parpol di sebaliknya (*coblos wutuhan*), coblosan di luar kotak, coblosan antara parpol dan caleg berbeda (caleg yang dicoblos dari parpol lain), dan mencoblos 2 caleg.

Tampaknya konfigurasi politik pada tingkat lokal, sebagaimana tampak dari hasil pemilu 5 April 2004 di TPS 23 Pedukuhan Gampeng, Desa Triwidadi, dan Kecamatan Pajangan tidak sama dan sebangun dengan yang terjadi pada tingkat nasional. Jika pada tingkat nasional Partai Golkar adalah pemenang pemilu 5 April 2004, maka pada tingkat lokal pemenangnya tetap adalah PDIP, sama persis dengan hasil Pemilu 1999 (lihat Tabel 1 dan Tabel 2). Pada tingkat lokal, posisi Partai Golkar justru berada pada urutan ke-5, baik di tingkat pedukuhan maupun kecamatan. Di tingkat desa, Golkar justru tidak masuk 5 besar. Agaknya ramalan Bill Liddle bahwa 70 persen rakyat tidak ingin melihat Megawati memimpin negeri ini tidak terbukti, setidaknya untuk kasus di Pedukuhan Gampeng, Desa Triwidadi, dan Kecamatan Pajangan, Bantul.<sup>4</sup> Namun, Liddle benar ketika mengungkapkan PKS akan memperoleh peningkatan persentase perolehan suara yang signifikan dalam pemilu 2004. Salah satu penjelasannya ialah karena PKS partai kader.

## Penutup

Ada dua prinsip pokok yang mendasari dirumuskannya UU No.12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan UU No.23/2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. *Pertama*, pemilu sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat.<sup>5</sup> *Kedua*, pemilu

"harus" diselenggarakan secara demokratis dan menggalang partisipasi rakyat seluas-luasnya. Mengamati drama politik prosesi pencoblosan suara dan penghitungan suara di TPS 23 Pedukuhan Gampeng, dapatlah dikatakan apa yang menjadi misi kedua undang-undang di atas relatif telah terwujud. Proses pemberian dan penghitungan suara di TPS 23 berlangsung dalam suasana yang sangat transparan, jujur, partisipatif, dan terbuka ruang yang luas untuk bertukar pikiran di antara petugas KPPS, saksi, dan warga masyarakat.

Salah satu masalah dalam pelaksanaan pemilu 2004 yang dipandang berpotensi memicu pecahnya konflik ialah proses penghitungan suara yang tidak transparan atau tidak akurat (Sparringa, 2004). Oleh karena itu, sebagian masyarakat bersikap skeptis akan hasilnya dan dampaknya pada proses transisi demokrasi. Menurut Sparringa (2004), antusiasme rakyat pada pemilu legislatif relatif rendah. Sinyalemen Sparringa tersebut ternyata tidak terbukti dalam kasus di TPS 23. Partisipasi masyarakat dalam pemilu 2004 di TPS 23 berlangsung cukup tinggi. Proses penghitungan suara dilakukan dengan terbuka, adil, dan demokratis. Pengawasan penghitungan suara dilakukan dengan cermat, adil, jujur, bersungguh-sungguh, dan antusiasme yang tinggi oleh para saksi yang mewakili keenam parpol serta warga masyarakat pedukuhan. Perselisihan yang muncul dalam proses penghitungan suara dan perbedaan pendapat dalam menilai keabsahan surat suara dapat diselesaikan. Semua pihak bersedia bertukar pikiran secara jujur dan terbuka, toleransi, dan sikap saling menghormati dan menghargai di antara petugas KPPS dan para saksi serta warga masyarakat yang terlibat langsung dalam proses penghitungan suara.

<sup>4</sup> Liddle memprediksi karier politik Megawati akan merosot pascapemilu 2004, antara lain karena buruknya komunikasi politik. Oleh karena itu, 70 persen rakyat tidak akan memilih lagi Megawati pada pemilu presiden 5 Juli 2004. Moncong putih tidak akan membawa hasil yang signifikan. Sebaliknya, 60 persen rakyat tampaknya justru menyukai Orde Baru karena ia membawa kemakmuran. Pada pemilu 2004 publik akan menghukum PDIP. Namun, turunnya pamor PDIP tidak serta-merta membuka keuntungan politik bagi partai-partai baru karena publik kecewa dengan proses reformasi. Yang mengambil keuntungan justru adalah Golkar, kata Liddle, karena Golkar adalah satu dari tiga partai lama yang sudah dikenal oleh rakyat (perbincangan *Metro TV* dengan R. Wiliam Liddle pada 1 April 2004, tentang apakah akan terjadi perubahan peta politik di Indonesia pascapemilu 2004).

<sup>5</sup> Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakannya dengan semua cara yang tersedia (Budiardjo, 1985).

Berkaca dari pengalaman pemilu 2004 di TPS 23 Pedukuhan Gampeng, menurut hemat penulis, proses transisi menuju pembentukan sistem pemerintahan yang demokratis di Indonesia akan berlangsung dengan damai dan lancar jika ada kesediaan dari elite politik dari berbagai tingkat kekuasaan untuk jujur, menghargai suara rakyat kecil, dan memperjuangkannya dengan sungguh-sungguh. Tidak semata-mata memenangkan kepentingan diri dan kelompoknya atas nama kepentingan rakyat. Hambatan proses transisi menuju demokrasi, kalau mau jujur, sebenarnya ada pada kaum elite di masyarakat (para *penggede*), bukan pada rakyat biasa (*wong cilik*).

### Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Bantul. 2002. *Bantul Dalam Angka 2001*. Bantul.
- Badan Pusat Statistik. 2003. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2003. Buku 2: Kabupaten*. Jakarta: Subdir Analisis Statistik Lintas Sektoral.
- Bagian Hukum Setda Kabupaten Bantul. 2003. *Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2001 dan 2002*.
- Budiardjo, Miriam. 1985. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 44-45.
- Daftar Panduan Survei Profil dan Potensi Desa, Desa Triwidadi, Kecamatan Pajangan, Kabupaten Bantul, September 2003*.
- Keputusan Panitia Pemungutan Suara Desa Triwidadi Kecamatan Pajangan Nomor: 03/PPS/01/2004 tentang Pembentukan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara(KPPS) Desa Triwidadi Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul Dalam Pemilihan Umum 2004(ditetapkan di Triwidadi, 12 Maret 2004).
- Lembaga Informasi Nasional([www.lin.go.id](http://www.lin.go.id)). Seputar Pemilu 2004. Leaflet.
- Sparringa, D. 2004. "Pemilu 2004: taksonomi tema dan isu relevan," dalam M. Faried C dan Lambang T(ed.), *Pemilu 2004: Transisi Demokrasi dan Kekerasan*. Yogyakarta: CSPS UGM dan FES Indonesia.
- Subekti, Valina Singka. 2003. *Sosialisasi Pemilu 2004*. <http://www.kpu.go.id>, 09/12/03.
- Tim Litbang Kompas. 2002. *Profil Daerah Kabupaten dan Kota*. Jilid 1. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perubahannya Dalam Satu Naskah. Diolah oleh Redaksi Kompas Dari Naskah UUD 1945, Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat. *Kompas*, 12 Agustus 2002.
- Undang-Undang RI No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jakarta
- Undang-Undang RI No.23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Jakarta

## BANTUAN LANGSUNG TUNAI MENGATASI MASALAH DENGAN MASALAH

*Umi Listyaningsih<sup>1</sup> dan Eddy Kiswanto<sup>2</sup>*

### Abstract

*The government has been conducting the effort to eliminate poverty by performing several programs. One of them is Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM/Oil Subsidy Compensation Program) by giving direct cash transfer (Bantuan Langsung Tunai/BLT). BLT aims at reducing the proportion of poor people significantly. During the implementation, many problems accrued. The obstructed of information to the people during the implementation of BLT has caused the misunderstanding among the people. This eventually caused protests. The data of poor people did not reflect the real condition in the field since the limitation of village elites during the process of data collecting. The indicators to decide which people are poor were also not reflected the real condition which procured conflicts. Another impact from this miscollecting of data was that inaccuracy of target group who supposed to received BLT.*

**Keywords:** *direct cash transfer, poor people, data collecting*

### Pendahuluan

Berbicara masalah kemiskinan tidak akan pernah ada habisnya. Saat ini kemiskinan terus menjadi masalah fenomenal sepanjang sejarah Indonesia sebagai *nation state*, sejarah sebuah negara yang salah dalam memandang dan menyikapi masalah kemiskinan. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak dapat mengenyam pendidikan yang berkualitas, masyarakat kesulitan membiayai kesehatannya, kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga, dan menguatnya arus urbanisasi ke kota. Yang lebih parah adalah kemiskinan menyebabkan jutaan rakyat memenuhi kebutuhan pangan, sandang, dan papan secara terbatas (Sahdan, 2005).

Banyak definisi yang digunakan untuk menjelaskan kemiskinan sehingga menimbulkan persepsi yang sangat beragam. Darwin (2005) mendefinisikan kemiskinan merupakan kondisi seseorang atau suatu keluarga yang berada dalam keadaan kekurangan dan/atau ketidaklayakan hidup menurut standar-standar tertentu, ketidak atau kekurangmampuan fisik manusia, ketiadaan atau kekurangan akses dalam memperoleh pelayanan minimal dalam berbagai bidang kehidupan, serta sulit atau kurang memperoleh akses dalam proses-proses pengambilan kebijakan. Pemerintah pusat melalui Bappenas melihat kemiskinan sebagai masalah multidimensi. Kemiskinan diartikan sebagai kondisi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, yang tidak mampu

<sup>1</sup> Staf pengajar Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

<sup>2</sup> Staf peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Selain itu, kemiskinan juga diukur dari kerentanan dan kerawanan orang atau sekelompok orang, baik laki-laki maupun perempuan, untuk menjadi miskin dan keterbatasan akses masyarakat miskin dalam penentuan kebijakan yang berdampak pada kehidupan mereka (Bappenas, 2005). Pendekatan yang digunakan oleh Bappenas untuk menilai terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat miskin, antara lain, adalah pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*), dan pendekatan *objective and subjective*.

Pengalaman pengukuran kemiskinan telah banyak dimiliki oleh pemerintah maupun pemerhati kemiskinan untuk menentukan indikator kemiskinan. Namun dalam pelaksanaannya pengukuran kemiskinan yang digunakan untuk implementasi program penanggulangan kemiskinan masih dianggap kurang sensitif. Keadaan ini menunjukkan betapa sulitnya menentukan indikator kemiskinan yang dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat. Sen dan Molo (1995) menyatakan persyaratan utama dalam konsep kemiskinan adalah penentuan kriteria kemiskinan yang mampu memperhatikan hierarki masyarakat. Apakah konsep kemiskinan berhubungan dengan kelompok masyarakat bawah, menengah, atas, atau sebagian kelompok saja. Suhardjo (1997) menyatakan penelaahan kemiskinan dapat pula ditinjau dari akumulasi nilai-nilai mengingat nilai-nilai itu berbeda dari masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain dan dari waktu ke waktu untuk masyarakat yang sama.

Masalah kemiskinan tidak dapat dilepaskan begitu saja dari tanggung jawab negara untuk mengatasinya, bahkan telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Hal-hal yang seharusnya dijamin oleh negara meliputi terpenuhinya kebutuhan dasar (pasal 28 C), kesejahteraan lahir batin, tempat tinggal, dan pelayanan kesehatan (pasal 28 H), pendidikan

(pasal 31), dan jaminan sosial (pasal 34). Namun pada kenyataannya hingga saat ini kemiskinan masih merupakan masalah yang sangat sulit terpecahkan walaupun segala daya dan upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan tersebut dengan melahirkan berbagai kebijakan. Pada saat Orde Baru masih berkuasa, telah banyak kebijakan kemiskinan yang dikeluarkan. Moelyarto (1993) (dalam Dwiyanto, 1999) mengelompokkan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan ke dalam beberapa jenis program yang meliputi hal-hal berikut.

1. penransferan sumber-sumber pembangunan dari pusat ke daerah dalam bentuk Inpres
2. peningkatan akses kaum miskin terhadap berbagai bentuk Inpres
3. perluasan jangkauan lembaga perkreditan untuk rakyat kecil (Kopedes, KURK, BKK, KCK, Kredit Bimas, dsb.)
4. pembangunan infrastruktur ekonomi perdesaan, khususnya infrastruktur pertanian
5. pengembangan kelembagaan di daerah yang terkait dengan pengentasan kemiskinan, seperti program pengembangan pendapatan petani kecil (P4KT).

Program lain dalam pengentasan kemiskinan yang juga dikeluarkan pada masa jaya Orde Baru adalah program Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan (PPK). Program ini kemudian menjadi terkenal dengan nama Inpres Desa Tertinggal (IDT) dan menjadi program fenomenal menyangkut cakupan wilayah dan biaya yang dikeluarkan. Program IDT dengan dasar hukum Inpres Nomor 5 Tahun 1993 dinyatakan sebagai program khusus dengan misi utama menjadikannya sebagai (a) gerakan masyarakat; (b) strategi peningkatan pemerataan pembangunan; dan (c) upaya menggerakkan roda ekonomi rakyat. Untuk melengkapi kebijakan IDT, lahir pula Program Keluarga Sejahtera (berdasarkan Inpres Nomor 3 Tahun 1996) yang merupakan program PPK



khusus untuk desa non-IDT (Sarman dan Sayogyo, 2000).

Pada periode 1997-1998 terjadi krisis multidimensional di Indonesia. Periode yang juga menjadi akhir kejayaan era Orde Baru telah mengakibatkan macetnya perekonomian sehingga masalah kemiskinan menjadi isu sentral dan tiada habisnya untuk dibahas dan dianalisis. Setelah dalam kurun waktu 1976-1996 tingkat kemiskinan menurun secara spektakuler dari 40,1 persen menjadi 11,3 persen, jumlah orang miskin meningkat kembali dengan tajam, terutama selama krisis ekonomi (Suharto, 2003). Studi yang dilakukan BPS, UNDP, dan UNSFIR menunjukkan jumlah penduduk miskin pada periode 1996-1998 meningkat dengan tajam dari 22,5 juta jiwa (11,3 persen) menjadi 49,5 juta jiwa (24,2 persen) atau bertambah sebanyak 27,0 juta jiwa (BPS, 1999). Sementara itu, International Labour Organisation (ILO) memperkirakan jumlah orang miskin di Indonesia pada akhir 1999 mencapai 129,6 juta atau sekitar 66,3 persen dari seluruh jumlah penduduk.

Peningkatan jumlah penduduk miskin sebagai akibat adanya krisis ekonomi disikapi pemerintah dengan mengeluarkan berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan. Program pertama sebagai respons adanya krisis ekonomi adalah Jaring Pengaman Sosial (JPS). Tujuan program JPS adalah meringankan beban masyarakat karena berkurangnya pendapatan dan meningkatnya berbagai harga kebutuhan. Tahun 2000 lahir kebijakan baru, yaitu Dana Kompensasi Sosial (DKS) dengan cakupan Program Pembangunan Prasarana, Dana Tunai, dan Dana Bergulir. Mulai 2001 subsidi bahan bakar mulai dikurangi oleh pemerintah dengan menaikkan harga BBM. Sebagai kompensasi bagi masyarakat miskin yang terkena imbas secara langsung kenaikan BBM tersebut, pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan baru, yaitu Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi (PPDPSE). Program itu terdiri dari program Beras Murah, Kesehatan, Pendidikan dan Prasarana Air Bersih, Dana Bergulir KSP/USP, Bantuan Transportasi, dan Bantuan

Kesejahteraan Sosial. Dana yang disediakan oleh pemerintah pusat sebesar Rp2,2 triliun.

Tingginya beban pemerintah dalam menyubsidi BBM dirasakan semakin berat dan menjadi alibi untuk kembali menaikkan harga BBM pada 2003. Kebijakan itu didukung pula oleh UU No. 25 Tahun 2000 tentang Proenas (Program Pembangunan Nasional) yang salah satu butirnya adalah subsidi tidak akan diberikan lagi secara langsung pada komoditi, kecuali untuk komoditi yang langsung berhubungan dengan kebutuhan masyarakat miskin. Seperti hukum sebab akibat, pada saat BBM naik otomatis semua harga juga naik, terutama harga kebutuhan dasar, seperti pangan, kesehatan, dan pendidikan. Pemerintah mencoba merebut hati rakyat dengan mengalihkan pengurangan subsidi BBM dalam bentuk bantuan langsung melalui Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM). Naiknya harga BBM pada 2003 diperkirakan menghemat anggaran pemerintah untuk memberikan subsidi sebesar Rp18 triliun dan sebagian akan dialokasikan untuk memberikan subsidi langsung kepada masyarakat miskin. Dari penghematan anggaran senilai Rp18 triliun tersebut, Rp4,4 triliun digunakan untuk memberikan kompensasi kepada masyarakat miskin sebagai akibat kenaikan harga BBM dalam berbagai bentuk, misalnya pembagian beras miskin, jaminan kesehatan, pendidikan, dan pembangunan prasarana fisik (PSKK, 2003).

Tahun 2005 harga BBM mengalami peningkatan sebanyak 2 kali, yaitu per 1 Maret 2005 dan per 1 Oktober 2005 sebagai akibat kenaikan harga BBM di pasar dunia. Asumsi yang digunakan oleh pemerintah dalam APBN 2005 memperkirakan harga minyak bumi di pasaran dunia hanya mencapai US\$24 per barel sehingga jumlah total subsidi BBM dialokasikan sebesar Rp21 triliun (1 persen dari PDB) dengan defisit sebesar Rp17,4 triliun (0,8 persen PDB). Pada kenyataannya harga minyak dunia 2005 membengkak, bahkan pernah menembus US\$70/barel sehingga beban subsidi BBM mencapai Rp13,7 triliun (4,3 persen PDB). Dampak kenaikan harga BBM

tersebut memporakporandakan semua asumsi dalam APBN 2005 sehingga diperkirakan defisit anggaran mencapai sekitar Rp46,3 triliun (1,7 persen PDB). Terdapat gap sebesar Rp23,2 triliun yang sulit dicarikan cara sumber pendanaan untuk memenuhi atau menyelesaikannya dan dapat mengancam upaya menjaga keseimbangan fiskal. Apabila harga BBM disesuaikan, maka subsidi BBM dapat dikurangi menjadi Rp89,2 triliun dan defisit akan turun menjadi Rp25,1 triliun (0,9 persen PDB). Defisit dapat ditutup dari sumber-sumber pembiayaan yang ada (Djalil, 2005).

Jumlah dana yang dialokasikan untuk PKPS-BBM 2005 mencapai Rp18,339 triliun dengan empat cakupan program, jauh lebih sedikit dibandingkan dengan 2003 yang terdapat 11 program. Keempat program tersebut terfokus pada Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK), di sektor pendidikan dalam bentuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Bantuan Khusus Murid (BKM), dan Pembangunan Infrastruktur (PI), serta yang paling akhir diintroduksi sejak 1 Oktober 2005 adalah Subsidi Langsung Tunai (BLT). Perincian PKPS-BBM 2005 terdapat pada Tabel 1.

Pemberian subsidi kepada masyarakat, terutama masyarakat miskin, menuntut adanya

keseriusan dalam implementasi. Ada beberapa prinsip yang harus dipenuhi dalam pemberian subsidi kepada masyarakat, yaitu kesesuaian jumlah dan waktu, ketepatan sasaran, dan manfaat program. *Pertama*, kesesuaian jumlah dan waktu adalah salah satu faktor penentu apakah tujuan meringankan beban ekonomi rakyat miskin dapat dikurangi. Selain itu, ketepatan dalam jumlah dapat mengindikasikan apakah dalam pelaksanaan program terdapat kebocoran. *Kedua*, ketepatan sasaran sangat berkaitan dengan sumber data yang digunakan. Jika penerima manfaat tidak sesuai dengan yang direncanakan, artinya program tersebut dapat dinilai gagal. *Ketiga*, manfaat program dapat diukur dari tingkat efektivitas. Seberapa besar manfaat sebuah program dilihat dari kemanfaatan yang dirasakan oleh kelompok sasaran.

Pemberian subsidi dalam PKPS BBM 2005 yang paling banyak mendapat sorotan tajam dari berbagai pihak adalah Bantuan Langsung Tunai (BLT) karena belum terpenuhinya ketiga prinsip dalam pemberian subsidi. Dalam hal kesesuaian jumlah, banyak kasus menunjukkan banyak warga masyarakat yang tidak menerima uang Rp100.000,00/bulan sepenuhnya karena adanya potongan. Ketepatan sasaran juga

**Tabel 1**  
**Dana Kompensasi Subsidi BBM 2005**

Program	Sasaran	Pelaksana	Dana Program (miliar rupiah)
Beasiswa Operasional Sekolah dan BKM	28.779.709 siswa SD/MI 108.177 siswa SD Salafiah 10.625.816 siswa BLTP/MTs 114.433 siswa SMP Sala-iyah 698.458 siswa SMA/SMK/MA/SMLB	Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama	6.271,9
Jaminan Pelayanan Kesehatan	36,1 juta penduduk miskin	Departemen Kesehatan	3.875,2
Infrastruktur Perdesaan	12.834 desa (termasuk desa tertinggal)	Departemen Pekerjaan Umum	3.342,1
Bantuan Langsung Tunai	5,5 juta keluarga miskin	Departemen Sosial	4.650,0
Total			18.339,2

Sumber: Menkokesra, 2005 dalam PSKK (2005).

dipertanyakan karena banyak salah sasaran dalam implementasinya, banyak gakin yang seharusnya mendapatkan BLT justru tidak mendapatkannya. Sebaliknya, keluarga yang tidak tergolong miskin justru memperoleh BLT. Hal ini sangat berkaitan dengan pendapatan. Manfaat program dari pemberian BLT juga masih banyak menimbulkan polemik. Dana BLT yang diterima masyarakat miskin banyak yang tidak dipergunakan untuk mencukupi kebutuhan primer mereka, tetapi justru digunakan untuk kepentingan lain yang kurang bermanfaat.

Secara lebih runtut akan diuraikan mengenai program BLT mulai dari sejarah kelahirannya, tahap pelaksanaan, dan berbagai polemik yang mengiringinya dengan mengambil beberapa contoh kasus di Kota Yogyakarta.

### **Proses Pendataan Bantuan Langsung Tunai (BLT)**

Data yang dibutuhkan untuk dapat menyalurkan BLT dalam rangka kompensasi BBM adalah data mikro rumah tangga "miskin" yang memuat informasi nama kepala rumah tangga yang berhak menerima BLT dan lokasi tempat tinggalnya (dirinci menurut nama dan alamat). Upaya penyediaan data mikro ini dilakukan BPS dengan melaksanakan Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk (PSE). Manfaat yang ingin dicapai oleh program BLT sedapat mungkin memiliki dampak luas, maka sasarannya tidak saja pada rumah tangga sangat miskin dan miskin, tetapi juga pada rumah tangga yang mendekati miskin. Jumlah rumah tangga yang berhak menerima BLT adalah 19,2 juta rumah tangga (Berita Statistik, 2006).

Variabel yang ditanyakan selama proses pendataan oleh BPS meliputi 20 dan 14 variabel, di antaranya digunakan untuk menentukan layak tidaknya suatu rumah tangga dikategorikan miskin sekaligus menentukan tingkat keparahan kemiskinan. Variabel tersebut meliputi luas bangunan tempat tinggal, jenis lantai, jenis dinding, fasilitas buang air besar, sumber air minum, sumber penerangan, jenis bahan bakar untuk masak, frekuensi membeli daging, ayam, dan susu (dalam seminggu),

frekuensi makan sehari, jumlah setelan pakaian baru yang dibeli setahun, akses ke puskesmas/poliklinik, lapangan pekerjaan, pendidikan tertinggi kepala rumah tangga, serta kepemilikan beberapa aset. Ke-14 variabel inilah yang memiliki hubungan sangat erat atau paling representatif untuk menjelaskan kemiskinan. Kriteria yang digunakan dalam pendataan penduduk miskin untuk program BLT adalah sebagai berikut.

1. luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang
2. jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan
3. jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester
4. tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain
5. sumber penerangan rumah tidak menggunakan listrik
6. sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan
7. bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah
8. hanya mengonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu
9. hanya membeli pakaian satu setel setahun
10. hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali sehari
11. tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik
12. sumber penghasilan kepala RT: petani dengan luas lahan 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp600.000,00 per bulan
13. pendidikan tertinggi kepala RT: tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD
14. tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp500.000,00, seperti sepeda motor (kredit/nonkredit),

emas, ternak, kapal motor, atau barang lainnya.

Indikator yang digunakan tersebut diharapkan dapat mengakomodasi beberapa aspek kebutuhan dasar yang harus dipenuhi, seperti pangan, papan, sandang, dan ditambah dengan pelayanan dasar, yakni tercukupinya akses pendidikan dan kesehatan. Asumsinya adalah ketika seseorang tidak mampu mencukupi kebutuhan dan pelayanan dasar, maka orang tersebut dapat dikategorikan sebagai orang yang "miskin" dan perlu untuk mendapatkan bantuan. Menurut Nasikun (1996), salah satu alternatif untuk penanganan kemiskinan adalah dengan memberikan santunan.

Pengaruh kebijakan kenaikan harga BBM dan pemberian BLT kepada rumah tangga miskin terhadap tingkat kemiskinan dibuat simulasi secara sederhana oleh Lembaga Penelitian SMERU (2006). Data Susenas Modul Konsumsi 2004 dari rumah tangga panel digunakan sebagai sumber data seperti ditunjukkan dalam Tabel 2. Berdasarkan tingkat kemiskinan BPS 2004 sebesar 16,66 persen, SMERU menghitung garis kemiskinan nasional dengan hasil Rp110.353,00/kapita/bulan. Selanjutnya, dengan memperhitungkan tingkat

kenaikan BBM pada 1 Oktober 2005, nilai tersebut disesuaikan sehingga diperoleh garis kemiskinan baru, yakni Rp112.909,00/kapita/bulan. Ketika garis kemiskinan yang baru diterapkan, estimasi tingkat kemiskinan nasional meningkat hingga sekitar 22 persen atau sekitar 45 juta jiwa.

Tujuan utama dari program BLT adalah mengurangi proporsi penduduk miskin secara signifikan. Simulasi yang dilakukan oleh SMERU di atas menunjukkan ketepatan sasaran program BLT jika seandainya 100 persen tepat sasaran, tingkat kemiskinan mencapai 17,9 persen, angkanya masih lebih tinggi dibandingkan dengan sebelum kenaikan harga BBM yang hanya mencapai 16,7 persen. Oleh karena itu, apabila ketepatan sasaran program BLT tidak dapat mencapai 100 persen, maka tingkat kemiskinan akan tetap tinggi.

Pencacahan penduduk untuk mendapatkan data penduduk miskin dilakukan oleh BPS dengan melibatkan tenaga pencacah lokal. Keterlibatan pemerintah kelurahan dalam proses pencacahan dimulai ketika BPS meminta sejumlah orang tenaga pencacah untuk dilatih BPS di tingkat kota/kabupaten. Penjelasan yang disampaikan berupa informasi bahwa pencacahan yang akan dilakukan adalah

**Tabel 2**  
**Simulasi Estimasi Tingkat Kemiskinan Nasional Akibat Kenaikan Harga BBM dan Pemberian BLT kepada Rumah Tangga Miskin**

Uraian	Garis Kemiskinan (Rp/kapita/bulan)	Tingkat Kemiskinan (%)
Berdasarkan tingkat kemiskinan BPS 2004 (16,66 persen)	110.353	16,66
Disesuaikan dengan persentase kenaikan harga BBM*	122.909	22,05
Pemberian BLT Rp100.000,00/bulan/rumah tangga		
100 persen sampai ke sasaran		17,87
90 persen sampai ke sasaran		18,23
80 persen sampai ke sasaran		18,73
70 persen sampai ke sasaran		19,11
60 persen sampai ke sasaran		19,48
50 persen sampai ke sasaran		20,05

Sumber: Simulasi SMERU (2006) dengan menggunakan data Susenas Panel Modul Konsumsi 2004

\*) Kenaikan harga BBM: bensin 87,5 persen, solar 104,8 persen, dan minyak tanah 185,7 persen.

**Kotak 1**

"BPS menugaskan untuk melakukan pencacahan untuk warga miskin di Kotabaru yang memiliki 4 RW, 21 RT. Kebetulan petugas dari kelurahan, untuk mitra BPS mengambil 3 orang, tiap orang memiliki 7 RT, tetapi tidak tiap RT memiliki warga miskin. Kita terjun langsung, *door to door*. Kita data, berdasarkan kriteria, kita masukkan ke BPS. Kita sebenarnya masih menunggu petunjuk dari BPS, bagaimana cara menyaring data kami, bagaimana membuat *scoring* untuk kategori miskin. Beberapa bulan kemudian ada evaluasi mengenai pendataan untuk BLT ini. Dari dinas provinsi, dinas kota, kemudian petugas-petugas datang. Di situ kita dikomplain oleh petugas itu, *mosok* di Kotabaru ada RT yang tidak ada penduduk miskinnya, ada RT yang semua penduduknya miskin. Siapa ini pencacahnya. Padahal kenyataannya kan begitu, misalnya wilayah Gramedia, Lippo, perumahan Wakil Walikota, tetapi yang di Lembah Code itu kan walaupun pak RT tetap. Sesudah evaluasi, ada informasi dari BPS bahwa tanggal 7-8 September 2005 akan ada survei lagi. Ternyata petugasnya tidak datang, mungkin dikerjakan sendiri. Kita dapat surat lagi dari kecamatan, ternyata disuruh membagikan kuponnya. Jadi kami tidak diminta mendata lagi, datanya pakai data survei kemiskinan yang lalu. [petugas pencacah atau mitra lapangan BPS di Kelurahan Kotabaru, Kecamatan Gondokusuman, Kota Yogyakarta, wawancara mendalam Tim PSKK UGM, 20 November 2005]

PSE05 dan bersifat rutin. Karena hanya bertindak sebagai pencacah di bawah koordinasi BPS, maka pihak kelurahan dan para pencacah tidak merasa harus membuat dokumentasi proses maupun hasil pencacahan. Setiap kali kuesioner terisi, para pencacah langsung menyerahkannya pada petugas BPS. Dengan demikian, mereka tidak tahu persis berapa sebenarnya jumlah keluarga miskin yang didapat dari hasil pencacahan tersebut. Oleh sebab itu, pihak kelurahan maupun pencacah merasa tidak tahu-menahu tentang proses keluarnya jumlah keluarga miskin di wilayahnya. Bahkan mereka mengaku terkejut dan baru mengetahui bahwa jumlah gakin tersebut didasarkan atas pencacahan yang baru saja mereka lakukan setelah berbagai media massa

mempublikasikan rencana pendistribusian BLT yang akan dimulai pada 1 Oktober 2005. Sejak itulah banyak warga yang mencoba menanyakan hal tersebut pada kelurahan dan aparat di bawahnya, terutama yang terlibat dalam proses pencacahan. Namun demikian, sebagian besar perangkat yang berhasil ditemui menginformasikan tidak ada sama sekali pemberitahuan mengenai rencana pemberian bantuan BLT di wilayahnya.

Berdasarkan hasil wawancara mendalam Tim PSKK UGM pada 22 November 2005, petugas pencacah di Kelurahan Demangan, Kecamatan Gondokusuman, Kota Yogyakarta, menginformasikan hal yang senada, yaitu pada saat sosialisasi mekanisme pendataan (sekitar sebulan sebelum pendataan), tidak diberitahu dan dijelaskan tujuan dari pendataan itu. Sosialisasi hanya berisi penjelasan tata cara pengisian kuesioner. Petugas pencacah di Kelurahan Demangan ini menambahkan hasil skoring akhir dari BPS tidak sesuai dengan kenyataan:

"Kadang ada yang membutuhkan, tapi orang itu tidak keluar namanya sehingga tidak mendapat bantuan" [Petugas pencacah BPS di Kelurahan Demangan, Kecamatan Gondokusuman, Kota Yogyakarta, wawancara mendalam, 22 November 2005].

### Sosialisasi Program BLT

Peranan sosialisasi di dalam pelaksanaan PKPS BBM bidang BLT sangat penting, terutama dalam rangka menjamin tercapainya pemahaman masyarakat mengenai program ini. Intensitas penyebarluasan informasi sangat berpengaruh terhadap kelancaran dan kesuksesan pelaksanaan program ini. Proses penyebarluasan informasi berlangsung secara berjenjang mengikuti tahapan pelaksanaan program yang sudah ditentukan, yaitu mulai tahap persiapan hingga pelaksanaan program. Proses penyebarluasan informasi pada tahap persiapan lebih terfokus pada upaya memberikan pemahaman *stakeholders* yang terlibat sebagai tim pelaksana program.

Selain itu, proses sosialisasi program juga berjalan melalui saluran informasi secara berjenjang dari tim PKPS BBM hingga tim pelaksana di tingkat pelaksana lapangan. Proses penyebarluasan informasi tentang hakikat program pada level pelaksana, terutama di tingkat kota, dapat dikatakan telah berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini dapat dilihat dari terlaksananya proses *briefing* atau pembekalan yang dilakukan tim pelaksana, baik pada tahap persiapan maupun pelaksanaan program. Semua *stakeholders* yang terlibat di dalam pelaksanaan program ini dikumpulkan di Bappeda kota pada tahap persiapan untuk memperoleh penjelasan tentang hakikat PKPS BBM, melakukan koordinasi, dan persiapan pendataan keluarga miskin. Menurut keterangan Wakil Kepala Kantor Pos Kota Yogyakarta, proses sosialisasi dilakukan terutama menjelang pembayaran untuk membahas pola pembayaran BLT yang efektif. Instansi yang berkoordinasi, antara lain, adalah kantor pos, BPS, perwakilan pemerintah kota, KPRK, dan BRI.

Pada level masyarakat, tampaknya proses sosialisasi program relatif kurang berjalan dengan baik. Hal ini terbukti dari banyaknya anggota masyarakat yang tidak mengetahui hakikat program tersebut, bahkan dapat dikatakan sosialisasi kepada masyarakat tidak dilakukan. Tidak adanya sosialisasi tersebut mendorong munculnya kecemburuan sosial dan rasa saling curiga antarmasyarakat dan masyarakat dengan pemerintah.

Kasus munculnya berbagai tuntutan sebagian anggota masyarakat agar dana BLT dibagi rata adalah contoh minimnya pemahaman masyarakat tentang hakikat program BLT. Pemahaman masyarakat yang demikian menunjukkan proses sosialisasi belum berjalan secara efektif. Pada tingkat tertentu, masyarakat pun menilai rencana pengguliran program terkesan disembunyikan. Persepsi masyarakat yang demikian dikaitkan dengan proses pendataan awal yang dilakukan oleh BPS yang tujuannya tidak secara terbuka disampaikan kepada masyarakat. Berdasarkan informasi yang disampaikan beberapa lurah maupun

petugas pencacah di tingkat dukuh/dusun, pihak kelurahan sama sekali tidak mendapatkan penjelasan atau sosialisasi mengenai program BLT.

Sosialisasi program BLT tidak langsung dilakukan secara terbuka kepada warga masyarakat. Sementara itu, pihak kelurahan sama sekali tidak mendapatkan penjelasan atau sosialisasi mengenai program BLT. Keterlibatan pemerintah kelurahan dalam proses pencacahan dimulai ketika BPS meminta sejumlah orang tenaga pencacah untuk dilatih BPS di tingkat kota. Hasil wawancara tim PSKK UGM dengan salah satu petugas pencacah atau mitra lapangan BPS, sebut saja Ibu Ika, mengungkapkan adanya kesemrawutan mekanisme pendataan.

“Kita tidak tahu karena dirahasiakan. Waktu itu penjelasan kepada warga tujuan pendataan adalah untuk sensus ekonomi penduduk tingkat nasional” [petugas pencacah atau mitra lapangan BPS Kota Yogyakarta, wawancara mendalam tim PSKK UGM, 20 November 2005].

Kebijakan BLT terkesan dipaksakan untuk segera dilaksanakan, sementara kesiapan dari segi data, sosialisasi, dan perangkat pelaksanaannya belum dipersiapkan dengan lengkap. Disengaja atau tidak, telah ada upaya merahasiakan tujuan pendataan dalam upaya menjaring penerima bantuan. Pelatihan pencacah yang seharusnya sebagai media menyosialisasikan maksud dan tujuan program BLT tidak difungsikan dengan baik. Petugas lapangan tidak diberitahu tujuan pendataan tersebut, kecuali hanya cara mengisi dan materi kuesioner yang akan ditanyakan ke rumah tangga. Setiap ada pertanyaan dari warga tentang tujuan pendataan tersebut dijawab untuk kepentingan sensus ekonomi yang rutin dilakukan oleh BPS.

## Implementasi Program

### a. Sasaran Program

Salah satu indikator kesuksesan sebuah program adalah ketepatan sasaran pada *target group*, tetapi jika program tersebut direncanakan

dalam waktu yang singkat tanpa persiapan yang matang, hasilnya tentu saja tidak akan maksimal. Program BLT merupakan contoh bagaimana sebuah program dari tahap perencanaan sampai dengan pelaksanaan dilakukan secara tergesa-gesa. Pendataan BLT dari awal menimbulkan polemik karena dirasakan bertentangan dengan proses demokratisasi yang tengah dibangun saat ini. Dalam kaitan ini terdapat konflik antara larangan BPS untuk mempublikasikan identitas responden (UU No. 16 Tahun 1997 tentang Statistik) dengan kebutuhan demokrasi untuk mengonsultasikan calon penerima BLT dengan publik secara langsung (SMERU, 2006).

Berbagai ungkapan kekecewaan muncul di tengah-tengah masyarakat karena ketidaksesuaian indikator yang digunakan dengan kenyataan dalam mendefinisikan penduduk miskin. Ketidakberdayaan, frustrasi, dan pasrah merupakan sikap yang dipilih dalam menghadapi implementasi program BLT ini.

“Saya tidak tahu lagi harus mengadu pada siapa karena secara ekonomi saya benar-benar membutuhkan. Bahkan meski diberi bantuan itu pun, belum tentu bisa membantu biaya hidup yang semakin tinggi. Saya berharap pemerintah segera melakukan

pendataan kembali agar orang miskin seperti saya ini tidak terlewatkan begitu saja” [SWR, janda dengan 2 anak, bekerja sebagai buruh kasar, warga Kelurahan Prawirodirjan, Gondomanan, Kota Yogyakarta, seperti dilaporkan *Kedaulatan Rakyat*, Rabu 5 Oktober 2005].

Hasil penelitian menunjukkan tingkat ketepatan sasaran penerima BLT di Kota Yogyakarta sebesar 95 persen. Artinya, masih terdapat sekitar 5 persen penerima BLT sebenarnya tidak layak untuk menerima bantuan tersebut. Tingkat tepat sasaran dihitung dengan cara membandingkan antara seluruh penerima BLT dengan penerima BLT yang termasuk kategori miskin. Jumlah penduduk miskin didasarkan pada ketersediaan data pada kantor kelurahan.

Jika dilihat dari tingkat pemenuhan, yakni proporsi jumlah penerima BLT dengan jumlah keluarga miskin yang diusulkan, tingkat pencapaiannya relatif rendah, yakni sebesar 67,4 persen. Tingkat pemenuhan di Kecamatan Gondokusuman lebih rendah dibandingkan dengan Kecamatan Mantrijeron.

Pencacah melakukan pendataan dan mengirimkan nama-nama kepala rumah tangga yang termasuk dalam kategori miskin. Namun

Tabel 3  
Tingkat ketepatan Sasaran BLT di Kota Yogyakarta

Wilayah Sampel	Jumlah Gakin yang Membutuhkan (usulan)	Jumlah Penerima BLT	Tingkat Pemenuhan (%)
1. Kecamatan Gondokusuman			
a. Kelurahan Demangan	308	192	65,91
b. Kelurahan Kota Baru	173	66	40,46
Rata-rata Kecamatan Gondokusuman			53,19
2. Kecamatan Mantrijeron			
a. Kelurahan Gedongkiwo	556	337	77,52
b. Kelurahan Suryodiningratan	412	312	85,68
Rata-rata Kecamatan Mantrijeron			81,6
Rata-rata Kota Yogyakarta			67,40

Sumber: Data Primer, 2005.

karena jumlah keluarga miskin usulan yang terlalu banyak, BPS mengembalikan data keluarga miskin ke tingkat kelurahan untuk diperbaiki. Berbagai informasi yang diterima pihak kelurahan sangat beragam. Ada informasi penerima BLT telah ditentukan jumlahnya kemudian pihak kelurahan dimohon melakukan identifikasi untuk menyaring penerima BLT dari daftar keluarga miskin yang dimiliki. Namun ada juga lurah yang tetap mengusulkan jumlah keluarga miskin seperti pada pengusulan pertama. Karena tidak ada perubahan data, maka penentuan penerima BLT dilakukan oleh BPS dengan indikator-indikator tertentu sehingga terjadi perbedaan angka yang cukup besar antara data yang diusulkan dengan penerima BLT.

Upaya untuk menjaga tingkat ketepatan pendataan sebenarnya telah dilakukan setiap petugas pencacah, yakni dengan mendatangi ketua RT atau lingkungan setempat untuk meminta masukan siapa saja warga lingkungan setempat dianggap miskin. Berdasarkan masukan dari ketua RT atau lingkungan tersebut, pencacah melakukan pendataan lagi. Namun persoalannya adalah data yang telah terkumpul terkadang tidak dicek lagi, tetapi langsung dikumpulkan oleh kepala dusun dan diserahkan kepada koordinator pencacah kelurahan. Dari koordinator pencacah inilah, mantri statistik mengumpulkan data rumah tangga miskin tiap-tiap desa yang selanjutnya diserahkan ke BPS kota untuk dilakukan pengolahan dan penentuan rumah tangga miskin yang kemudian diusulkan ke kantor pos untuk diproses menjadi KKB.

#### **b. Mekanisme Pendistribusian KKB (Kartu Kompensasi BBM) dan Pencairan BLT**

Setelah tahap pendataan dan penentuan penerima BLT telah selesai, tahap selanjutnya adalah pembagian KKB (Kartu Kompensasi BBM). Kantor pos sebagai pelaksana pendistribusian BLT mulai menjalankan tugasnya setelah menerima data keluarga miskin dari BPS. Data tersebut langsung diserahkan ke kantor pos pusat untuk pencetakan KKB. Setelah proses pencetakan

KKB selesai dilakukan oleh kantor pos pusat, segera didistribusikan ke kantor pos kabupaten/kota dan diterima pada 28 September 2005. Jumlah KKB yang diterima Kantor Pos Kota Yogyakarta sebanyak 13.354 dan jumlah mencapai Rp1.335.400.000,00 yang harus dibagikan ke seluruh rumah tangga miskin. Kartu tersebut selanjutnya diserahkan ke BPS kota untuk didistribusikan kepada KK miskin yang terdaftar dan duplikatnya disimpan di kantor pos sebagai arsip.

Sesuai dengan ketentuan, pencairan BLT tidak boleh diwakilkan serta penerima harus membawa identitas dan tidak boleh mengambil lebih dari satu BLT. Jika penerima berhalangan atau sakit, biasanya akan diwakilkan kepada orang lain sambil membawa surat kuasa. Atau paling tidak KTP penerima yang sedang sakit tersebut dibawa oleh orang yang mewakilinya untuk mencairkan BLT. Untuk kelancaran tugas, pihak kantor pos melakukan koordinasi dengan menggunakan *e-mail*. Begitu ada perintah pembayaran, kantor pos melakukan pelatihan bagi pegawai-pegawai kantor pos kecamatan berdasarkan bahan-bahan yang diperoleh dari internet. Untuk membantu pelaksanaan program BLT ini, kantor pos merekrut lebih kurang 42 orang tenaga kerja, antara lain, dari pensiunan kantor pos yang sudah berpengalaman dalam pembayaran dana pensiunan, serta kader-kader dan tenaga kontrak yang biasanya dipakai kantor pos jika ada pegawai yang cuti. Kantor pos juga mengadakan pelatihan singkat sehari dan karena bersifat mendadak, pelatihan dilakukan langsung dengan simulasi dan praktik.

Pada tingkat kelurahan, unsur pemerintahan yang terlibat dalam distribusi KKB tidak banyak mengetahui persisnya berapa jumlah warganya yang mendapat bantuan BLT. Apalagi jumlah perbandingan rumah tangga miskin yang diusulkan dengan jumlah yang menerima BLT. Kadang mereka inilah yang menjadi tumpuan segala keluhan atau protes dari warganya. Tentu saja pihak kelurahan merasa kesulitan karena mereka sendiri sebenarnya tidak tahu persis berapa warga desa yang menerima BLT. Menghadapi pertanyaan dan keluhan warga, perangkat kelurahan menyarankan warganya



untuk secara langsung mendatangi pos pengaduan yang terdapat di kecamatan.

Fokus utama kantor pos untuk tahap pencairan dana adalah membuat sistem antrian dan jadwal pembayaran yang tersusun dengan baik sehingga nantinya tidak terjadi masalah. Untuk itu, dilakukan sistem penomoran sehingga pemegang KKB dapat duduk di kursi antrian berdasarkan nomor urut. Jadwal pembayaran pun diatur sesuai dengan kapasitas kantor, yaitu pukul 08.00-12.00 untuk kira-kira 600 orang yang dilayani oleh 3 orang petugas dari kantor pos. Untuk jadwal pembayaran, dibuat jadwal per kelurahan. Jadi kalau di satu kelurahan ada kira-kira 1.500 orang penerima, disiapkan 3 loket pembayaran sehingga rata-rata pada pukul 14.00 pembayaran sudah selesai. Dengan demikian, kantor pos sudah mempunyai jadwal untuk melakukan pembayaran kepada warga langsung di kantor pos kecamatan. Sejak ada BLT, pelayanan dibuka mulai pukul 07.00 WIB sampai pukul 15.00 WIB, kecuali hari Sabtu sampai pukul 13.00 WIB. Selama pembayaran BLT ini, jam kerja tidak mengikat, jadi kalau pukul 14.00 WIB belum selesai, masih tetap dibuka.

Secara umum, tidak ada masalah mengenai pembayaran karena kantor pos sudah berpengalaman mengenai penjadwalan dan ada dukungan dari pemerintah daerah, seperti camat, lurah, dan BPS. Selain itu, sikap warga juga mendukung, mereka patuh dengan jadwal yang telah ditetapkan. Dengan cara ini, kantor

pos tidak mengalami masalah rumit. Adanya petugas keamanan juga sangat membantu. Karena pelaksanaan ini berdasarkan Inpres, semua pihak membantu sesuai wewenang. Bantuan keamanan datang dari kepolisian dan tidak ada biaya yang dikeluarkan oleh kantor pos.

Dalam pelaksanaan pembayaran, kantor pos juga menggunakan alat-alat validasi, seperti alat penyinaran ultraviolet untuk melihat keaslian Kartu Kompensasi BBM. Seperti halnya melihat keaslian uang, KKB juga dilengkapi benang pengaman, yang tidak kasat mata dan hanya dapat dilihat dengan sinar ultraviolet dan plastik *decoder* sehingga sulit dipalsu. Selain itu, petugas pembayar juga mencocokkan kartu itu dengan duplikatnya. Kartu juga disortir per kelurahan karena kartu sudah ada kode pos kelurahan. Proses koordinasi yang dilakukan oleh pihak kantor pos, terutama ketika menghadapi persoalan yang perlu dipecahkan bersama, menggunakan sarana telepon. Namun demikian, untuk menjamin agar selalu terjadi komunikasi antar-*stakeholders* yang terlibat dalam pelaksanaan penyaluran BLT, ada fasilitas *mailing list* yang dapat diakses setiap saat.

### c. Manfaat BLT Bagi Penerima

Keluarga miskin secara langsung mengambil subsidi di kantor pos kecamatan. Kebijakan tersebut untuk mengurangi adanya pemungutan liar oleh pihak-pihak tertentu. Dalam implementasinya, tiap dusun mempunyai kebijakan sendiri dalam pendistribusian BLT, seperti subsidi dibagi rata, namun ada juga pada suatu wilayah subsidi dibagikan secara utuh. Subsidi dibagikan pada bulan Oktober sesuai dengan waktu yang ditentukan. Meskipun dari hitungan efektivitas menunjukkan tingkat yang kurang baik, subsidi yang diberikan mampu meringankan biaya hidup masyarakat.

Mengenai pemanfaatan dana BLT yang diterima masyarakat, menurut beberapa keterangan dari perangkat, sebagian besar digunakan untuk kebutuhan konsumsi dan keperluan rumah tangga lainnya. Namun demikian, masih ada kasus dana BLT yang

#### Kotak 2

##### Pemotongan Dana BLT

Isu pemotongan dana BLT di beberapa wilayah penelitian relatif mengemuka. Menurut keterangan dari salah kepala dukuh, ada pemotongan dana BLT sebesar Rp50 ribu atas inisiatif penerima untuk dibagikan ke rumah tangga lain agar terjadi pemerataan. Beberapa responden RT mengaku pemotongan tersebut tidak sepengetahuan warga. Karena ada kesepakatan untuk merahasiakan kasus ini, maka ketika ada responden yang menjelaskan bahwa ada pemotongan, warga lain mendatangi responden tersebut dan menanyakan mengapa ia mengaku kalau ada pemotongan.

diterima oleh rumah tangga tidak digunakan untuk keperluan pemenuhan kebutuhan rumah tangga. Menurut pendapat informan, ada sebagian yang digunakan untuk keperluan yang lain, seperti pendidikan.

*“Wonten dana meniko kagem bayar sekolah kalih nyaur utang. Ingkang nampi BLT punika kados angsal pensiun, saben sasi saged dijagake. Dados nek nganti telat ingkang mbayar, nggih mesake”* (Ada dana ini untuk membayar sekolah dan membayar utang. Penerima BLT itu seperti mendapat uang pensiun, setiap bulan dapat diharapkan, jadi kalau telat pencairannya juga kasihan).

Pelaksanaan BLT relatif tepat sasaran dengan pencapaian ketepatan 96,50 persen di Kota Yogyakarta. Namun dalam hal ini perlu juga diperhatikan hasil wawancara mendalam dengan beberapa *stakeholders* dan hasil FGD yang menunjukkan masih ada program yang salah sasaran, yaitu gakin yang tidak menerima BLT dan penerima BLT yang bukan gakin. Oleh karena itu, data harus diverifikasi dengan memperhitungkan kriteria miskin secara partisipatif. Ketepatan jumlah tampaknya juga tidak mencapai 100 persen yang diakibatkan oleh adanya pemotongan-pemotongan. Walaupun jumlah pemotongan tidak terlalu signifikan karena persentase ketepatan jumlah masih besar, yaitu 99,79 persen di Kota Yogyakarta. Pemotongan dapat dilakukan berdasarkan kesepakatan, namun juga dapat dilakukan oleh keluarga yang mewakili penerima ketika proses pencairan. Persoalan ini hendaknya tidak disepelekan dan harus dibenahi agar seluruh jumlah BLT dapat diterima oleh gakin secara utuh. Mengenai waktu, tidak ada masalah karena pendistribusian gakin di dua wilayah pantau sudah 100 persen tepat waktu. Namun demikian, ketepatan guna/manfaat tampaknya belum memuaskan. Dengan membandingkan kesesuaian antara besar BLT dengan peningkatan harga BBM, ketepatan guna program hanya mencapai 12,04 persen. Demikian juga halnya dengan ketepatan pemenuhan, walaupun rata-rata tingkat pemenuhan mencapai 67,40 persen, program BLT ini perlu untuk dibenahi agar tercapai

kesesuaian antara jumlah gakin penerima BLT dibandingkan dengan keseluruhan gakin yang membutuhkan dan diusulkan untuk menerima BLT.

Secara kuantitatif, yaitu dengan cara menghitung persentase bantuan yang diterima dibandingkan dengan pengeluaran tiap bulan, ditemukan efektivitas program BLT sangat rendah, hanya mencapai 10,27 persen. Namun berdasarkan persepsi responden penerima BLT terbukti program BLT dirasakan bermanfaat oleh sebagian besar gakin dengan pencapaian efektivitas program 68,15 persen. Pencapaian efektivitas program BLT berdasarkan persepsi warga penerima BLT ini diharapkan dapat menjadi masukan penting dalam rangka memperbaiki kriteria miskin, mekanisme pencacahan, dan pendistribusian BLT di masa mendatang.

Sementara itu, dari segi jumlah dan waktu pendistribusian uang tidak menunjukkan permasalahan. Jumlah uang yang diberikan pemerintah, yakni sebesar Rp100.000,00 per bulan, sampai pada penerima BLT utuh tanpa pemotongan. Artinya, tingkat ketepatan jumlah mencapai 100 persen. Dari ketepatan waktu pencapaian menunjukkan pelaksanaan program sudah sesuai dengan waktu yang ditentukan oleh pemerintah, baik dari waktu pendataan, pendistribusian kartu, hingga pencairan dana.

## Penutup

Sesuai dengan permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan BLT, ada beberapa hal penting yang perlu diperbaiki kembali untuk pelaksanaan program yang sama di masa mendatang. Sesuai dengan tahapan yang ada di dalam pelaksanaan program, fungsi sosialisasi berperan penting dalam rangka memberikan pemahaman kepada pelaksana program dan masyarakat. Terhambatnya saluran informasi yang sampai kepada masyarakat pada pelaksanaan program BLT menjadikan banyak warga yang tidak mengetahui hakikat program tersebut sehingga menimbulkan banyak protes. Untuk itu, dalam rangka memperbaiki mekanisme pelaksanaan

program di masa mendatang, harus ada sarana sosialisasi program kepada masyarakat di tingkat bawah sebelum program tersebut diimplementasi. Di samping menjelaskan hakikat program, di dalam pelaksanaan sosialisasi, perlu diinformasikan indikator kemiskinan secara terbuka dan sesuai dengan konteks lokal.

Komposisi petugas pencacah dan rentang waktu pelaksanaan pendataan harus dievaluasi kembali. Data yang ada menunjukkan keterlibatan perangkat, terutama kepala dukuh secara individu yang tidak didampingi petugas yang independen memunculkan persoalan subjektivitas pendataan. Sementara itu, kasus petugas pencacah yang didatangkan dari luar wilayah secara independen pun memunculkan persoalan sensitivitas kondisi perekonomian penduduk setempat. Oleh karena itu, perlu ada kombinasi petugas pencacah dalam sebuah komunitas. Hal lain yang harus dipikirkan lagi adalah pendeknya rentang waktu yang dialokasikan untuk pendataan. Agar tidak terjadi manipulasi data yang disebabkan oleh keterbatasan waktu pencacahan, maka perlu dipertimbangkan jumlah waktu untuk melakukan pendataan.

Mekanisme pendistribusian KKB maupun pencairan dana seharusnya dipikirkan lagi untuk memanfaatkan sarana yang tersedia di balai kelurahan. Terkonsentrasinya sekian warga miskin untuk mengambil uang di kantor pos ternyata menimbulkan banyak persoalan, terutama menyangkut uang transportasi yang harus dibayar oleh gakin dan kondisi kesehatan individu yang sebagian besar sudah berusia lanjut. Oleh karena itu, pos pencairan dana sedapat mungkin lebih dekat dengan rumah tangga. Meskipun instansi pencairan dana BLT tetap di kantor pos kecamatan, hal ini dapat dilakukan oleh perwakilan kelurahan untuk membagikan di tingkat kelurahan. Untuk menjamin proses pencairan tersebut berjalan dengan transparan, perlu ada pengawas dari instansi yang di atasnya.

Permasalahan ketidaktepatan yang terjadi dalam pelaksanaan bantuan BLT di tingkat

bawah ternyata dipicu oleh faktor ketidaktahuan masyarakat dan persepsi tentang ketidakadilan. Oleh karena itu, perlu ada desain kembali tentang cara penyadaran masyarakat melalui keterlibatannya dalam penentuan keluarga miskin. Ada pula kasus-kasus pemotongan dana BLT terkait dengan upaya mendistribusikan dana secara merata kepada seluruharganya. Hal ini perlu diantisipasi oleh satu model pengawasan internal dan memberikan dukungan bagi perangkat untuk menerapkan ketentuan yang ada.

Kesan yang muncul dari permasalahan tentang lempar tanggung jawab mengenai keputusan penetapan rumah tangga yang mendapat bantuan perlu ditanggulangi dengan dilakukan koordinasi antarpelaksana dari tingkat kota sampai aparat desa. Ketidaktahuan perangkat tentang kepastian jumlaharganya yang mendapat bantuan adalah bukti tidak berjalannya sistem koordinasi sampai di tingkat bawah. Oleh karena itu, pelibatan aparat di dalam keseluruhan program BLT dari tahap sosialisasi hingga pelaksanaan program adalah mutlak.

### **Rekomendasi**

1. Perlu ada koordinasi yang jelas antar-*stakeholders*, terutama pihak BPS, kantor pos, dan desa/kelurahan, yang terlibat langsung dalam proses pencacahan dan pendistribusian KKB dan BLT karena pihak-pihak inilah yang bersentuhan langsung dengan masyarakat sehingga mereka harus mempunyai kesepakatan bersama dalam merespons masalah-masalah yang ada.
2. Sosialisasi program harus dilakukan terencana dan terpadu melibatkan semua *stakeholders* yang terlibat, dalam hal ini pihak desa/kelurahan tidak boleh diabaikan dan justru harus menjadi pihak pertama yang menerima informasi.
3. Penentuan kriteria gakin dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat lokal. Keterlibatan penuh dari masyarakat dalam proses penentuan kriteria akan menjamin terjaganya prinsip demokrasi, selain akan mengurangi munculnya konflik

di tengah masyarakat karena sejak awal telah dilibatkan. Kriteria miskin tersebut lebih mengena dan sesuai dengan konteks lokal sehingga ketepatan sasaran program lebih baik.

4. Tahun 2007 pemerintah telah menetapkan sebuah program baru, yaitu Program Keluarga Harapan (PKH) atau disebut juga Bantuan Tunai Bersyarat (BTB) yang memiliki konsep berbeda dengan program BLT karena menggunakan beberapa persyaratan sebelum gakin mendapatkan bantuan. Syarat tersebut, antara lain, adalah memiliki anak usia sekolah, terdapat balita dan ibu hamil. Untuk tidak mengulangi kesalahan yang terjadi dalam program BLT, perlu keterlibatan masyarakat secara lebih luas agar lebih tepat sasaran dan besar nilai kemanfaatannya.

#### Daftar Pustaka

- Bappenas. 2005. *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta: Sekretariat Kelompok Kerja Perencanaan Makro Penanggulangan Kemiskinan.
- BPS. 2006. Tingkat Kemiskinan di Indonesia 2005-2006 dalam Berita Resmi Statistik No. 47 / IX / 1 September.
- , 2006. *Profil Rumah Tangga Fakir Miskin-Miskin Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Kerjasama Dinas Sosial Provinsi DIY dengan BPS Provinsi DIY.
- Darwin, Muhadjir. 2005. *Memanusikan Rakyat, Penanggulangan Kemiskinan Sebagai Arus Utama Pembangunan*. Yogyakarta: Benang Merah.
- Djalil, Sofyan. A. 2005. *Latar Belakang dan Kebijakan Mengenai BBM*. Jakarta: Pointers Pemaparan dalam Sosialisasi Program PKPS-BBM 2005.
- Dwiyanto, Agus. 1999. "Evaluasi kebijakan pengentasan kemiskinan selama PJP I", dalam Awan Setya Dewanta, dkk.(ed.), *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media, Cet. 2.
- Nasikun. 1996. Redefinisi Kriteria Batas Ambang Kemiskinan. Paper dipresentasikan dalam Seminar Sehari Rekonstruksi Garis Kemiskinan dari Berbagai Tinjauan. BEM Fakultas Geografi UGM.
- Sahdan, Gregorius. 2005. "Menanggulangi kemiskinan desa", Artikel *Ekonomi Rakyat dan Kemiskinan*, dalam <http://www.economirakyat.org>.
- Sarman, Mukhtar dan Sajogyo. 2000. *Masalah Penanggulangan Kemiskinan: Refleksi dari Kawasan Timur Indonesia*. Jakarta: Puspa Swara.
- Sen dan Molo. 1995. "Kemiskinan: konsep, pengukuran dan kebijakan", *Populasi*, 6(2): 1-13.
- SMERU. 2006. *Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Suhardjo, A. J. 1997. "Stratifikasi kemiskinan dan distribusi pendapatan di wilayah perdesaan", *Majalah Geografi Indonesia*, No. 19 Tahun II. Fakultas Geografi UGM Yogyakarta.
- Suharto, Edi. 2003. "Konsep dan strategi pengentasan kemiskinan menurut perspektif pekerjaan sosial" dalam [http://www.policy.hu/suharto/modul\\_a/makindo\\_13.htm](http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_13.htm).
- Universitas Gadjah Mada. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan 2005. *Laporan Pemantauan dan Evaluasi Program Kompensasi dan Pengurangan Subsidi(PKPS-BBM) 2005*. Kerjasama dengan Kantor Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Universitas Gadjah Mada. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. 2003. *Laporan Pemantauan dan Evaluasi Program Kompensasi dan Pengurangan Subsidi(PKPS-BBM) 2003*. Kerjasama dengan Kantor Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.

## KEMISKINAN DAN USAHA MIKRO, KECIL, DAN MENENGAH<sup>1</sup>

*N. Dwi Retnandari<sup>2</sup>*

### Abstract

*This paper would like to see the role of UMKM (Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah/Micro, Small and Middle Scale Unit) in tackling poverty. The main superiority of UMKM in tackling poverty is in its ability to create working spaces. UMKM usually developed in the villages and created a new center of economical growth without eliminating the primary sector (agriculture). The developing of UMKM has been impeded since the government failed to understand the nature of UMKM itself. In framing the policies related to the development of UMKM, the government has misassumption the nature of UMKM and the problems they faced. In fact in general the development of UMKM needs a more conducive environment. The step should be taken by the government in this case is to be more convenience in giving the information to UMKM. There should be an effort to increase the demand of the product by UMKM.*

**Keywords:** *working spaces, policy, nature of UMKM*

### Pendahuluan

Peranan UMKM (Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah) dalam perekonomian Indonesia sangat besar. Dilihat dari unit usaha, jumlah UMKM pada 2006 mencapai 48,93 juta dan merupakan 99,9 persen dari pelaku usaha yang ada di Indonesia. Dari segi penyediaan lapangan kerja, UMKM mampu menyerap 85.416.493 tenaga kerja atau 96,18 persen dari seluruh tenaga kerja yang ada. Dibandingkan dengan 2005, jumlah UMKM di Indonesia pada 2006 mengalami peningkatan 3,88 persen. Pada 2005 jumlah UMKM adalah 47,10 juta unit usaha. Penyerapan tenaga kerja UMKM pada 2006 juga mengalami peningkatan sebesar 2,62 persen

(2.182.700 orang) dibandingkan dengan 2005 (Lihat Statistik Usaha Kecil dan Menengah (UKM) Tahun II 2005-2006 Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah). Taksiran Hipmi (Himpunan Pengusaha Muda Indonesia) tentang jumlah unit usaha UMKM pada 2006 jauh di bawah perhitungan pemerintah. Menurut Hipmi, di Indonesia terdapat 23 juta unit usaha UMKM (kira-kira 85 persen dari seluruh unit usaha di Indonesia). Terhadap peran UMKM dalam penyerapan tenaga kerja dan kontribusi terhadap penciptaan PDB dan nilai ekspor, kalkulasi Hipmi hampir sama dengan pemerintah. Menurut Hipmi,

1 Tulisan ini merupakan analisis atas temuan lapangan dari studi Pengentasan Kemiskinan Melalui Pemberdayaan UMKM, kerjasama PSE-KP UGM, LPEM UI, PSP IPB, dan JICA. Penelitian dilakukan pada 2004 di Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan. Penulis mengucapkan terima kasih kepada tim peneliti atas kerja sama dan diskusi yang sangat produktif.

2 Staf peneliti/pengajar di Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada, Magister Studi Kebijakan Universitas Gadjah Mada, dan STIE Malangkuçeçwara Malang.

UMKM menyumbang 90 juta tenaga kerja (99 persen dari tenaga kerja yang ada di Indonesia). Dari segi PDB, kontribusi UMKM adalah 60 persen dari total PDB nasional. Dalam hal ekspor, UMKM menyumbang sekitar 20 persen dari total nilai ekspor nasional (Lihat *Eksekutif, Majalah Bisnis dan Manajemen*, Edisi 325, September 2006). Peranan UMKM juga amat besar dalam meningkatkan pendapatan masyarakat lapisan bawah. Oleh karena itu, pengembangan UMKM merupakan langkah konkret yang amat positif dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Namun berbeda dengan negara-negara tetangga, seperti Korea Selatan dan Taiwan, UMKM di Indonesia belum menjadi bagian penting dalam struktur ekonomi nasional. Selain itu, keterkaitan ekonomis antara UMKM dengan usaha skala besar juga masih sangat rendah (Econit, 2000).

Secara umum, masalah-masalah yang menjadi kendala dalam pengembangan UMKM adalah rendahnya produktivitas, terbatasnya akses kepada sumber daya produktif, rendahnya kualitas kelembagaan dan organisasi, serta kurang kondusifnya iklim usaha. Perkembangan UMKM juga ditandai oleh beberapa ciri yang telah bersifat klasik. Ciri-ciri tersebut adalah permodalan yang terbatas, skala pemasaran yang relatif sempit, manajemen yang tidak teratur, kualitas sumber daya manusia, bahan baku, dan produk yang relatif rendah; serta penggunaan teknologi yang juga rendah. Akan tetapi, masalah utama yang dihadapi oleh UMKM dalam perekonomian Indonesia adalah masalah yang bersifat struktural, yakni UMKM beroperasi dalam lingkungan dan struktur usaha yang tidak adil dan diskriminatif (Econit, 2000).

### **UMKM dan Penanggulangan Kemiskinan**

Keunggulan utama penanggulangan kemiskinan melalui UMKM adalah kemampuannya dalam menciptakan lapangan kerja (Varma, 1997; Walle, 2000). Pada umumnya kegiatan UMKM bersifat padat tenaga kerja. Kerajinan anyaman, gerabah, kulit, garmen, patung, dan pengolahan bahan

pertanian adalah beberapa contoh kegiatan UMKM yang bersifat padat tenaga kerja. Para pelaku UMKM pun mengakui usaha mereka memiliki peran yang amat signifikan dalam upaya penanggulangan kemiskinan (lihat Tabel 1).

Dalam hal penyerapan tenaga kerja, daya tampung UMKM menjadi lebih besar ketika memperhitungkan tenaga kerja yang berada dalam status subkontrak. Kegiatan produksi UMKM pada umumnya tidak dikerjakan di lokasi tempat pengusaha berada, tetapi sebagian dilakukan di rumah-rumah para pekerja. Pekerjaan yang dilakukan di tempat pengusaha hanya merupakan pekerjaan awal dan akhir saja, sementara pekerjaan pada taraf pertengahan diambil oleh penduduk sekitar untuk dikerjakan di rumah. Misalnya pemotongan kain, pemotongan kulit, dan pembuatan patung adalah beberapa jenis pekerjaan pada tahap awal yang dilakukan oleh pengusaha. Selanjutnya bahan yang telah dipotong diambil oleh penduduk sekitar untuk dijahit (dalam usaha garmen dan tas), dilem atau direkatkan (kerajinan dompet kulit), dan dipernis (patung). Pekerjaan itu dilakukan oleh para pekerja di rumah mereka masing-masing. Inilah yang disebut pekerjaan subkontrak dalam UMKM. Berbeda dengan industri garmen, pekerjaan yang dilakukan oleh pekerja subkontrak dalam kerajinan anyaman rumput-rumputan justru pekerjaan pada tahap awal. Pekerjaan itu adalah membuat tambang dari rumput-rumputan (*nambang*). Dari kasus di lapangan diperoleh fakta bahwa seorang pengusaha anyaman rumput-rumputan di Kulon Progo dengan omzet sekitar Rp800 juta per tahun mempunyai tenaga subkontrak sekitar 200 KK. Di Bantul, seorang pematung dengan tenaga kerja tetap sekitar 100 orang, pada masa ramai pesanan menyubkontrakkan pekerjaan pada sekitar 100 KK. Di Gresik, seorang pengusaha tas dengan omzet Rp25 juta per bulan mempunyai tenaga subkontrak tidak kurang dari 20 KK.

Pengembangan UMKM yang umumnya berada di wilayah perdesaan atau di daerah pinggiran kota dengan pola subkontrak telah

Tabel 1  
UMKM Berperan dalam Penanggulangan Kemiskinan (%)

UMKM Mengurangi Kemiskinan	Daerah			Total
	D. I. Yogyakarta	Jawa Timur	Sulawesi Selatan	
Ya	90,6	100,0	78,0	89,2
Tidak	6,9	-	10,0	5,8
Tidak Tahu	2,5	-	12,0	5,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: data primer, diolah.

menciptakan pusat pertumbuhan ekonomi baru tanpa harus menggusur sektor primer (pertanian). Kedua sektor ini hidup dan saling melengkapi. Di Pundong, Bantul, kerajinan gerabah telah berhasil menahan sebagian besar tenaga kerja muda di desa karena sebagian besar kegiatan industri kecil di desa dilakukan oleh kaum muda. Pola ini membuat pemilikan lahan pertanian tidak terpecah sebab anak-anak petani tidak ikut masuk sektor pertanian yang lahannya sudah semakin sempit, sebaliknya mereka masuk ke sektor industri (UMKM) tanpa harus meninggalkan desa. Dampaknya kemudian adalah meningkatnya pendapatan, yang selanjutnya meningkatkan pula permintaan penduduk terhadap penyediaan sarana pendidikan. Perkembangan ini terus berlanjut karena sarana sekolah (hingga tingkat SMU) akhirnya tersedia di tempat yang dapat dijangkau tanpa harus meninggalkan desa. Di Sidoarjo dan Gresik dengan produk-produk dari industri tas, dompet, kerupuk, dan garmen juga menunjukkan pola yang sama.

Peran lain UMKM dalam penanggulangan kemiskinan adalah penciptaan wirausaha baru (Walzar and Jacobs, 1998; Sakurai, et.al., 1996). Dalam menjalankan usaha, pengusaha kecil-menengah tidak semata-mata mencari keuntungan, tetapi menolong dan saling kerja sama menjadi ciri yang cukup menonjol. Pekerja tidak semata-mata dijadikan sebagai "pekerja", tetapi juga dididik untuk melakukan pekerjaan seperti yang dijalani oleh pengusaha. Ketika pengusaha sudah merasa yakin pekerja ini mampu mandiri, pekerja ini akan "diusir dari pekerjaan" dan harus berdiri dengan usahanya

sendiri. Cara ini di samping menciptakan lapangan kerja baru juga menciptakan hubungan yang saling menguntungkan. Sebagai contoh, ketika seorang bekas karyawan mendapat order besar dan tidak mampu menangani sendiri, orang pertama yang akan diminta bantuannya adalah bekas bosnya. Demikian juga sebaliknya, ketika bekas bos memperoleh order dan tidak sanggup mengerjakannya, orang pertama yang diminta bantuannya adalah bekas anak buahnya. Pola ini selain menjalin kerja sama, juga menjamin kualitas produk sesuai dengan yang diharapkan.

Selanjutnya, keberadaan UMKM terutama di perdesaan juga mampu membantu orang miskin yang sebenarnya tidak atau belum produktif. Di Kulon Progo, para lansia yang hanya mampu duduk karena tidak mampu lagi pergi ke sawah menjadi produktif kembali dengan berkembangnya UMKM di sekitar rumahnya. Kaum lansia ini mampu membuat tambang tanpa harus meninggalkan kursinya. Begitu pula dengan anak-anak usia sekolah yang sepulang sekolah dapat membantu orang tua menambang atau menjemur tambang. Begitu juga dengan ibu-ibu rumah tangga yang setelah selesai dengan pekerjaan rumahnya dapat mengasuh anak (momong) sambil *nambang*. Demikian juga dengan pekerjaan di perusahaan roti, anak-anak dan orang tua dapat melakukan pekerjaan melipat dos-dos roti. Di industri garmen, ibu rumah tangga dapat mengisi waktu luangnya dengan memasang kancing. Dari kenyataan tersebut, dapat disimpulkan keberadaan UMKM (jenis tertentu) tidak hanya menciptakan peluang kerja bagi si miskin yang produktif dan mau

berusaha, tetapi juga dapat menyerap mereka yang tidak atau belum produktif.<sup>3</sup> Implikasi langsung dari terjadinya penyerapan tenaga kerja adalah adanya pendapatan yang diterima oleh para pekerja. Pekerja di sektor UMKM pada umumnya dibayar berdasarkan jumlah pekerjaan yang berhasil diselesaikan. Pada masa normal seorang penambang tali di Kulon Progo, misalnya, mampu menghasilkan upah Rp10.000,00 per hari. Jika bekerja penuh selama satu bulan, upah yang akan diterima adalah sekitar Rp300.000,00.

### Berbagai Kendala dalam Pengembangan UMKM

Permasalahan UMKM yang ditemukan di lokasi penelitian tidak berbeda dengan masalah-masalah yang telah diungkapkan oleh studi-studi sebelumnya (PSE-KP UGM, 2003; Ditjen Bangdes, 1978; Endang Tjitroresmi, 1995; Esmara, 1990; Griffin, 1996; JICA, 2002; Sadono, 1993; Thomas A, 2000), yaitu permodalan, manajemen, produk, dan pemasaran (lihat Tabel 2). Namun demikian, setelah digali lebih dalam dan intens ditemukan dua persoalan mendasar yang membuat pengembangan UMKM seolah jalan di tempat. Persoalan itu adalah *pertama*, pemahaman atas perilaku para pelaku UMKM yang tidak seluruhnya tepat benar dengan asumsi yang selama ini digunakan. Benar bahwa semua pelaku UMKM bertujuan mencari keuntungan, tetapi cara mencapai tujuan itu yang ditempuh oleh setiap pengusaha berbeda-beda. Oleh karena itu, tulisan ini mencoba mendefinisikan kembali UMKM berdasarkan sifat pengusahanya. *Kedua* adalah persoalan yang

berkaitan dengan teknis pelaksanaan usaha, yaitu modal, manajemen, produk, dan pemasaran. Patut dicatat bahwa persoalan yang bersifat teknis ekonomis ini bukanlah persoalan yang berdiri sendiri, melainkan saling terkait erat dan melekat pada sifat pengusahanya. Selain kedua persoalan itu, persoalan *ketiga* yang menjadi kendala dalam pengembangan UMKM ialah masalah kebijakan (masalah struktural/kelembagaan).

#### a. Watak Pelaku UMKM

Definisi UMKM yang hanya membatasi omzet di bawah Rp1 miliar<sup>4</sup> per tahun membuat UMKM tersegmentasi dalam beberapa kelompok. Dari data di lapangan setidaknya ditemukan dua kelompok pelaku UMKM dengan ciri yang berbeda. Kelompok *pertama* adalah kelompok pelaku UMKM yang sebenarnya lebih tepat menjadi "pekerja" (berwatak "buruh"). Kelompok *kedua* adalah kelompok pelaku UMKM yang berpeluang untuk dikembangkan. Selanjutnya, kelompok kedua dapat dibagi lagi menjadi pelaku UMKM yang berwatak "progresif" dan pelaku UMKM yang berwatak "tidak progresif" (lihat Tabel 3).

Pelaku UMKM dengan ciri sebagai "pekerja" umumnya mempunyai skala usaha kecil walaupun ada yang beromzet Rp5 juta per bulan. Pendidikan pelaku UMKM relatif rendah dan perkembangan usahanya relatif lambat. UMKM ini pada umumnya dikelola dengan sangat sederhana, bahkan seadanya. Modal utama yang dimiliki pengusaha kelompok ini adalah kemampuan untuk membuat produk, sementara kemampuan dalam pengelolaan, seperti manajemen keuangan, bahan baku,

<sup>3</sup> Studi ini bukan menganjurkan anak-anak untuk bekerja, melainkan hendak menunjukkan berkembangnya UMKM dapat membantu anak dari keluarga miskin mampu menolong dirinya sendiri. Pada industri roti di Gresik, misalnya, anak-anak dari panti asuhan dipekerjakan dengan jam kerja setengah orang dewasa, tetapi dengan upah sama dengan orang dewasa.

<sup>4</sup> **Usaha Kecil** adalah kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh perseorangan atau rumah tangga maupun suatu badan bertujuan memproduksi barang atau jasa untuk diperniagakan secara komersial dan mempunyai omzet penjualan sebesar 1 (satu) miliar rupiah atau kurang. Definisi Usaha Menengah sama dengan usaha kecil, hanya berbeda dalam besarnya omzet penjualan, yaitu lebih dari 1 (satu) miliar rupiah (Lihat Statistik Usaha Kecil dan Menengah (UKM) Tahun II 2005-2006, hlm. 1-2). Secara lebih rinci, kriteria usaha kecil a). memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp200 juta rupiah, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau b). memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp1 miliar, c). milik WNI, d). berdiri sendiri, dan e). berbentuk usaha perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum, atau badan usaha yang berbadan hukum termasuk koperasi (Bab III, pasal 5, ayat 1, UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil).



**Tabel 2**  
**Persoalan yang Dihadapi UMKM (%)**

Masalah	Daerah			Total
	D. I. Yogyakarta	Jawa Timur	Sulawesi Selatan	
Permodalan	36,6	60,0	57,1	49,7
Penjualan	28,1	13,3	11,1	18,4
Persaingan	15,5	15,5	14,2	15,0
Tenaga kerja	4,3	2,2	6,5	2,4
Lainnya	15,5	8,0	11,1	14,5
Total	100	100	100	100

Sumber: data primer, diolah.

**Tabel 3**  
**Watak Pelaku UMKM (temuan lapangan)**

Pelaku UMKM	Ciri-ciri Umum
1. Berwatak pekerja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- skala usaha kecil (&lt; Rp5 juta)</li> <li>- pendidikan relatif rendah</li> <li>- perkembangan usaha relatif lambat</li> <li>- berperilaku seperti buruh, sulit untuk dikembangkan</li> </ul>
2. Berwatak pengusaha ( <i>entrepreneur</i> )	memiliki peluang untuk dikembangkan
2.1. Tidak progresif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- skala usaha Rp1 juta – Rp10 juta</li> <li>- tidak ambisius, tidak mau ambil risiko</li> <li>- bekerja keras, tetapi tidak berani ambil risiko (mementingkan keamanan usaha)</li> <li>- perkembangan usaha relatif tidak cepat</li> <li>- tidak mudah menerima pengaruh dari luar</li> </ul>
2.2. Progresif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bekerja keras mengelola usahanya dengan tujuan agar berkembang cepat</li> <li>- berani mengambil risiko, tetapi dengan perhitungan yang matang</li> <li>- pengelolaan usaha relatif tertib</li> <li>- stimulus dari luar ditangkap dan direspons dengan cepat</li> <li>- terus belajar dan berkembang dengan cepat</li> </ul>

Sumber: diolah dari temuan lapangan

maupun pemasaran dan permodalan sangat lemah. Pengusaha semacam ini tidak mengetahui dengan pasti apa sebenarnya masalah yang dihadapi. Dalam pandangan mereka semua dianggap sulit, kecuali memproduksi barang. Pelaku UMKM berwatak “pekerja” semacam ini menuntut pemerintah atau pihak lain membantu mereka mencari pembeli, menyediakan bahan baku, dan menyediakan pemasaran. Pelaku UMKM ini

lebih tepat menjadi pekerja di bidang yang ditekuninya daripada menjadi pengusaha sebab kemampuan mereka hanya membuat atau memproduksi selebihnya mereka menghendaki pihak lain yang melakukannya.

Berikut adalah tentang pelaku UMKM berwatak “tidak progresif”. Skala usaha kelompok ini sangat bervariasi mulai dari Rp1 juta hingga Rp10 juta per bulan. Kelompok ini, dalam menjalankan usaha, tidak ambisius dan

tidak mau mengambil risiko yang dirasakan membebani. Mereka bekerja keras dalam mengelola usahanya, mulai dari mencari bahan baku (yang murah), memproduksi barang sebaik-baiknya, mencari peluang pasar, mengelola keuangan, dan memikirkan kelangsungan hidup usahanya, tetapi dengan cara yang aman atau tidak menantang risiko. Perkembangan usaha yang relatif tidak cepat adalah ciri khas UMKM kelompok ini, tetapi mereka juga memiliki daya tahan yang bagus. Hal ini terkait dengan modal yang sepenuhnya dipenuhi dari perputaran usaha dan pemasaran produk yang aman. Sikap mementingkan keamanan usaha dan menghindari risiko dilatarbelakangi oleh pendidikan pelaku usaha yang rata-rata rendah. Pelaku UMKM kelompok ini tidak mudah menerima pengaruh dari luar. Mereka hanya akan merespons stimulus yang diberikan jika mereka menilai kegiatan itu aman dan tidak membebani pemikirannya, yang akhirnya akan berdampak pada kebangkrutan usaha.

Kelompok pelaku UMKM yang berwatak "progresif" bekerja keras mengelola usahanya dengan tujuan usahanya berkembang cepat dan mudah dikendalikan. Untuk mencapai tujuan itu, mereka berani mengambil risiko selama perhitungan di atas kertas masih menjanjikan masa depan yang lebih baik. Mereka berusaha mencari tambahan modal dengan berbagai cara yang memungkinkan dan menciptakan peluang pasar secara berani. Stimulus dari luar pun mereka tangkap dan respons secara cepat. Konsekuensi logis dari langkah itu adalah pengelolaan usaha yang lebih tertib dan teratur. Tanpa bosan-bosannya mereka juga terus mencari bantuan (bimbingan atas segala aspek yang terkait dengan usaha). Terus belajar dan berkembang cepat merupakan ciri yang menonjol dari kelompok ini.

### **1. Aspek Perkembangan Usaha**

Dari segi perkembangan usaha, pengusaha yang bersifat "tidak progresif" akan mengatasi segala persoalan internalnya dengan gigih, namun cara yang dipilih adalah yang dianggap tidak berisiko. Dalam hal permodalan, mereka

tidak akan mengambil jalan meminjam, apalagi kepada lembaga keuangan, seperti bank. Meskipun sangat lambat berkembang, mereka lebih memilih mengatasi masalah modal dengan kemampuan sendiri. Mereka tidak ingin menciptakan kesulitan bagi dirinya sendiri. Mereka lebih suka berjalan pelan, tetapi aman. Pelaku UMKM kelompok ini menyadari betul penjualan produknya tidak rutin, sementara angsuran kepada lembaga keuangan bersifat rutin. Kondisi ini menimbulkan beban tersendiri yang akan berdampak pada kemampuan mereka mengelola produksi. Oleh karena itu, mereka memilih yang tidak berisiko. Demikian pula dalam masalah pemasaran, mereka merasa tidak perlu memikirkan cara pemasaran yang lebih baik (misalnya dalam hal kualitas produksi, merek, dan pasar yang baru). Mereka beranggapan apabila dengan cara yang sudah berjalan tidak ada masalah, mengapa harus memikirkan cara-cara pemasaran yang rumit dan berada di luar jangkauannya. Manajemen secara umum (perencanaan, administrasi standar, dan sebagainya) tidak dipikirkan secara lebih serius. Dengan manajemen sederhana sebagaimana yang dilakukannya selama ini, semuanya sudah berjalan baik. Dengan pola pemikiran demikian, pelaku UMKM kelompok ini pada umumnya juga mampu berkembang, tetapi dengan proses yang sangat lamban.

Sebagai gambaran adalah seorang pengusaha dompet yang hanya lulus SD. Setelah menjalankan bisnis dompet selama sepuluh tahun, modalnya yang semula berjumlah Rp1 juta telah berkembang dan menghasilkan omzet lebih dari Rp15 juta per bulan. Di samping itu, ia mampu menyekolahkan kedua anaknya di perguruan tinggi swasta, memiliki rumah yang layak ( $\pm 500 \text{ m}^2$ ), dan saat ini usahanya dapat menghidupi sekitar 10 KK di sekitarnya. Dari bisnis dompet pula sejak setahun lalu istrinya dapat membuka warung kelontong dengan omzet tidak kurang dari Rp10 juta per bulan.

Kelompok pelaku UMKM yang berwatak "progresif" akan mengatasi persoalan internal mereka secara lebih aktif. Mereka akan berusaha mencari modal tidak hanya kepada

keluarga atau menjual barang simpanan, tetapi berani mengambil risiko untuk mengambil modal dari lembaga keuangan (perbankan). Akibatnya, mereka juga harus progresif untuk menciptakan peluang pasar sendiri, aktif ikut pameran-pameran, dan berusaha membangun jaringan usaha melalui relasi yang dimiliki di berbagai tempat. Konsekuensi dari pengelolaan pinjaman adalah pengelolaan keuangan yang lebih baik. Kelompok ini, bahkan akan mencari bantuan atau belajar dari pihak lain untuk mengelola usahanya, dalam pengertian membantu membuat perencanaan bahan baku sampai pada pemasaran. Pelaku UMKM kelompok progresif adalah mereka yang bersedia mengambil risiko untuk pengembangan usahanya. Berdasarkan data dari lapangan, jumlah kelompok ini tidak lebih dari 30 persen.

#### **b. Kendala Teknis-Ekonomis**

##### **1. Modal Awal**

1. Bahan baku. UMKM yang menghasilkan produk barang umumnya mengolah bahan-bahan pertanian sebagai bahan baku, seperti serat alam untuk industri anyaman, rempah-rempah untuk industri jamu, kulit binatang untuk kerajinan kulit, dan ikan untuk industri kerupuk. Persoalan utama bahan baku adalah ketersediaannya yang tidak kontinu. Hal ini terkait dengan lemahnya proses produksi bahan baku tersebut, misalnya penyediaan serat alam memerlukan proses pengeringan yang cukup lama, sementara mesin pengering belum dimanfaatkan sehingga pengeringan sangat tergantung pada kondisi cuaca dan cara penyimpanan. Jika dua variabel ini tidak berjalan dengan baik, kualitas dan kuantitas bahan baku yang dihasilkan menjadi buruk. Demikian pula dengan pengadaan bahan baku kulit yang semakin sulit. Hal ini dapat terjadi karena kulit berkualitas bagus diekspor, sedangkan untuk memenuhi kebutuhan produksi lokal didatangkan bahan baku kulit berkualitas rendah dari negara lain. Akibatnya, kualitas dan kuantitas bahan baku kulit juga memburuk. Hal yang sama dialami oleh produsen petis, kerupuk, jamu, dan rebana.

Bahan baku yang terbatas ini harus dibayar kontan oleh pengusaha, bahkan ada yang harus dibayar di depan untuk menjamin pasokan.

2. Manajemen. Kemampuan pengelolaan usaha umumnya rendah. Pada saat mengambil keputusan berproduksi, pelaku UMKM pada umumnya tidak memikirkan bagaimana ciri khas produknya, bagaimana atau ke mana produk harus dijual, bagaimana memperkenalkan produknya kepada konsumen, dan sebagainya. Tidak dilakukannya manajemen perencanaan yang teliti terkait dengan tidak dilakukannya dua hal berikut, yaitu ketidaktahuan mereka bahwa persoalan-persoalan itu harus dipikirkan dan mereka hanya melihat jika orang lain membuat dan ada yang membeli, maka produk mereka pun akan terjual. Di samping itu, ada dugaan pelaku UMKM tidak memikirkan masalah manajemen karena ketidakmampuan mereka memikirkan segala persoalan itu sendiri. Latar belakang pendidikan dan pengalaman yang terbatas mengakibatkan rendahnya kemampuan mereka memikirkan hal-hal yang relatif abstrak.

##### **2. Produk dan Pemasaran**

Segala keterbatasan pada modal awal membawa persoalan pada produk, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Produk yang dihasilkan tiap-tiap pengusaha umumnya identik dan biasanya dijual tanpa merek, bahkan tanpa kemasan yang memadai. Produk seperti ini biasa disebut "produk putihan". Kasus ini banyak dijumpai pada produk-produk UMKM pengolah bahan pertanian, seperti kerupuk, petis, tempe, dan tahu. Produk putihan lain adalah produk sarung tenun ATBM, garmen, dan tas kualitas rendah. Masalah lain berkaitan dengan produk adalah produk dengan "merek tembakan", yakni produk dengan merek terkenal tanpa ada lisensi dari pemiliknya. Contoh produk tembakan terbesar adalah tas dan dompet yang diproduksi di sentra industri tas di Tanggul Angin (Sidoarjo). Sebagian besar produk Tanggul Angin bermerek tembak, seperti *YSL* dan *Gucci*.

Alasan utama pengusaha UMKM memproduksi produk putihan adalah mengapa harus menghasilkan produk yang sulit jika dengan menghasilkan produk tanpa merek dan tanpa kemasan yang memadai mereka sudah memperoleh konsumen dan keuntungan yang lumayan. Pengusaha tidak mau memikirkan pengemasan ataupun pemberian merek pada produknya sebab kemampuan untuk itu memang tidak dimiliki. Alasan lainnya adalah jika mereka membuat merek sendiri, diperlukan waktu lama untuk memperkenalkan produknya dan itu artinya biaya promosi yang sangat tinggi. Kelemahan dalam memperkenalkan produk itu akhirnya membawa dampak pada tidak lakunya barang. Alasan yang sama dikemukakan oleh pengrajin dompet dan tas yang menggunakan merek tembak.

Persoalan produk lainnya adalah kemampuan UMKM untuk memenuhi permintaan pasar dalam jumlah banyak. Pada masa-masa tertentu permintaan produk UMKM begitu tinggi, misalnya ada pesanan mendadak dalam jumlah besar. Pada saat seperti ini UMKM sering kali tidak mampu memenuhinya. Ketidakmampuan UMKM dalam memenuhi pesanan itu disebabkan oleh lemahnya modal awal yang dimiliki. Masalah ini banyak dijumpai pada industri anyaman serat alam.

Produk-produk yang bermasalah tersebut selanjutnya dijual kepada tengkulak atau perusahaan pengepakan (kargo) atau pengusaha besar (grosir). Semua jenis produk dapat melewati tengkulak, tetapi perusahaan (yang umumnya berada di kota lain) hanya menerima produk putihan dan setengah jadi. Produk putihan itu selanjutnya dikemas dan diberi merek dagang si pengepak. Akibatnya, konsumen ataupun pengambil kebijakan tidak pernah mengetahui produsen yang sesungguhnya. Masalah ini selanjutnya dapat menghalangi jalan investasi pada sektor terkait sebab pengambil kebijakan tidak mengetahui potensi sesungguhnya yang dimiliki. Kasus ini banyak menimpa industri kerupuk yang diproduksi di Gresik, tetapi akhirnya berubah menjadi "kerupuk Sidoarjo" karena pengemasannya dilakukan oleh perusahaan

pengepakan di Sidoarjo. Kondisi ini juga terjadi pada kasus industri anyaman dan gerabah Kulon Progo, yang menjadi produk Bantul atau Yogyakarta. Selanjutnya, pengumpul atau pengepak ini akan mengeksport produk-produk itu karena sebagian besar dari mereka adalah eksportir.

Pada kasus barang jadi, seperti tas dan dompet, barang dagangan itu pada umumnya ditampung pedagang besar (grosir). Grosir tidak hanya menampung satu produk, tetapi menampung produk-produk sejenis dari banyak produsen. Di tangan grosir, produk-produk itu saling bersaing, antara barang berkualitas bagus dan kualitas di bawahnya, antara model satu dan lainnya. Produk yang tidak mampu bersaing akan menumpuk dan kondisi ini berdampak buruk pada produsen sebab sebagian besar pedagang perantara ini hanya akan membayar produsen jika produknya laku.

Pola pemasaran yang tidak dikuasai produsen itu masih harus ditambah dengan persoalan lainnya, yaitu lemahnya promosi, tingginya tingkat persaingan antarsesama pengusaha UMKM, dan lemahnya permintaan. Umumnya pedagang perantara tidak melakukan promosi untuk penjualan produknya. Alasan utama adalah tingginya biaya yang harus dikeluarkan, padahal tanpa promosi pun mereka telah mampu memutar modalnya dengan baik dan menghasilkan keuntungan yang cukup. Alasan ini pula yang menjadi dasar ketika pedagang perantara ini tidak melakukan upaya untuk memperluas pasar.

### **3. Permodalan**

Tidak adanya promosi, lemahnya upaya memperluas pasar, dan persaingan berdampak pada lemahnya permintaan. Persoalan-persoalan itu menekan permodalan produsen sebab seretnya permintaan berarti seretnya pembayaran. Pada sisi lain, produsen harus membayar kontan bahan baku dan input lainnya (misalnya upah tenaga kerja). Itulah sebabnya pelaku UMKM menyatakan diperlukan modal 2 hingga 3 kali lipat agar usaha mereka berjalan lancar. Persoalan-persoalan ini selanjutnya berpengaruh kepada kelangsungan usaha.

Namun, cepat tidaknya perkembangan usaha sejatinya dipengaruhi oleh berbagai faktor, yaitu bagaimana sikap pengusaha, kebijakan pemerintah, dan institusi pendukung di sekitarnya.

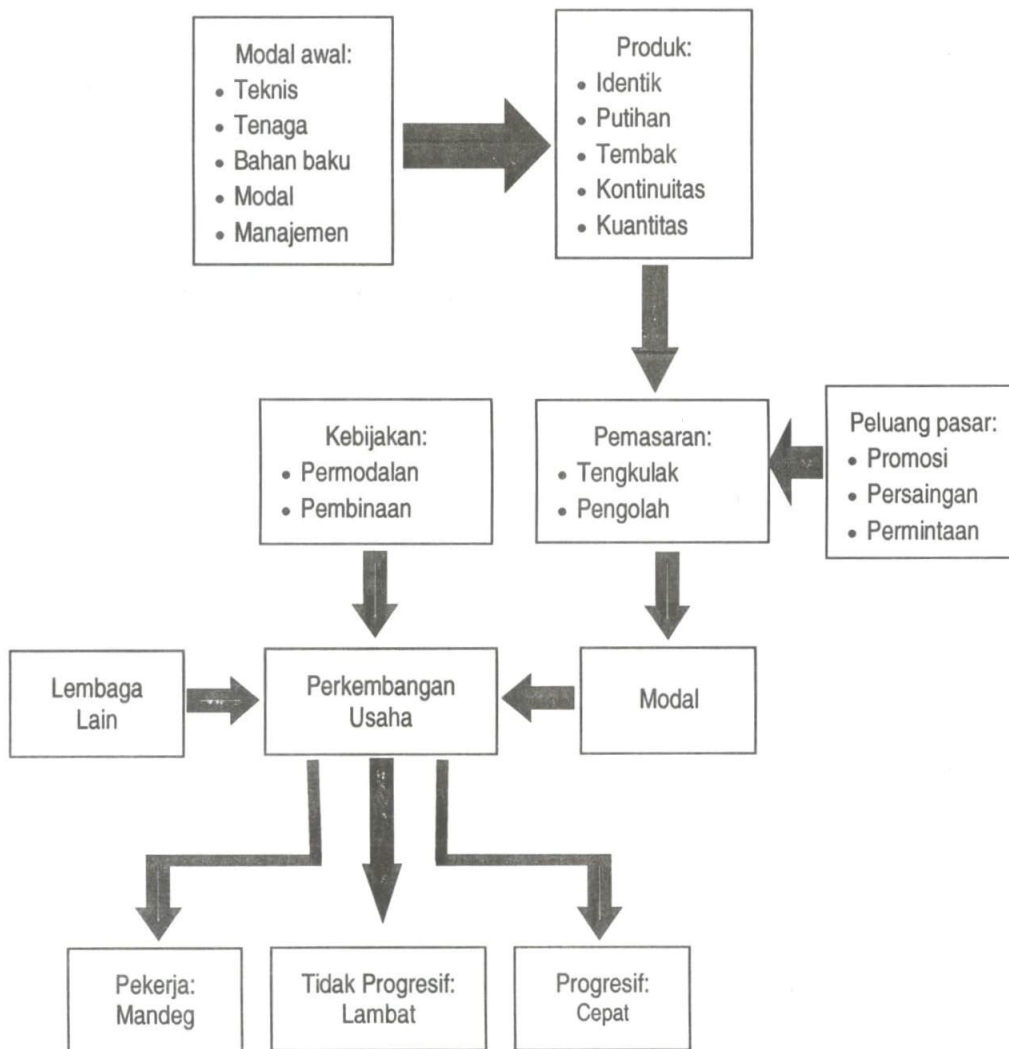
**4. Lingkaran Setan Pengembangan UMKM**

UMKM dengan ciri-ciri lemah dari segi modal, manajemen, bahan baku yang tidak kontinu, dan kemampuan teknis seadanya akan menghasilkan produk yang bermasalah, baik secara kualitas maupun kuantitas. Produk bermasalah itu dijual kepada tengkulak atau pengepul dengan sistem kredit (baru dibayar jika produk telah terjual). Masalah ini masih ditambah dengan persoalan yang bersifat

eksternal, seperti rendahnya permintaan. Akibatnya, perputaran modal menjadi lambat dan kelangsungan usaha terancam. Lebih jauh, perkembangan UMKM juga amat tergantung pada sikap dan cara pengusaha merespons persoalan yang dihadapinya.

Pelaku UMKM yang berwatak “progresif” akan menghasilkan UMKM yang berkembang relatif cepat. Sementara itu, pada pelaku yang “tidak progresif”, UMKM akan tetap hidup, tetapi berkembang lambat. Pelaku usaha berwatak “pekerja” akan menghasilkan UMKM yang cenderung jalan di tempat. Keterkaitan berbagai persoalan yang melingkupi perkembangan UMKM dapat dilihat pada Gambar 1.

**Gambar 1**  
Keterkaitan Berbagai Masalah yang Melingkupi UMKM



Sumber: data primer, diolah.

Dilihat dari sejarahnya, hampir semua pelaku UMKM yang menjadi subjek studi ternyata dalam melakukan pemilihan jenis produk adalah atas dasar pengalaman dan pengamatan setelah melihat orang lain membuat produk yang sama. Kemampuan teknis (yang pada umumnya rendah) ditambah modal finansial yang terbatas, bahan baku yang bermasalah, kemampuan tenaga kerja yang rendah, dan kemampuan manajemen ala kadarnya menjadi modal awal menciptakan produk. Akibatnya, produk yang dihasilkan pun bermasalah, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Selanjutnya, persoalan produk menjadi semakin rumit ketika berhadapan dengan persoalan pemasaran yang tidak pernah dipikirkan sebelumnya. Terciptalah lingkaran setan sebab masalah-masalah itu akan terus berputar kembali dan menentukan maju mundurnya usaha yang dijalani UMKM.

### **c. Kendala Kelembagaan/Struktural**

Persoalan-persoalan UMKM yang demikian kompleks diatasi oleh berbagai kebijakan yang sebagian besar bersifat parsial (Steven, 1999). Bantuan permodalan telah diberikan sejak Pelita II melalui berbagai skema, mulai dari bank konvensional sampai membentuk lembaga baru dan kelompok-kelompok sosial. Namun demikian, dari tahun ke tahun permasalahan yang mencuat tidak berbeda. Kurangnya informasi, prosedur yang tidak dipahami, bunga yang terlalu tinggi, dan persyaratan atau agunan yang dirasa berat adalah persoalan yang selalu muncul berkaitan dengan persoalan permodalan.

Pembinaan dalam bentuk penyuluhan dan pelatihan lebih banyak bersifat proyek. Tidak ada perencanaan atas apa yang dibina, siapa pembinanya, dan bagaimana melakukannya. Program pembinaan berlangsung ketika ada proyek dan pada saat proyek berakhir, pembinaan pun berhenti. Akhirnya, dijumpai berbagai masalah dalam pembinaan seperti berikut ini.

a. *Pembinaan tumpang tindih.* Di Sidoarjo ditemukan pembinaan di suatu wilayah dilakukan oleh beberapa instansi yang berbeda, tetapi materi yang diberikan sama

(bahkan bahan saling meminjam) dengan kelompok sasaran yang sama. Pembina melakukan cara ini karena keterbatasan dana dan pembina juga tidak merasa memperoleh insentif ketika mereka melakukan pembinaan yang lebih baik.

b. *Kelompok sasaran yang dibina lebih menguasai materi pembinaan daripada pembinanya.* Hal ini sering terjadi ketika dilakukan pembinaan dalam aspek teknis. Sebagaimana yang terjadi di Gresik saat dilakukan pembinaan cara pembuatan petis. Ketika ada peserta yang menanyakan bagaimana agar dapat dihasilkan petis yang awet, pembina mengatakan petis akan menjadi awet jika diberi gula yang banyak. Jawaban ini sama sekali bukan solusi yang tepat sebab peserta mengetahui dengan pasti jika saran itu dilakukan rasa petis akan berubah dan pengrajin harus mengeluarkan biaya lebih besar untuk produknya.

c. *Kelompok sasaran bukan orang yang tepat.* Pada kasus di Kulon Progo, sekelompok pemuda dilatih keterampilan perbengkelan dengan tujuan menciptakan lapangan kerja. Selama masa pelatihan (yang cukup panjang dan tidak setiap hari), kelompok ini diberi modal berupa mesin kompresor dan peralatan perbengkelan lain. Ternyata sebelum masa pelatihan berakhir peserta sudah habis dan peralatan pun lenyap tidak tentu rimbanya.

Akibat dari persoalan-persoalan itu, pembinaan hampir tidak pernah membawa manfaat bagi pelaku UMKM. Di samping itu, tindak lanjut dari pembinaan tidak pernah ada sehingga pembinaan memang benar-benar hanya kegiatan sepotong-sepotong yang tidak ada hubungannya dengan masalah UMKM yang sesungguhnya. Itulah sebabnya masyarakat enggan merespons segala bentuk pembinaan.

Program pendampingan saat ini telah diakui sebagai program yang perlu diadopsi oleh pemerintah yang terbukti dari dibentuknya *Business Development Service* (BDS) di seluruh Indonesia. Idealnya, BDS ini menjadi fasilitator segala hal yang diperlukan UMKM dan

menjadi pendamping yang lebih intens agar UMKM mampu berkembang optimal. Namun demikian, di lapangan dijumpai beberapa masalah sebagai berikut.

1. Masa kerja BDS adalah 1 tahun dan waktu itu adalah waktu yang pendek untuk mendampingi UMKM dengan masalah yang demikian kompleks. Persoalan UMKM tidak hanya sekadar kekurangan modal ataupun kesulitan pemasaran, tetapi pada sikap UMKM dalam menjalankan usahanya. Mengubah perilaku agar menjadi lebih terbuka, berwawasan luas, dan tidak mudah puas memerlukan pendampingan yang cukup lama.
2. Tidak semua BDS yang ditunjuk memiliki kemampuan untuk menjadi pendamping masyarakat (UMKM). Masalah ini muncul karena pemilihan BDS didasarkan pada proposal yang dikirim oleh LSM. Kelemahan dari pemilihan proposal ini adalah ada lembaga yang mampu membuat proposal yang bagus, tetapi tidak mempunyai pengalaman dalam pendampingan. Sebaliknya, ada lembaga yang mempunyai pengalaman pendampingan, namun tidak dapat membuat proposal yang bagus. Akibatnya yang sangat mungkin adalah yang terpilih menjadi BDS adalah mereka yang sebenarnya tidak memiliki pengalaman pendampingan.

Pembentukan Lingkungan Industri Kecil (LIK) yang bertujuan agar pembinaan UMKM menjadi lebih intensif dan menyeluruh ternyata lebih banyak menuai kegagalan ketimbang keberhasilan. Tidak sedikit LIK yang kemudian hanya menjadi bangunan kosong tanpa penghuni. Ada berbagai persoalan yang menjadi penyebab gagalnya pembentukan LIK dan yang terpenting adalah kegagalan pemerintah dalam memahami UMKM. Memindahkan kegiatan UMKM ke LIK sama dengan mencabut tanaman yang telah tua dari akarnya yang berakibat tanaman itu pasti mati. UMKM pada dasarnya melekat dengan kegiatan sehari-hari masyarakat sehingga ketika kegiatan itu dipindahkan, maka kegiatan sehari-hari pun

terganggu dan kondisi ini dengan sendirinya mengganggu kelangsungan hidup UMKM.

Untuk merespons kegagalan itu, dibentuklah Desa Sentra Industri. Langkah ini adalah pendekatan yang lebih dapat diterima oleh masyarakat. Pemerintah tidak perlu melakukan relokasi usaha, tetapi cukup memberi sarana dan prasarana yang diperlukan untuk pengembangan UMKM di tempat UMKM itu hidup. Tugas pemerintah, antara lain, adalah membuat papan penunjuk, membuat sarana jalan dan komunikasi, dan membuat sarana promosi agar tercipta suatu desa sentra industri. Telah banyak desa sentra industri yang cukup berkembang dengan cara ini. Bantul dengan Desa Kasongannya, desa kulit, desa emping, dan sebagainya. Sidoarjo dengan desa industri tas, desa industri kerupuk, desa industri sepatu, dan sebagainya. Gresik dengan desa kerupuknya, desa garmen, desa tas, dan desa petisnya. Desa-desa yang disebutkan terakhir itu adalah beberapa contoh desa yang dipromosikan sebagai sentra industri dan berhasil berkembang hingga saat ini.

Program promosi juga sering dilakukan oleh pemerintah, misalnya mengadakan pameran untuk produk UMKM. Namun, program ini belum dapat diakses oleh sebagian besar UMKM karena terbatasnya tempat dan tingginya biaya yang harus dikeluarkan untuk mengikuti ajang-ajang semacam ini. Di samping itu, informasi tentang berbagai kegiatan promosi itu juga tidak mudah diakses oleh pelaku UMKM.

## **Penutup**

Dari uraian di atas terbukti secara gamblang kemacetan pengembangan UMKM terletak pada gagalnya pemerintah memahami sifat dan perilaku UMKM. Dalam menyusun kebijakan berkaitan dengan pengembangan UMKM, pemerintah meyakini asumsi semua UMKM bersifat progresif dan masalah yang dihadapi itu berdiri sendiri. Pemahaman semacam inilah yang selama ini menjadi dasar pengambilan kebijakan, padahal UMKM dengan sifat semacam ini jumlahnya relatif terbatas. Selain itu, nyaris segala masalah yang muncul di

permukaan terkait erat dengan perilaku atau watak dasar pengusaha yang bersangkutan. Sebagian UMKM ternyata mengambil sikap menghindari risiko sehingga walaupun mereka mempunyai masalah permodalan dan pemerintah menyediakan modal dalam jumlah besar, UMKM tidak progresif belum tentu mau mengaksesnya. Demikian juga halnya yang terjadi ketika pelaku UMKM berusaha mengatasi masalah produk, pemasaran maupun manajemen. Oleh karena itu, untuk memecahkan persoalan kemacetan pengembangan UMKM, diperlukan upaya yang sungguh-sungguh dalam memahami persoalan yang saling terkait itu sehingga hakekat dari masalahnya dapat terungkap.

## **Implikasi Kebijakan**

### **a. Strategi Umum**

Secara makro pengembangan UMKM memerlukan iklim usaha yang kondusif. Transparansi dan kemudahan informasi serta upaya meningkatkan permintaan atas produk UMKM adalah langkah makro yang seharusnya ditempuh. Informasi mengenai berbagai hal yang terkait dengan pengembangan UMKM harus tersedia secara cukup dan mudah diakses oleh pelaku UMKM. Informasi mengenai permodalan, ajang promosi, perizinan, perpajakan, proses ekspor, dan pusat-pusat pelatihan adalah beberapa informasi yang akan mendukung kelancaran usaha UMKM. Informasi itu haruslah lengkap mulai dari bagaimana, di mana, apa syaratnya, berapa biayanya, berapa lama waktu yang diperlukan, apa risiko dan keuntungannya, serta instansi mana yang harus dihubungi. Informasi ini akan menjadi stimulus bagi semua pelaku UMKM, baik yang progresif maupun yang tidak progresif.

### **b. Strategi Khusus: Pelajaran dari Lapangan**

Secara khusus terdapat pelajaran yang dapat diambil dari lapangan. Mengatasi persoalan pengusaha yang mempunyai watak sebagai "pekerja" adalah dengan menjadikan mereka sebagai pekerja. Lingkungan Industri Kecil (LIK) dalam binaan Kelompok Petro di Gresik

merupakan sebuah contoh. LIK Grup Petro menyediakan tempat bagi UMKM untuk menjalankan usahanya. UMKM yang masuk dalam LIK binaan Petro Grup dapat mandiri atau menjadi binaan penuh Petro. Jika UMKM memilih mandiri, maka tujuan masuk LIK adalah untuk mendapatkan fasilitas tempat usaha dengan sarana dan prasarannya, mulai dari tempat usaha sampai promosi. UMKM yang menjadi binaan penuh akan menjadi anggota koperasi yang dibentuk di LIK Petro. UMKM ini tidak perlu memikirkan mencari order, menjual barang ataupun mencari tambahan modal. UMKM binaan penuh ini mendapat order dari pihak Petro. UMKM binaan penuh ini pada umumnya memproduksi barang yang memang diperlukan oleh kelompok Petro, misalnya seragam, kertas, peralatan kantor ataupun meja kursi. Jika kekurangan modal, maka mereka dapat meminjam dari koperasi yang tersedia. Yang harus dilakukan oleh UMKM binaan ini hanyalah mencari bahan baku murah dan melakukan proses produksi sesuai pesanan Petro.

Mengatasi persoalan *UMKM* yang "tidak progresif" adalah dengan melakukan pembinaan dan pendampingan secara intensif. Kasus yang terjadi di Sidoarjo, Gresik, dan Bantul menunjukkan UMKM yang tadinya bersikap takut mengambil risiko dan mudah puas menjadi lebih berwawasan luas setelah didampingi oleh LSM (Gresik dan Bantul) dan BDS (Sidoarjo). Pendampingan mempunyai tugas ganda, yakni ke luar pendamping harus mampu menjadi penghubung atau mediator antara UMKM dengan pihak terkait, baik lembaga keuangan (masalah permodalan), pemerintah (aspek kebijakan), dan konsumen (aspek pemasaran). Sementara itu, ke dalam pendamping melakukan pembinaan dalam meningkatkan cara mengelola usaha agar lebih baik. UMKM didampingi dalam melakukan perencanaan produk, menciptakan produk dengan ciri khusus, melihat peluang pasar, merapikan pembukuan sampai pada pengelolaan keuangan. Pendamping yang dijumpai di ketiga kota mempunyai cara unik untuk "memaksa" UMKM melakukan perubahan itu. UMKM selalu



mengatakan masalah paling berat yang dihadapi adalah masalah modal, maka pendamping menyanggupi dan merealisasikan kesanggupannya. Karena pendamping mengetahui ke mana mengakses modal ini, kelompok mereka akan dipinjami modal dengan bunga murah dengan syarat mereka mau melakukan perubahan pola pengelolaan usahanya. Dengan cara ini ternyata pendamping berhasil mengubah perilaku pengusaha yang cepat puas dan tidak mau mengambil risiko menjadi berwawasan lebih luas. Pengusaha mulai mampu melihat bahwa jika usahanya dikelola dengan perencanaan yang lebih baik, maka persoalan modal, produk maupun pemasaran dapat diatasi sehingga kelangsungan usahanya akan menjadi lebih terjamin.

Menjembatani kesenjangan antara pelaku UMKM yang berwatak "progresif" dengan lembaga keuangan, kelompok UMKM di Maros mempunyai cara yang patut ditiru. Ketika UMKM menerima order dan ia tidak memiliki modal untuk melayani order itu, maka kelompok UMKM akan mengambil peran untuk menjembatani. Lembaga perantara ini akan mempertemukan pembeli dengan lembaga keuangan. Pertemuan ini bertujuan meyakinkan lembaga keuangan (disertai bukti-bukti otentik) bahwa UMKM yang bersangkutan pantas untuk dibiayai dan dibantu pengembangannya. Dengan cara ini ternyata kesenjangan antara UMKM dan lembaga keuangan terjembatani.

### **Daftar Pustaka**

- Anonim. 2006. "Sandiaga Uno: persoalan UKM bukan di modal tapi di orang". Wawancara. Eksekutif, *Majalah Bisnis dan Manajemen*, Edisi 325, halaman 18-26. September.
- Econit. 2000. *Strategi dan Kebijakan Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah*. Jakarta: Econit Advisory Group. Laporan tidak diterbitkan.
- Esmara, Hendra. 1990. *Industri Kecil dan Lingkungan Kebudayaan: Pengalaman Sumatera Barat dan Industrialisasi Pedesaan*. Jakarta: Pusat Studi Pembangunan Lembaga Penelitian IPB dan ISEI cabang Jakarta.
- Griffin, Keith. 1996. "Domestic policy in developing countries and their effects on employment, income inequality and poverty" in Keith Griffin, *Studies in Globalization and Economic Transformation*. Macmillan.
- Kantor Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. *Statistik Usaha Kecil dan Menengah(UKM) Tahun II 2005-2006*. Jakarta.
- PSE-KP UGM. 2003. *Dampak Pola Pembiayaan Usaha Skala Mikro terhadap Kinerja Bank dan Nasabah*. Yogyakarta.
- Sadono, Setyawan. 1993. *Upaya Pengentasan Kemiskinan Pedesaan di Kabupaten Daerah Tingkat II Sukoharjo dengan Pengembangan Badan Kredit Desa*.
- Sakurai, N., et. al. 1996. *The Impact of R & D and Tecnology and Economics*. London: Cambrige University Press.
- Thomas, A. Timberg. 2000. *Small and Micro-Entrepreneurship(SME)-Without the Kredit Usaha Kecil(KUK) Loan Program*. Jakarta: Partnership for Economic Growth, Bank Indonesia.
- Tjitroresmi, Endang. 1995. *Studi Kasus Industri Kecil Mebel di Kalimantan Selatan dan Nusa Tenggara Barat dalam Penyerapan Tenaga Kerja pada Industri Kecil di Pedesaan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI.
- Undang Undang RI No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil.
- Varma, A. 1997. "Labour, labour markets and the economic integration of nation", in C Carnpbell(ed.), *Regionalization and Labour Market Interdependence in East and South Asia*. Geneva: International Institute for Labour Studies, ILO.

Walle, D. 2000. Are Returns to Investment Lower for the Poor? Human and Physical Capital Interaction in Rural Vietnam, Working paper 2425, World Bank.

Walzar, N. and B Jacobs. 1998. *Public Private Partnership for Local Economic Development*. Westview Praeges.

## PEREMPUAN PADA SEKTOR EKONOMI UNGGULAN

Rika Harini<sup>1</sup>

### Abstract

*The economically superior sectors are sectors with good prospect and they contribute to the local development. In other words, the sectors are those that win the competition with other sectors as clearly observed in its contribution to local income. This study aims to investigate the economically superior sectors and the participations level and the working productivity in Yogyakarta Special Regency. The study conducted by analyzing the secondary (time series) data obtained from Susenas and Sakernas. The descriptive analysis is using table and maping through model LQ (Location Quotient). The result shows that Sleman has 6 economically superior sectors while Gunung Kidul only has 3. A high participation level of women in the economically superior sectors is found in trading, hotel and restaurant sectors while the lowest participation level is found in mining sector (less than 1%).*

**Keywords:** superior sectors, participation level, working productivity

### Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah berdampak terhadap daerah untuk secara mandiri mengelola sumber daya yang dimiliki. Optimalisasi terhadap pemanfaatan sumber daya, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia, sangat diperlukan dalam rangka peningkatan perekonomian suatu daerah. Potensi sumber daya alam maupun manusia antardaerah berbeda-beda. Melalui model LQ (*Location Quotient*), suatu kebijakan dalam pembangunan daerah terutama pada penekanan skala prioritas pengembangan sector ekonomi yang diunggulkan dapat ditentukan. Dengan demikian, suatu daerah dapat lebih mengoptimalkan pengembangan suatu sector perekonomian tertentu sebagai pendukung utama perekonomian daerah yang didukung oleh sektor-sektor ekonomi lain yang belum atau tidak menjadi unggulan.

Upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pemberdayaan masyarakat

terhadap pemanfaatan atau penyerapan tenaga kerja pada sector ekonomi unggulan sangat diperlukan. Tingkat partisipasi masyarakat diharapkan tidak bias gender, yaitu tersedianya kesempatan yang sama antara laki-laki dan perempuan pada semua sector perekonomian yang ada. Masalah ekonomi terutama pada bidang tenaga kerja perempuan dalam kerangka pembangunan berperspektif gender merupakan isu yang paling sering dibicarakan. Kondisi ini terjadi karena jumlah perempuan yang berpartisipasi di pasar kerja selalu berada jauh di bawah kaum laki-laki. Tujuh puluh persen perempuan bekerja hanya terkonsentrasi pada 25 lapangan kerja, sedangkan kaum laki-laki dapat terserap pada kurang lebih 300 lapangan kerja (Suratijah, 1997). Menurut Haris (1997), terdapat 3 faktor utama yang memengaruhi masuknya perempuan ke pasar kerja: (1) struktur dan fungsi keluarga meliputi jaringan kerja, status sosial, dan karakteristik demografi;

<sup>1</sup> Staf pengajar Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

(2) karakteristik individual, yaitu pendidikan, umur, dan status kawin; serta (3) lingkungan sosial budaya meliputi wilayah, situasi politik, dan pasar kerja.

Keterlibatan perempuan di pasar kerja pada berbagai sektor perekonomian akan berbeda antara wilayah satu dengan wilayah yang lain (perdesaan dan perkotaan). Hal tersebut tergantung dari kondisi sosial ekonomi, budaya, dan fisik wilayah, serta kebijakan pemerintah setempat. Menurut Megawangi (1999), budaya merupakan faktor utama yang menyebabkan sedikitnya perempuan yang masuk ke pasar kerja selain faktor ekonomi, sosial, dan biologis. Berbagai hasil penelitian menunjukkan di wilayah perdesaan tingkat partisipasi angkatan kerja justru lebih tinggi yang terjadi terutama akibat tekanan ekonomi. Akan tetapi, hal itu akan berbeda jika dirinci pada lapangan kerja pada setiap sektor perekonomian.

Seiring perkembangan zaman serta perkembangan pengetahuan dan teknologi ternyata partisipasi perempuan di pasar kerja juga terus mengalami peningkatan. Tahun 1980 TPAK perempuan yang sebesar 32,4 persen meningkat menjadi 38,8 persen tahun 1990 dan naik lagi tahun 2000 menjadi 42,3 persen. Sistem sosial budaya yang semakin terbuka, tingkat pendidikan perempuan yang terus meningkat, dan kebijakan pemerintah yang mulai memperhatikan kesetaraan antara perempuan dan laki-laki pada berbagai bidang kehidupan menyebabkan semakin tingginya partisipasi perempuan di sektor ekonomi. Namun demikian, apakah peningkatan partisipasi perempuan di pasar kerja tersebut telah merata pada kesembilan sektor perekonomian? Apakah peningkatan partisipasi perempuan telah tampak pada sektor ekonomi yang diunggulkan oleh suatu daerah atau partisipasi perempuan hanya terdapat pada sektor perekonomian yang bersifat marginal dengan tingkat upah yang rendah?

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan:

1. mengidentifikasi sektor apa saja yang menjadi unggulan tiap daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

2. mengetahui seberapa besar tingkat partisipasi dan produktivitas kerja perempuan pada sektor ekonomi unggulan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

## Sektor Ekonomi Unggulan

Indikator keberhasilan atau kesuksesan suatu daerah secara langsung dapat dilihat melalui tingkat pendapatan per kapita. Tingkat pendapatan daerah bersumber dari berbagai sektor perekonomian, yang berdasarkan jenis lapangan pekerjaan terdiri dari 9 sektor berikut. (1) Pertanian; (2) pertambangan dan penggalian; (3) industri pengolahan; (4) listrik, gas, dan air bersih; (5) bangunan; (6) perdagangan, hotel, dan restoran; (7) pengangkutan dan komunikasi; (8) keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan; dan (9) jasa-jasa. Tiap-tiap sektor ekonomi tersebut memiliki tingkat keunggulan yang berbeda untuk setiap daerah. Sektor unggulan yang dimaksud di sini adalah sektor perekonomian yang berprospek sebagai pendukung perekonomian daerah. Keberadaan sektor unggulan pada suatu daerah berimplikasi terhadap adanya dukungan sumber daya manusia yang melimpah dan berkualitas (Arsyad, 1999). Sektor ekonomi unggulan pada dasarnya bersifat dinamis, dipilih sesuai dengan potensi untuk meningkatkan pendapatan, dan berbasis utama pada sumber daya domestik yang ada.

Salah satu metode yang digunakan dalam menentukan sektor ekonomi unggulan adalah LQ (*Location Quotient*), yaitu dengan mengukur kegiatan ekonomi secara relatif berdasarkan nilai PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) berdasarkan harga konstan. Sektor unggulan akan menghasilkan barang dan jasa, baik untuk pasar daerah maupun luar daerah, sehingga akan meningkatkan konsumsi dan investasi daerah tersebut. Pada akhirnya hal itu akan menaikkan pendapatan dan membuka kesempatan kerja yang secara tidak langsung meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Harini, dkk. (2004) menunjukkan terdapat perbedaan sektor ekonomi unggulan antardaerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sektor primer

(pertanian) menjadi sektor unggulan pada 3 kabupaten, yaitu Bantul, Kulon Progo, dan Gunung Kidul, sedangkan di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman adalah sektor sekunder (industri).

Sektor ekonomi yang menjadi unggulan pada suatu daerah perlu mempertimbangkan kondisi ketenagakerjaan yang ada, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Jumlah tenaga kerja yang tersedia melimpah, tetapi kesempatan kerja pada sektor unggulan hanya sedikit karena yang dibutuhkan adalah tenaga kerja yang berkualitas. Pada kenyataannya angkatan kerja yang berpendidikan rendah masih cukup banyak sehingga kekurangan tenaga kerja pada sektor unggulan tersebut diperoleh dari daerah lain, yang berarti penyerapan kesempatan kerja pada sektor tersebut rendah. Secara makro permintaan tenaga kerja dapat diperkirakan dengan mengetahui laju pertumbuhan dan daya serap tiap-tiap sektor ekonomi. Elastisitas kesempatan kerja dapat digunakan untuk menyusun perkiraan tenaga kerja dan menyusun kebijakan pembangunan untuk ketenagakerjaan (Simanjuntak, 1995).

Dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, perlu dikembangkan kebijakan nasional yang responsif gender. Kesenjangan gender di berbagai bidang ditunjukkan dengan masih rendahnya peluang yang dimiliki perempuan untuk bekerja dan berusaha, serta rendahnya akses mereka terhadap sumber daya ekonomi. Salah satu strategi untuk mencapai tujuan tersebut adalah melalui strategi pengarusutamaan gender. Dengan adanya program tersebut, diharapkan adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam mengakses sumber pembangunan, berpartisipasi yang sama dalam proses pembangunan termasuk dalam pengambilan keputusan, serta memiliki kontrol dan manfaat yang sama dalam sumber daya dan hasil pembangunan (anonim, 2004).

Ketimpangan gender sudah menjadi bahasa baku yang selalu dikaitkan dengan kondisi perempuan yang terpuruk, tertinggal, ter subordinasi, dan istilah lain yang sejenis. Hal

itu karena perempuan merupakan sumber daya manusia dalam jumlah yang besar, tetapi jumlah perempuan yang masuk di sektor publik (ketenagakerjaan) selalu di bawah laki-laki. Yang menjadi agenda feminis *mainstream* adalah selalu berusaha mewujudkan kesetaraan gender secara kuantitatif, yaitu laki-laki dan perempuan harus sama-sama (50/50) berperan, baik di luar (publik) maupun di dalam rumah (domestik). Gerakan feminisme yang berkembang selama ini didasari suatu kenyataan bahwa perempuan telah mendapatkan perlakuan berbeda dalam segenap aspek kehidupan, yakni ekonomi, politik, ideologi, dan agama (Opong dan Katherine, 1997). Kaum feminis menghendaki terciptanya tatanan dunia secara keseluruhan yang adil dan bebas dari penindasan terhadap sesama, terutama terhadap kaum perempuan yang selama ini menjadi korban.

Aspek yang dipersoalkan kaum feminis adalah mengapa perbedaan biologis (seks) harus melahirkan perbedaan dan ketidakadilan gender. Masyarakatlah yang menciptakan konstruksi sosial yang membedakan watak, kejiwaan maupun hak dan kewajiban sosial (Dwiyanto dan Darwin, 1996). Sejak 1990 UNDP (*United Nation Development Program*) menandakan indikator untuk menilai keberhasilan pembangunan tidak lagi hanya ukuran GDP (*Gross Domestic Product*), tetapi juga dari *Human Development Index* (HDI). Pengenalan konsep HDI yang melalui pengukuran tiga aspek, yaitu usia harapan hidup (*life expectancy*), angka kematian bayi (*infant mortality rate*), dan kecukupan pangan (*food security*), telah memberikan pengaruh besar dalam arah kebijakan pembangunan ekonomi di berbagai negara.

Faktor kesetaraan gender harus selalu diikutsertakan dalam mengevaluasi keberhasilan pembangunan nasional dengan perhitungan GDI (*Gender Development Index*), yaitu kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, serta GEM (*Gender Empowerment Measure*) yang mengukur kesetaraan dalam partisipasi politik dan dalam beberapa sektor lainnya dengan konsep sama rata. Kenyataannya, data

statistik selalu menunjukkan angka partisipasi perempuan dalam pasar kerja selalu lebih rendah daripada laki-laki. Kesetaraan gender dengan ukuran kuantitatif telah menjadi arus topik utama dalam segala macam diskursus tentang kedudukan perempuan. Ukuran kuantitatif yang dimaksud adalah *outcome/* luaran yang dicapai oleh kaum perempuan relatif terhadap laki-laki.

Konsep kesetaraan gender adalah bagian integral dari usaha mewujudkan masyarakat setara 50/50. Salah satu usahanya adalah melakukan transformasi sosial agar struktur masyarakat menjadi simpel, yaitu (1) tidak ada stratifikasi dalam masyarakat, (2) tidak ada keseragaman dalam sifat kemampuan dan keinginan manusia setiap individu mempunyai utilitas yang sama, dan (3) segala alokasi sumber daya harus seragam.

### Perempuan dalam Dunia Kerja

Masuknya perempuan pada sektor publik sampai saat ini masih menjadi sorotan masyarakat. Terdapat dua pandangan tentang perempuan yang bekerja. *Pertama*, apakah mereka ini adalah sekelompok perempuan yang menemukan peluang baru dan pantas mendapat penghormatan atau menurut pandangan *kedua*, mereka ini merupakan sekelompok perempuan yang mengingkari kodrat dan pantas dicerca (Magar, 2003). Persepsi masyarakat tradisional sampai saat ini beranggapan fungsi perempuan sebatas dalam rumah tangga atau sektor domestik. Sektor publik atau pekerjaan di luar rumah menjadi tanggung jawab laki-laki dalam kedudukannya sebagai kepala rumah tangga. Hal ini tidak terlepas atas label yang disandang perempuan sebagai kaum yang lemah, tidak mempunyai kemampuan bersaing, dan emosional, yang menyebabkan posisi perempuan adalah di rumah.

Seperti diketahui, ada empat faktor yang memengaruhi dan memotivasi perempuan untuk bekerja, yaitu pengembangan profesi, perubahan teknostruktur, tekanan ekonomi, dan nilai budaya. Pada umumnya keadaan ekonomi menjadi pendorong utama bagi seorang perempuan untuk bekerja, baik yang dilakukan

di rumah maupun yang dilakukan di luar rumah dengan tujuan untuk mendapatkan uang. Di lain pihak Susantiono (2003) mengemukakan beberapa motivasi yang mendorong perempuan untuk berkarier sebagai berikut. *Pertama*, adanya alasan ekonomi, yaitu kecenderungan perempuan ingin mandiri atau setidaknya membantu meringankan beban keluarga jika suami berpenghasilan kecil. Atau istri mempunyai kelebihan tertentu sehingga waktunya lebih efisien jika digunakan untuk mencari nafkah. *Kedua*, motif intrinsik (yang datang dari dalam dirinya), yaitu untuk menunjukkan eksistensinya sebagai manusia yang mampu berprestasi dan mampu hidup mandiri dalam keluarga maupun dalam kehidupan masyarakat. *Ketiga*, memperluas wawasan dan cakrawala, termasuk juga yang hanya mengisi kesibukan dan membunuh kesepian karena suami sibuk dengan tugasnya.

Penemuan teknologi modern seperti alat kontrasepsi dapat mengubah *division of labor* ini. Perempuan dapat mengatur jumlah anak yang dilahirkan sehingga waktu yang dimiliki tidak habis tersita untuk urusan pengasuhan anak. Semua ini akan menghilangkan kendala biologis yang menghambat mereka berkiper di sektor-sektor yang tadinya didominasi oleh laki-laki. Beberapa bukti antropologis menunjukkan perempuan dapat mempunyai peran seperti laki-laki dan ini dapat terwujud kalau tradisi budaya memang mendukung konsep gender yang demikian. Oleh karenanya, mengubah institusi budaya adalah agenda penting bagi para feminis egalitis agar kesetaraan gender dapat dicapai. Isu transformasi sosial di Indonesia menunjukkan perbedaan peran laki-laki dan perempuan terjadi karena proses konstruksi sosial.

Selain itu, kemajuan pendidikan juga akan berpengaruh pada berbagai aspek kehidupan perempuan. Menurut Widiyati (1996), pendidikan perempuan akan memberikan kesempatan baru kepada mereka untuk memasuki pasar kerja di samping pengaruhnya terhadap norma sosial, seperti penundaan usia kawin. Penundaan usia kawin merupakan respons keinginan perempuan untuk mengaktualisasikan diri karena memasuki

gerbang pernikahan sedikit mengganggu peran kemampuan perempuan di sektor publik dengan adanya peran gandanya di sektor domestik.

Peningkatan partisipasi perempuan di sektor perekonomian disebabkan oleh meningkatnya pendidikan perempuan. Hal ini dapat dilihat dari penurunan angka buta huruf perempuan dari tahun ke tahun. Pada 1970 jumlah perempuan yang berusia 10 tahun ke atas dan buta huruf sebanyak 53,1 persen. Sepuluh tahun kemudian menurun menjadi 21,3 persen, hingga pada 1995 jumlah perempuan yang buta huruf tinggal 9 persen. Keadaan tersebut menggambarkan semakin membaiknya kesempatan perempuan memperoleh pendidikan. BPS (2002) menunjukkan jumlah perempuan yang tamat SMU juga mengalami peningkatan tahun 2000, yaitu 41,56 persen meningkat menjadi 44,76 persen tahun 2002 untuk daerah perkotaan. Demikian juga yang terjadi di daerah perdesaan, jika tahun 2000 sebesar 35,4 persen perempuan berpendidikan sampai tamat SMU, maka tahun 2002 meningkat menjadi 35,52 persen. Kondisi tersebut terjadi hampir di seluruh wilayah provinsi di Indonesia, termasuk yang sangat besar peningkatannya adalah di Provinsi D. I. Yogyakarta, yaitu sebesar 25 persen dalam kurun waktu 10 tahun dari 1990 sampai dengan 2000.

Kemajuan di bidang pendidikan dan pengetahuan berdampak pada pasar kerja perempuan, baik di desa maupun di kota. Pada 1997 TPAK perempuan sebesar 46,6 persen dan naik menjadi 48,2 persen tahun 2000 untuk wilayah perkotaan. Sedangkan di wilayah perdesaan TPAK perempuan justru lebih tinggi, yaitu tahun 1997 sebesar 63,7 persen meningkat menjadi 65,9 persen tahun 2000. Demikian juga hasil penelitian Harini, dkk. (2005) yang menunjukkan angka partisipasi sekolah untuk penduduk perempuan pada tingkat pendidikan dasar mencapai 95 persen di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Namun demikian, jika dibandingkan dengan laju peningkatan TPAK laki-laki, TPAK perempuan masih lebih rendah, baik di wilayah perdesaan maupun perkotaan. Sektor

perekonomian yang banyak menyerap tenaga kerja perempuan merupakan perpanjangan tangan dari sektor domestik, seperti guru, perawat, pramuniaga, dan sekretaris. Jenis pekerjaan tersebut banyak memerlukan keahlian manual. Hasil penelitian Ferree (2003) di Amerika menunjukkan dari sekian banyak perempuan yang masuk ke pasar kerja, sekitar 96 persennya adalah sebagai perawat dan 84 persen sebagai guru. Jumlah pekerja perempuan di kedua bidang tersebut terus meningkat seiring dengan perkembangan waktu walaupun di sektor perekonomian yang lain, peran perempuan juga cenderung meningkat, tetapi jauh lebih rendah. Hasil penelitian Harsiwi (2004) pada perempuan yang masuk pasar kerja terutama di sektor formal (dosen) menunjukkan produktivitas dan kesempatan kerja tidak berbeda dengan pekerjaan laki-laki. Hal tersebut tertuang dalam suatu aturan kepegawaian yang tidak bersifat diskriminatif yang nantinya akan berpengaruh terhadap produktivitas kerja dosen perempuan. Produktivitas tersebut tergantung dari kondisi kemampuan, baik secara akademik maupun nonakademik, dalam hal ini perempuan yang sudah berumah tangga tidak menjadi penghalang dalam peningkatan produktivitas kerja.

Semakin banyaknya studi yang membahas mengenai ketidakadilan gender membuat posisi perempuan di sektor publik semakin terangkat. Hal tersebut terjadi di berbagai belahan dunia, seperti halnya di Cuba. Adanya perkembangan penelitian dan pengetahuan tentang gender dari tahun 1974-2000 ternyata berkorelasi positif terhadap kesetaraan gender pada wilayah tersebut, terutama pada sektor perekonomian. Adanya metode pendekatan penelitian yang terus dikembangkan dan diterapkan dalam kebijakan pemerintah berakibat peningkatan peran perempuan.

Berdasarkan uraian dan landasan teoretis tersebut, dalam penelitian ini secara *purposive sampling* ditentukan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah penelitian. Dasar pertimbangannya adalah adanya variasi antarkabupaten dan kota kemungkinan akan

menyebabkan perbedaan potensi daerah, yaitu perbedaan sektor ekonomi unggulan maupun tingkat partisipasi perempuan di pasar kerja. Data sekunder sebagai sumber utama dalam penelitian ini adalah data PDRB harga konstan secara *time series* (1995-2004) dan data ketenagakerjaan menggunakan data Susenas dan Sakernas.

Analisis hasil penelitian dilakukan secara deskriptif dengan menggunakan program Excell dan SPSS. Adapun penyajian hasil dengan menggunakan tabel, grafik, dan peta. Berdasarkan tujuan penelitian yang pertama, yaitu untuk mengetahui sektor ekonomi unggulan, digunakan metode *Location Quotient* (Glasson, 1987), dengan persamaan:

$$LQ = \frac{Y_{ij} / Y_j}{Y_i / Y}$$

Keterangan:

$Y_{ij}$  = PDRB dari sektor perekonomian i pada kabupaten/kota j

$Y_j$  = PDRB kabupaten/kota j

$Y_i$  = PDRB provinsi dari sektor i

$Y$  = PDRB provinsi

Jika  $LQ > 1$ , berarti sektor ekonomi pada daerah yang bersangkutan merupakan sektor unggulan.

Jika  $LQ < 1$ , berarti sektor ekonomi pada daerah yang bersangkutan bukan merupakan sektor unggulan.

Pada tujuan yang kedua, yaitu untuk mengetahui tingkat partisipasi dan produktivitas kerja perempuan pada sektor ekonomi unggulan di Provinsi D. I. Yogyakarta, dilihat dari rata-rata penyerapan tenaga kerja perempuan antara tahun 1995 dan 2004. Kemudian nilainya dibandingkan apakah terjadi peningkatan atau penurunan tingkat partisipasi.

- Rata-rata penyerapan tenaga kerja (Simanjuntak, 1995)

$$\Delta TK_{ij} = \frac{E^*_{ij}}{E_{ij}} \times 100\%$$

$DTK_{ij}$  = perubahan penyerapan tenaga kerja perempuan sektor i

$E^*_{ij}$  = penyerapan tenaga kerja perempuan sektor i pada tahun akhir

$E_{ij}$  = penyerapan tenaga kerja perempuan sektor i pada tahun awal

- Uji produktivitas penyerapan tenaga kerja

$$P = Q/L$$

P = Produktivitas tenaga kerja

Q = Produktivitas PDRB

L = Penyerapan tenaga kerja

- Pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap penyerapan tenaga kerja

$$E = \% \Delta n / \% \Delta g$$

E = Elastisitas penyerapan tenaga kerja

$\% \Delta n$  = Perubahan penyerapan tenaga kerja

$\% \Delta g$  = Perubahan PDRB

### Sektor Ekonomi Unggulan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Metode *Location Quotient* digunakan untuk menentukan keunggulan sektor perekonomian yang didasarkan pada jenis lapangan usaha, yaitu dari data PDRB harga konstan antara tahun 1995-2004. Selain itu, dengan metode ini perkembangan perekonomian selama 10 tahun di setiap daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan besarnya sumbangan setiap sektor perekonomian terhadap pendapatan daerah juga dapat diketahui. Sektor ekonomi unggulan di tiap daerah dapat saja berubah dari waktu ke waktu. Misalnya, pada tahun pertama di suatu daerah ada 4 sektor unggulan, tahun kedua dan selanjutnya dapat menjadi sama, kurang, atau lebih jumlah sektor yang menjadi unggulan. Gambar 1 dan Tabel 1 secara jelas menunjukkan hasil perhitungan nilai LQ untuk mengetahui sektor ekonomi unggulan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

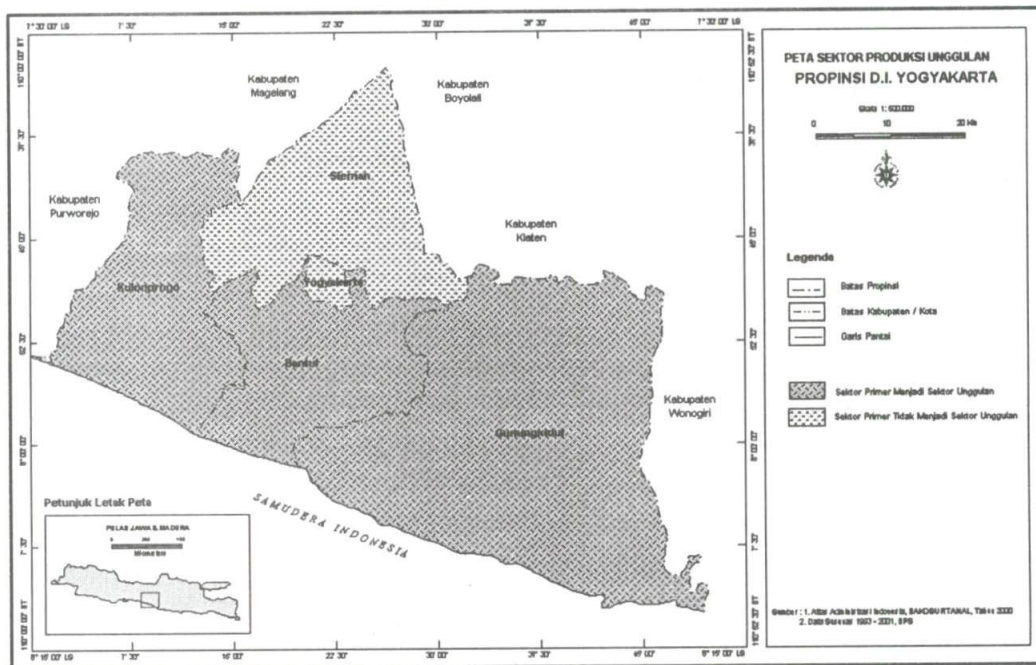
Terdapat 5 sektor ekonomi yang menjadi unggulan di Kota Yogyakarta, yaitu sektor listrik, gas dan air bersih; perdagangan, hotel dan restoran; pengangkutan dan komunikasi; keuangan, persewaan dan jasa perusahaan;



**Tabel 1**  
**Nilai LQ (Location Quotient) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

Lapangan usaha	Tahun									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Kota Yogyakarta</b>										
• Pertanian	0,08	0,072	0,07	0,065	0,057	0,051	0,045	0,042	0,04	0,03
• Pertambangan dan galian	0,34	0,343	0,34	0,339	0,344	0,445	0,307	0,311	0,3	0,29
• Industri pengolahan	0,82	0,8	0,8	0,838	0,939	0,897	0,821	0,824	0,81	0,79
• Listrik, gas, dan air bersih	2,09	2,17	2,06	1,843	1,919	1,856	1,548	1,609	1,58	1,52
• Bangunan	0,88	0,863	0,87	0,728	0,757	0,849	0,818	0,877	0,87	0,88
• Perdagangan, hotel, dan restoran	1,29	1,275	1,31	1,251	1,074	1,221	1,17	1,221	1,33	1,32
• Pengangkutan dan komunikasi	1,38	1,363	1,37	1,43	1,462	1,884	1,833	1,892	1,85	1,9
• Keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan	1,77	1,744	1,78	1,672	1,706	1,703	1,624	1,653	1,61	1,54
• Jasa-jasa	1,33	1,341	1,27	1,36	1,395	1,85	1,327	1,353	1,29	1,26
<b>Kabupaten Sleman</b>										
• Pertanian	1,07	1,049	1,01	0,892	0,85	1,009	0,968	0,984	0,93	0,94
• Pertambangan dan galian	0,06	0,063	0,07	0,056	0,068	0,059	0,065	0,077	0,11	0,13
• Industri pengolahan	1,29	1,27	1,21	1,225	1,349	1,171	1,491	1,238	1,1	1,11
• Listrik, gas, dan air bersih	0,81	0,858	0,93	1,008	1,046	1,169	0,983	1,003	0,97	0,94
• Bangunan	1,23	1,226	1,22	1,291	1,349	1,219	1,165	1,165	1,23	1,23
• Perdagangan, hotel, dan restoran	1,13	1,106	1,12	1,169	1,004	1,058	1,008	1,017	1,14	1,12
• Pengangkutan dan komunikasi	0,99	0,974	0,97	0,99	0,995	0,647	0,619	0,625	0,61	0,58
• Keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan	1,24	1,194	1,16	1,239	1,256	1,155	1,108	1,12	1,12	1,14
• Jasa-jasa	0,9	0,897	0,91	0,916	0,933	1,122	1,075	1,085	1,06	1,05
<b>Kabupaten Kulon Progo</b>										
• Pertanian	1,6	1,663	1,7	1,85	1,319	1,057	1,05	1,107	1,67	1,69
• Pertambangan dan galian	0,14	0,154	0,13	0,131	0,114	0,119	0,153	0,195	0,33	0,34
• Industri pengolahan	1,5	1,408	1,46	1,296	0,233	0,203	0,272	0,212	1,23	1,2
• Listrik, gas, dan air bersih	0,49	0,496	0,55	0,595	0,621	0,674	0,554	0,519	0,78	0,75
• Bangunan	0,9	0,902	0,86	0,938	0,583	0,751	0,628	0,661	0,68	0,66
• Perdagangan, hotel, dan restoran	0,87	0,879	0,98	0,966	1,233	1,097	1,006	1,053	1,26	1,25
• Pengangkutan dan komunikasi	0,84	0,865	0,84	0,841	0,777	1,014	0,947	0,97	1,21	1,2
• Keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan	0,57	0,543	0,54	0,607	0,543	0,25	0,586	0,589	0,71	0,76
• Jasa-jasa	1,13	1,059	1,09	1,017	0,76	0,956	0,904	0,931	1,18	1,19
<b>Kabupaten Bantul</b>										
• Pertanian	1,53	1,515	1,49	1,545	1,379	1,426	1,660	1,404	1,32	1,33
• Pertambangan dan galian	0,14	0,163	0,18	0,154	0,183	0,18	0,257	0,264	0,35	0,35
• Industri pengolahan	1,02	1,051	1,07	1,096	1,267	1,445	0,227	1,368	1,33	1,33
• Listrik, gas, dan air bersih	0,96	0,637	0,58	0,787	0,693	0,254	1,017	0,847	0,89	0,97
• Bangunan	1,2	1,186	1,17	1,235	1,306	1,209	1,39	1,148	1,1	1,08
• Perdagangan, hotel, dan restoran	1,09	1,064	1,03	1,037	0,905	0,916	1,089	0,917	0,98	0,99
• Pengangkutan dan komunikasi	0,91	0,886	0,88	0,77	0,781	0,813	0,932	0,781	0,74	0,7
• Keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan	0,62	0,628	0,62	0,658	0,676	0,63	0,734	0,644	0,67	0,68
• Jasa-jasa	1,09	1,056	1,07	1,039	1,061	0,761	0,895	0,767	0,76	0,77
<b>Kabupaten Gunung Kidul</b>										
• Pertanian	2,03	2,009	1,96	2,107	2,398	2,271	2,178	2,256	2,13	2,1
• Pertambangan dan galian	0,21	0,238	0,26	0,264	0,291	0,414	0,451	0,54	0,67	0,72
• Industri pengolahan	0,99	1,01	1,01	1,014	1,014	0,832	1,047	0,791	0,78	0,78
• Listrik, gas, dan air bersih	0,35	0,339	0,41	0,412	0,346	0,569	0,5	0,51	0,49	0,55
• Bangunan	1,17	1,137	1,12	1,132	1,058	1,10	1,09	1,24	1,07	1,01
• Perdagangan, hotel, dan restoran	0,78	0,779	0,76	0,769	0,589	0,693	0,661	0,684	0,74	0,75
• Pengangkutan dan komunikasi	1,08	1,047	1,02	1,009	1,02	1,01	1,09	1,07	1,11	1,03
• Keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan	0,47	0,472	0,46	0,424	0,392	0,42	0,411	0,443	0,47	0,49
• Jasa-jasa	0,95	0,928	0,97	0,885	0,821	0,754	0,718	0,766	0,77	0,8

Gambar 1  
Peta Sektor Ekonomi Unggulan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta



serta sektor jasa-jasa. Jika dilihat proporsi sumbangan terhadap pendapatan daerah, sektor perdagangan, hotel, dan restoran serta sektor pengangkutan komunikasi mengalami kecenderungan peningkatan. Sedangkan pada sektor listrik, gas, dan air bersih; keuangan, persewaan dan jasa perusahaan; serta sektor jasa-jasa, proporsinya semakin kecil.

Sektor pertanian di Kabupaten Sleman antara tahun 1995-2000 masih merupakan sektor unggulan. Akan tetapi, setelah tahun 2001 sektor ini mempunyai kecenderungan menurun proporsi sumbangannya terhadap pendapatan daerah, yang terlihat dari nilai LQ yang kurang dari 1. Penurunan kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB terjadi karena adanya alih fungsi lahan pertanian yang tinggi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (paling tinggi di Kabupaten Sleman). Sebaliknya, untuk sektor bangunan memiliki kecenderungan nilai LQ yang semakin tinggi. Sektor ini menjadi sektor unggulan seiring dengan menurunnya kontribusi sektor pertanian, yang secara langsung dapat membuktikan adanya alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman terjadi secara signifikan. Sektor ekonomi lain yang menjadi unggulan di Kabupaten Sleman adalah sektor industri pengolahan; perdagangan, hotel, dan restoran; keuangan,

persewaan dan jasa perusahaan; serta sektor jasa-jasa.

Hasil perhitungan LQ di Kabupaten Kulon Progo menunjukkan terdapat 6 sektor perekonomian yang memiliki kecenderungan peningkatan proporsi sumbangan PDRB. Hal ini berarti peran berbagai sektor perekonomian untuk pembangunan daerah cukup tinggi. Pembangunan dan pertumbuhan yang baik pada suatu daerah tidak hanya tergantung pada satu atau dua sektor perekonomian, tetapi jika semua sektor perekonomian saling mendukung, perkembangan daerah tersebut juga akan baik dan akan berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Berbeda dengan Kabupaten Sleman yang sektor pertanian terus mengalami penurunan proporsi, di Kabupaten Kulon Progo sektor ini justru mengalami peningkatan. Sektor perekonomian yang menjadi unggulan adalah sektor pertanian; industri pengolahan; bangunan; perdagangan, hotel, dan restoran; serta sektor jasa-jasa. Dari 5 sektor ekonomi yang menjadi unggulan, sektor pertanian memiliki nilai LQ paling tinggi (1,60), sedangkan yang paling rendah adalah sektor jasa dengan nilai LQ sebesar 1,19 (Tabel 1).

Seperti halnya di Kabupaten Kulon Progo, sektor pertanian di Kabupaten Bantul memiliki

nilai LQ paling tinggi walaupun jika dilihat proporsi perkembangan setiap tahunnya, sektor ini cenderung menurun. Terdapat 5 sektor ekonomi yang pernah menjadi unggulan, yaitu sektor pertanian; industri pengolahan; bangunan; perdagangan, hotel, dan restoran, serta sektor jasa-jasa. Akan tetapi, yang tetap unggul antara tahun 1995-2004 hanya 3 sektor, yaitu sektor pertanian, industri pengolahan, dan sektor bangunan. Sektor pertambangan dan galian; listrik, gas, dan air bersih; keuangan, persewaan dan jasa perusahaan; serta pengangkutan dan komunikasi belum pernah menjadi unggulan di Kabupaten Bantul. Akan tetapi, dari keempat sektor perekonomian tersebut, hanya sektor pengangkutan dan komunikasi yang menunjukkan proporsi penurunan sumbangan PDRB dari tahun ke tahun. Sektor-sektor perekonomian yang belum menjadi unggulan seiring dengan perkembangan waktu sebenarnya dapat menjadi sektor unggulan. Kondisi tersebut dapat terjadi jika perekonomian dikelola dengan baik. Peran pemerintah sebagai pengatur kebijakan, masyarakat sebagai pelaku, dan sektor swasta sebagai pendukung harus bekerja secara maksimal dan bersama-sama untuk peningkatan pembangunan di setiap sektor perekonomian.

Sektor ekonomi yang menjadi unggulan di Kabupaten Gunung Kidul jumlahnya paling sedikit, yaitu hanya 3 sektor yang meliputi sektor pertanian; bangunan; pengangkutan dan komunikasi. Sektor pertanian merupakan sektor ekonomi unggulan yang memiliki nilai LQ paling tinggi (lebih dari 2) dari 2 sektor ekonomi lainnya maupun dari sektor ekonomi unggulan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Proporsi sektor ini cenderung meningkat dari tahun ke tahun dari 2,03 tahun 1995 naik menjadi 2,10 tahun 2004. Selain sektor pertanian, 2 sektor lain yang menjadi unggulan adalah sektor bangunan serta pengangkutan dan komunikasi.

### **Tingkat Partisipasi Perempuan pada Sektor Ekonomi Unggulan**

Masalah ketenagakerjaan dan penyerapan tenaga kerja perempuan di sektor

perekonomian merupakan suatu hal yang sering dibicarakan, terutama dalam kerangka pembangunan yang berperspektif gender. Ketidakadilan gender lebih tercermin pada dunia kerja. Terdapat dua indikator yang digunakan untuk melihat partisipasi penduduk di bidang ketenagakerjaan. *Pertama*, dengan melihat Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (perbandingan antara banyaknya angkatan kerja dengan total penduduk usia kerja) dan *kedua* adalah dengan melihat jumlah pengangguran terbuka (perbandingan antara jumlah penduduk yang mencari kerja dengan banyaknya angkatan kerja). TPAK digunakan sebagai dasar untuk mengetahui tingkat partisipasi perempuan yang bekerja, terutama pada sektor ekonomi unggulan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tingkat partisipasi perempuan di bidang ketenagakerjaan bervariasi untuk setiap daerah di Provinsi D. I. Yogyakarta, demikian juga penyerapan tenaga kerja berdasarkan sektor ekonomi. Dari 6 sektor ekonomi yang diunggulkan di Kota Yogyakarta, sektor ekonomi yang paling banyak menyerap tenaga kerja perempuan adalah sektor jasa, setelah itu sektor perdagangan, hotel, dan restoran; kemudian sektor pengangkutan dan komunikasi; sektor keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan; serta terakhir adalah sektor listrik, gas, dan air bersih. Tingkat partisipasi perempuan di Kota Yogyakarta dapat dikatakan masih rendah karena dari 9 sektor ekonomi yang ada (termasuk sektor ekonomi unggulan), hanya terdapat satu sektor perekonomian saja yang tingkat partisipasinya lebih tinggi dibandingkan dengan penduduk laki-laki, yaitu pada sektor perdagangan, hotel, dan restoran (lihat Tabel 2). Kondisi ini tidak hanya terjadi di Kota Yogyakarta, tetapi juga terjadi pada semua daerah di Provinsi D. I. Yogyakarta. Sektor perdagangan merupakan sektor yang mudah dimasuki oleh siapa saja tanpa memandang jenis kelamin maupun jenjang pendidikan. Di samping itu, sektor perdagangan menjadi pilihan kaum wanita karena lebih mudah dalam membagi waktu sebagai ibu rumah tangga dan sebagai pedagang. Faktor lokasi juga tidak menjadi

Tabel 2  
Tingkat Partisipasi Tenaga Kerja Berdasarkan Jenis Kelamin di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Lapangan Usaha	Kabupaten/Kota																			
	Kota Yogyakarta				Kabupaten Sleman				Kabupaten Kulon Progo				Kabupaten Bantul				Kabupaten Gunung Kidul			
	Laki-laki		Perempuan		Laki-laki		Perempuan		Laki-laki		Perempuan		Laki-laki		Perempuan		Laki-laki		Perempuan	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Pertanian	2,41	1,51	0,81	0,85	30,03	30,17	28,04	29,33	60,25	63,01	56,43	58,24	39,8	29,37	32,64	27,84	66,7	61,6	82,62	78,5
Pertambangan dan galian	0,22	0,38	0,54	0,59	1,17	0,2	0,84	0,61	2,19	1,61	1,73	0,37	0,72	1,91	0,42	0,15	1,08	1,73	0,23	0,12
Industri pengolahan	13,14	6,56	10,3	4,06	10,65	10,66	19,81	14,97	4,92	5,66	14,74	10,84	12,1	15,97	20,31	23,23	4,26	6,18	2,45	3,49
Listrik, gas, dan air bersih	1,24	1,45	0,27	0,37	0,83	0,93	0,27	0,01	0,27	0,32	0,17	0,18	1,2	0,16	0,62	0,09	0,32	0,13	0,11	0,04
Bangunan	4,38	1,97	1,36	1,91	15,73	12,55	0,5	0,61	11,46	7,68	1,21	0,55	10,5	13,74	0,72	0,51	9,25	8,28	0,08	0,44
Perdagangan, hotel, dan restoran	26,93	22,92	48,24	35,44	13,11	13,16	29,31	29,09	7,38	4,04	17,49	18,03	13,2	12,21	30,8	29,91	6,68	9,76	9,76	11,2
Pengangkutan dan komunikasi	10,29	3,98	0,81	2,06	6,03	4,91	0,71	0,25	2,59	2,7	0,27	0,24	6,6	7,3	0,33	0,4	3,23	3,21	0,22	1,73
Keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan	2,63	3,79	1,08	2,54	1,56	1,08	0,81	1,11	0,27	0,4	0,5	0,59	0,51	2,08	0,63	0,2	0,47	0,37	0,15	0,43
Jasa-jasa	38,76	53,13	36,59	52,18	20,89	26,38	19,71	24,03	10,66	14,57	7,46	11,78	15,4	16,26	13,51	17,91	8,05	8,8	4,37	5,95

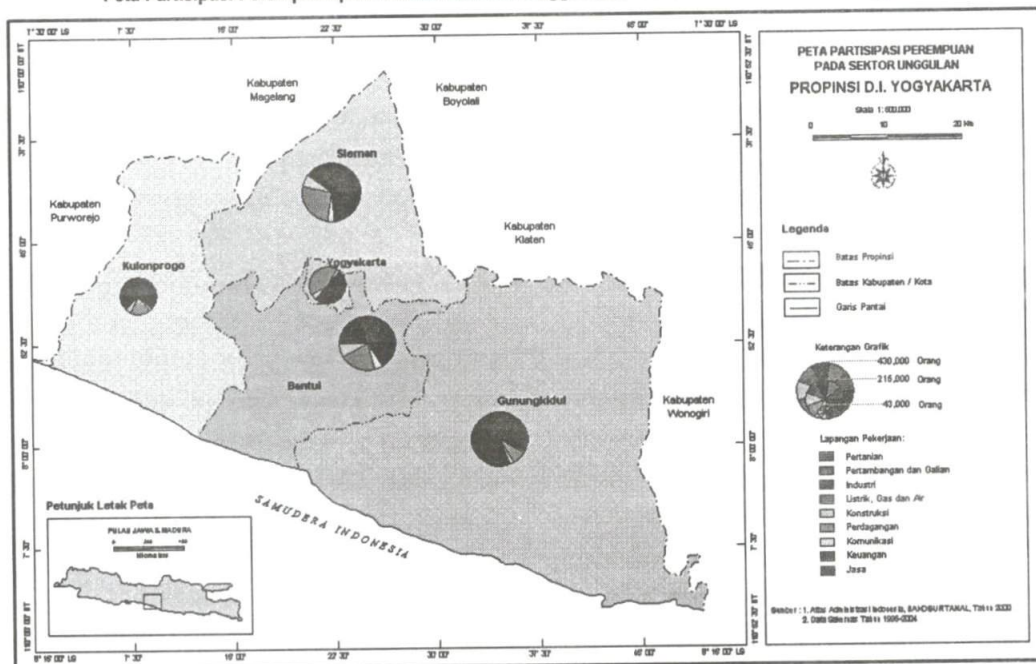
penghalang dalam melakukan jenis pekerjaan ini. Pada Tabel 2, secara umum dapat diketahui pada sektor ekonomi unggulan terjadi peningkatan penyerapan tenaga kerja penduduk perempuan, kecuali untuk sektor perdagangan, yaitu dari 48,24 persen turun menjadi 35,44 persen tahun 2004. Demikian halnya untuk sektor ekonomi yang tidak diunggulkan juga terjadi peningkatan partisipasi penduduk perempuan, kecuali pada sektor industri pengolahan turun cukup tinggi dari 10,30 persen menjadi 4,06 persen. Pada penduduk laki-laki walaupun tingkat partisipasinya lebih tinggi untuk setiap sektor perekonomian dibandingkan dengan penduduk perempuan, tingkat partisipasinya cenderung menurun untuk semua sektor perekonomian.

Di Kabupaten Sleman jumlah tenaga kerja laki-laki dan perempuan paling banyak terserap di sektor pertanian, sedangkan yang terendah adalah pada sektor listrik, gas, dan air bersih. Tingkat partisipasi perempuan pada sektor ekonomi unggulan sektor pertanian adalah yang paling tinggi, yaitu 28,04 persen tahun 1995 naik menjadi 29,33 persen tahun 2004. Sebagai kategori sektor perekonomian primer, sektor pertanian tidak memerlukan keterampilan dan pendidikan khusus. Di samping itu, masuknya

perempuan di sektor ini karena biasanya suami atau kepala keluarga bekerja di sektor pertanian sehingga secara langsung maupun tidak langsung perempuan ikut bekerja di pertanian. Sektor perdagangan, hotel, dan restoran juga menyerap tenaga kerja perempuan cukup banyak. Pada sektor jasa terjadi peningkatan cukup signifikan, yaitu dari 19,71 persen menjadi 24,03 tahun 2004, sedangkan yang mengalami penurunan adalah sektor industri pengolahan dari 19,81 persen menjadi 14,97 persen, selain pada sektor pengangkutan dan komunikasi serta perdagangan dengan penurunan kurang dari 1 persen. Seperti halnya yang terjadi pada tingkat partisipasi di Kota Yogyakarta, demikian juga pada sektor keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan serta sektor bangunan juga terjadi peningkatan penyerapan tenaga kerja. Kondisi ini menunjukkan partisipasi perempuan di pasar kerja terus mengalami peningkatan. Jumlah perempuan di Kabupaten Sleman yang bekerja di sektor publik terutama sektor perekonomian sekunder dan tersier cukup banyak.

Penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian di Kabupaten Kulon Progo adalah kedua tertinggi setelah Kabupaten Gunung Kidul. Di Kabupaten Kulon Progo sektor pertanian

Gambar 2  
Peta Partisipasi Perempuan pada Sektor Ekonomi Unggulan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta



berkontribusi yang cukup besar terhadap masalah ketenagakerjaan karena lebih dari 50 persen penduduk terserap di sektor ini. Hasil penelitian menunjukkan terjadi peningkatan penyerapan kesempatan kerja di sektor pertanian, baik pada tenaga kerja laki-laki maupun perempuan. Pada 1995 terdapat 56,43 persen tenaga kerja perempuan yang terserap naik menjadi 58,24 persen tahun 2004. Penyerapan tenaga kerja perempuan pada sektor ekonomi unggulan di Kabupaten Kulon Progo menunjukkan peningkatan, kecuali pada sektor industri pengolahan. Untuk sektor industri pengolahan ini, tingkat partisipasi perempuan lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki. Untuk sektor perdagangan, hotel, dan restoran; penyerapan tenaga kerja perempuan lebih tinggi daripada laki-laki dan menunjukkan peningkatan, yaitu dari 17,49 persen menjadi 18,03 persen. Sektor jasa juga menunjukkan peningkatan penyerapan, yaitu dari 7,46 persen menjadi 11,78 persen tahun 2004. Sektor-sektor ekonomi yang tidak menjadi unggulan menunjukkan penyerapan tenaga kerja perempuan juga lebih sedikit.

Tingkat partisipasi angkatan kerja di Kabupaten Bantul menunjukkan perkembangan yang bervariasi antarsektor ekonomi. Sebagai

sektor ekonomi unggulan pada sektor perdagangan, hotel, dan restoran; jumlah tenaga kerja perempuan yang terserap cukup banyak, yaitu sekitar 30,80 persen pada tahun 1995 hampir sama dengan sektor pertanian (32,64 persen). Walaupun terjadi penurunan sekitar 1 persen, tingkat partisipasi sektor ini melebihi sektor pertanian karena tahun 2004, tingkat partisipasi perempuan menurun sekitar 5 persen menjadi 25,84 persen. Selain sektor perdagangan, hotel, dan restoran, sektor yang tingkat penyerapan tenaga kerja perempuannya lebih tinggi daripada laki-laki adalah sektor industri pengolahan dan jasa-jasa, sedangkan sektor bangunan merupakan sektor ekonomi unggulan yang paling rendah menyerap tenaga kerja perempuan (sekitar 0,6 persen).

Hampir semua jumlah tenaga kerja perempuan yang ada di Kabupaten Gunung Kidul terserap di sektor pertanian. Penyerapan tenaga kerja perempuan ini lebih tinggi dibandingkan dengan tenaga kerja laki-laki walaupun terjadi penurunan penyerapan dari 82,62 persen menjadi 78,51 persen. Penyerapan tenaga kerja perempuan di dua sektor ekonomi lain yang menjadi unggulan, yaitu sektor bangunan kurang dari 1 persen, sedangkan untuk sektor pengangkutan dan

komunikasi, tingkat penyerapan tenaga kerja perempuannya 0,22 persen naik menjadi 1,73 persen. Sektor ekonomi lain (yang tidak menjadi unggulan) yang menyerap cukup banyak tenaga kerja perempuan adalah pada sektor industri pengolahan; perdagangan, hotel, dan restoran, serta sektor jasa-jasa.

### Produktivitas Tenaga Kerja Perempuan di Daerah Istimewa Yogyakarta

Besar kecilnya jumlah angkatan kerja di suatu daerah pada akhirnya akan berpengaruh terhadap produktivitas kerja. Secara umum dapat diketahui jumlah angkatan kerja fluktuatif setiap tahunnya. Pada dasarnya semakin tinggi kesempatan kerja dan semakin berkembangnya sektor perekonomian suatu daerah akan membuka peluang kerja sehingga jumlah pengangguran dapat berkurang. Produktivitas tenaga kerja perempuan pada sektor ekonomi unggulan di Kota Yogyakarta yang lebih tinggi daripada produktivitas tenaga kerja laki-laki adalah di sektor listrik, gas, dan air bersih, serta sektor jasa. Sektor keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan mempunyai tingkat produktivitas paling tinggi (82,01 persen), tetapi tahun 2004 produktivitasnya turun hampir separuhnya menjadi 43,77 persen. Sektor lain

yang mengalami penurunan produktivitas adalah sektor pengangkutan dan komunikasi, sedangkan pada sektor perdagangan, hotel, dan restoran meningkat cukup signifikan dari 6,80 persen menjadi 28,96 persen tahun 2004.

Keenam sektor ekonomi unggulan di Kabupaten Sleman mengalami peningkatan nilai produktivitas tenaga kerja perempuan, demikian juga pada sektor ekonomi yang tidak menjadi unggulan. Jika dibandingkan dengan produktivitas tenaga kerja laki-laki, maka terdapat 4 sektor ekonomi yang lebih tinggi nilai produktivitasnya tahun 1995 dan 2004, yaitu sektor pertanian; listrik, gas, dan air bersih; pengangkutan dan komunikasi; serta sektor jasa-jasa. Produktivitas sektor pertambangan dan penggalian serta sektor bangunan lebih tinggi dibandingkan dengan tenaga kerja laki-laki tahun 1995, sedangkan untuk tahun 2004 jauh lebih rendah. Berdasarkan kondisi tersebut, dapat dikatakan secara umum tingkat produktivitas tenaga kerja perempuan di Kabupaten Sleman tidak jauh berbeda dengan tenaga kerja laki-laki atau bahkan pada sektor-sektor perekonomian tertentu justru jauh lebih tinggi. Sektor keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan merupakan sektor ekonomi unggulan yang tingkat produktivitasnya paling tinggi, yaitu 24,66 persen tahun 1995 naik

Tabel 3  
Produktivitas Tenaga Kerja Berdasarkan Jenis Kelamin di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Lapangan Usaha	Kabupaten/Kota																			
	Kota Yogyakarta				Kabupaten Sleman				Kabupaten Kulon Progo				Kabupaten Bantul				Kabupaten Gunung Kidul			
	Laki-laki		Perempuan		Laki-laki		Perempuan		Laki-laki		Perempuan		Laki-laki		Perempuan		Laki-laki		Perempuan	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Pertanian	7,17	32,4	26,29	29,53	3,11	13,18	4,58	16,92	1,62	5,45	2,19	8,05	0,21	10,35	0,43	13,38	1,65	7,58	1,42	6,67
Pertambangan dan galian	2,22	0,97	1,11	1,15	2,82	44,05	5,43	17,85	2,66	0,69	4,27	4,18	7,5	1,06	16,66	2,12	6,97	16,27	38,88	26,42
Industri pengolahan	11,12	44,2	17,55	10,18	9,18	35,99	6,77	31,98	16,11	35,03	6,82	24,97	4,13	17,3	3,2	14,25	10,9	37,73	20,18	60,57
Listrik, gas, dan air bersih	1,38	49,7	80,26	49,9	3,46	20,28	14,67	88,52	4,48	34,92	8,96	53,99	1,84	12,66	4,66	30,31	2,37	58,1	4,65	18,5
Bangunan	27,83	94,1	11,32	7,52	4,61	17,07	9,69	9,41	3,22	7,23	38,7	37,73	4,34	9,92	82,21	65,53	4,6	11,26	11,96	29,89
Perdagangan, hotel, dan restoran	9,84	34,2	6,8	28,96	7,53	36,66	4,62	20,7	7,24	12,74	3,87	3,89	4,68	28,58	2,61	12,96	6,27	30,64	4,57	19,56
Pengangkutan dan komunikasi	20,26	79,7	17,18	9,73	10,55	25,41	23,3	32,2	14,64	46,09	54,6	60,27	0,57	1,21	14,84	73,36	1,32	28,1	16,35	40,1
Keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan	94	23,6	82,01	43,77	47,33	21,46	24,66	26,1	87,23	84,6	4,63	12,86	46,97	16,5	49,28	69,37	36,5	74,16	10,95	26,67
Jasa-jasa	9,33	26,2	12,23	27,87	5	15,44	7,2	21,14	8,56	15,27	15,5	25,77	5,27	14,17	7,83	23,78	8,46	16,55	16,61	58,67

menjadi 26,10 persen tahun 2004 dan yang terendah adalah sektor bangunan dengan nilai produktivitas sebesar 9,69 persen turun menjadi 9,41 persen. Sektor ekonomi lain yang tidak menjadi unggulan, namun memiliki nilai produktivitas tinggi adalah sektor listrik, gas, dan air bersih serta sektor pengangkutan dan komunikasi (Tabel 3).

Tingkat produktivitas tenaga kerja perempuan di Kabupaten Kulon Progo dapat dikatakan lebih tinggi untuk semua sektor perekonomian dibandingkan dengan tenaga kerja laki-laki, kecuali pada sektor industri pengolahan; perdagangan, hotel, dan restoran; dan sektor keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan. Pada sektor ekonomi yang tidak diunggulkan, produktivitas tenaga kerja perempuan justru lebih tinggi, terutama pada sektor pengangkutan dan komunikasi, yaitu 54,56 persen tahun 1995 dan naik menjadi 60,27 persen tahun 2004, selain terjadi juga pada sektor bangunan dan jasa-jasa. Dari 4 sektor ekonomi unggulan, tingkat produktivitas tenaga kerja perempuan tertinggi adalah pada sektor industri pengolahan, yaitu 24,97 persen tahun 2004, sedangkan yang terendah sektor perdagangan hotel dan restoran.

Seperti halnya yang terjadi di Kabupaten Kulon Progo, di Kabupaten Bantul produktivitas tenaga kerja perempuan lebih tinggi dibandingkan dengan tenaga kerja laki-laki. Hanya ada dua sektor yang lebih rendah, yaitu sektor industri pengolahan dan sektor perdagangan, hotel, dan restoran. Kondisi tersebut menunjukkan adanya anggapan bahwa tenaga kerja perempuan memiliki tingkat produktivitas yang rendah tidak terbukti. Kenyataan membuktikan penyerapan tenaga kerja laki-laki dan perempuan dapat masuk di pasar kerja mana pun pada semua sektor perekonomian. Sektor bangunan memiliki nilai produktivitas paling tinggi, yaitu 82,21 persen tahun 1995, tetapi turun menjadi 68,53 persen tahun 2004, yang terendah adalah sektor pertanian, yaitu 0,43 persen tahun 1995 dan naik menjadi 13,38 persen tahun 2004. Sektor keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan walaupun bukan merupakan sektor ekonomi

unggulan, tingkat produktivitasnya tinggi, yaitu mencapai 69,37 persen pada tahun 2004.

Sektor pengangkutan dan komunikasi memiliki nilai produktivitas paling tinggi (40,10 persen) dan sebagai sektor yang diunggulkan di Kabupaten Gunung Kidul, sedangkan yang terendah adalah sektor pertanian (6,67 persen). Semua sektor perekonomian menunjukkan peningkatan produktivitas kerja perempuan. Hal tersebut menunjukkan hasil kerja tenaga kerja perempuan tidak diragukan lagi. Hasil penelitian menunjukkan dari 9 sektor ekonomi yang ada, hanya 3 sektor ekonomi yang tingkat produktivitas tenaga kerja perempuan lebih rendah daripada laki-laki (sektor pertanian; perdagangan, hotel, dan restoran; dan sektor keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan). Walaupun bukan merupakan sektor ekonomi unggulan, beberapa sektor ekonomi memiliki tingkat produktivitas dan tenaga kerja perempuan yang cukup tinggi, misalnya pada sektor industri pengolahan 60,57 persen dan sektor jasa-jasa 58,67 persen.

### **Elastisitas Kesempatan Kerja Perempuan pada Sektor Ekonomi Unggulan**

Elastisitas kesempatan kerja merupakan perbandingan antara laju pertumbuhan kesempatan kerja dengan pertumbuhan ekonomi. Perbedaan laju pertumbuhan ekonomi nasional dan kesempatan kerja akan berpengaruh terhadap pertumbuhan produktivitas tenaga kerja dan perbedaan elastisitas tiap-tiap sektor perekonomian untuk penyerapan tenaga kerja. Sumber daya manusia, teknologi, kondisi sosial ekonomi, dan politik, baik skala lokal maupun nasional akan berpengaruh terhadap besar kecilnya nilai elastisitas kesempatan kerja. Dalam hal ini elastisitas dapat bernilai positif maupun negatif tergantung pada kondisi daerah setempat.

Elastisitas kesempatan kerja tenaga kerja perempuan pada sektor ekonomi unggulan di Kota Yogyakarta menunjukkan dari 5 sektor, 3 sektor ekonomi mempunyai nilai negatif (sektor perdagangan, hotel, dan restoran; sektor keuangan dan jasa perusahaan, serta sektor

Tabel 4.  
Elastisitas Kesempatan Kerja di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Lapangan usaha	Kabupaten/Kota									
	Yogyakarta		Sleman		Kulon Progo		Bantul		Gunung Kidul	
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
Pertanian	2,36	0,99	0,06	0,54	0,34	0,06	-1,45	0,6	-8,9	7,1
Pertambangan dan galian	-8,23	5,37	6,16	1,44	1,72	3,88	2,38	-1,55	0,39	-0,06
Industri pengolahan	0,09	-1,23	0,02	-0,45	-2,28	1,68	0,71	0,79	-0,03	0,04
Listrik, gas, dan air bersih	-3,95	0,73	0,27	-0,01	-1,16	0,01	-3,65	-0,3	-0,36	-0,09
Bangunan	0,73	0,9	1,3	-0,04	1,06	0,17	-0,61	0,09	-1,18	-0,04
Perdagangan, hotel, dan restoran	0,87	-0,2	0,01	-0,05	0,42	-0,01	-1,05	-1,23	-0,06	0,03
Pengangkutan dan komunikasi	0,14	0,28	0,22	0,09	0,04	0,05	-0,52	0,05	0,62	0,13
Keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan	-0,01	-0,03	0,25	-0,15	0,1	0,9	8,82	-3,24	-0,05	0,02
Jasa-jasa	-1,84	-4,45	6,73	5,22	-4,34	-4,19	0,2	0,44	0,55	-0,23

jasa-jasa). Jika terjadi peningkatan 1 persen pendapatan daerah (PDRB), maka justru akan terjadi pengurangan kesempatan kerja perempuan sebesar angka elastisitas pada sektor tersebut. Sektor listrik, gas, dan air bersih memiliki angka elastisitas yang paling tinggi, yaitu 0,73, yang berarti jika terjadi peningkatan pendapatan daerah sebesar 1 persen akan tercipta kesempatan kerja sebesar 0,73 persen. Sektor pertambangan dan galian yang bukan unggulan justru memiliki nilai elastisitas yang paling tinggi, yaitu 5,37 persen. Jika dibandingkan dengan tenaga kerja laki-laki dapat dikatakan nilai elastisitasnya lebih rendah, kecuali pada sektor pertambangan dan galian yang nilai elastisitas tenaga kerja laki-lakinya adalah -8,23.

Terdapat 2 sektor ekonomi unggulan yang memiliki elastisitas positif pada tenaga kerja perempuan di Kabupaten Sleman, yaitu sektor pertanian dan sektor jasa-jasa. Sedangkan yang 4 sektor lainnya bernilai negatif yang berarti dengan adanya peningkatan pendapatan 1 persen akan terjadi penurunan kesempatan kerja (lihat Tabel 4). Sektor jasa memiliki elastisitas paling tinggi (5,22) dan sektor industri pengolahan paling rendah (-5,45).

Berbeda dengan elastisitas kesempatan kerja perempuan, untuk tenaga kerja laki-laki di semua sektor ekonomi nilainya positif dan terbesar adalah sektor jasa-jasa (6,73) dan terendah sektor perdagangan, hotel, dan restoran (0,01). Di Kabupaten Kulon Progo sektor jasa yang merupakan sektor ekonomi unggulan yang memiliki elastisitas negatif (-4,19) untuk tenaga kerja perempuan, demikian juga untuk tenaga kerja laki-laki (-4,34). Sektor ekonomi unggulan yang memiliki elastisitas paling tinggi adalah sektor industri pengolahan, yaitu 1,68, lebih rendah nilainya daripada sektor pertambangan dan galian (3,88) yang bukan merupakan sektor ekonomi unggulan.

Di Kabupaten Bantul dari 5 sektor ekonomi yang diunggulkan dan sektor perdagangan, hotel, dan restoran memiliki nilai elastisitas negatif, yaitu -1,23, sehingga jika terjadi peningkatan pendapatan daerah sebesar 1 persen akan terjadi pengurangan kesempatan kerja perempuan sebesar 1,23 persen. Industri pengolahan merupakan sektor ekonomi yang tingkat elastisitas tenaga kerja perempuan paling tinggi (0,79) sehingga adanya peningkatan pendapatan daerah meningkatkan penyerapan kesempatan kerja sebesar 0,79 persen. Pada



tenaga kerja laki-laki elastisitas tertinggi adalah pada sektor keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan sebesar 8,82 yang bukan merupakan sektor ekonomi unggulan. Sedangkan sektor pertanian yang merupakan sektor unggulan, elastisitas kesempatan kerja laki-laki paling rendah, yaitu -1,45.

Berbeda dengan 4 daerah lain di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk Kabupaten Gunung Kidul sektor pertanian yang merupakan sektor ekonomi unggulan memiliki elastisitas kesempatan kerja perempuan tertinggi, yaitu 7,10. Sebaliknya, elastisitas kesempatan kerja tenaga kerja laki-laki bernilai negatif, yaitu -8,90. Pada sektor lain yang menjadi unggulan, yaitu sektor pengangkutan dan komunikasi, elastisitas tenaga kerja perempuan sebesar 0,13, sedangkan sektor bangunan bernilai negatif, yaitu sebesar -0,04 (Tabel 4).

## **Penutup**

Hasil analisis LQ menunjukkan sektor ekonomi yang menjadi unggulan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak sama untuk setiap daerah. Dari data *time series* 1995-2004 melalui model LQ di Kota Yogyakarta yang menjadi unggulan adalah sektor listrik, gas, dan air bersih; perdagangan, hotel, dan restoran; pengangkutan dan komunikasi; keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan; serta sektor jasa-jasa. Terdapat 6 sektor yang menjadi unggulan di Kabupaten Sleman, yaitu sektor pertanian dan industri pengolahan; bangunan; perdagangan, hotel, dan restoran; keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan, serta sektor jasa-jasa. Pada Kabupaten Kulon Progo terdapat 4 sektor, yaitu sektor pertanian dan industri pengolahan; perdagangan, hotel, dan restoran, serta sektor jasa-jasa. Seperti halnya di Kota Yogyakarta, di Kabupaten Bantul terdapat 5 sektor ekonomi yang unggul, yaitu sektor pertanian dan industri pengolahan; bangunan; perdagangan, hotel, dan restoran; dan sektor jasa-jasa. Jumlah sektor ekonomi unggulan yang paling rendah di Kabupaten Gunung Kidul (hanya memiliki 3 sektor), meliputi sektor pertanian, bangunan, dan sektor pengangkutan komunikasi.

Tingkat partisipasi perempuan pada sektor ekonomi unggulan di 3 daerah Provinsi D. I. Yogyakarta, yaitu di Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul; menunjukkan sektor perdagangan, hotel, dan restoran memiliki penyerapan tenaga kerja perempuan paling tinggi. Di Kota Yogyakarta sebesar 35,44 persen, kemudian Kabupaten Bantul 29,91 persen dan di Kabupaten Sleman 29,09 persen. Sektor pertambangan dan galian serta sektor listrik gas dan air bersih memiliki tingkat partisipasi tenaga kerja perempuan yang paling rendah (kurang dari 1 persen). Demikian juga untuk partisipasi tenaga kerja laki-laki pada sektor tersebut penyerapannya paling rendah di antara sektor-sektor ekonomi yang lain. Di Kabupaten Kulon Progo dan Gunung Kidul tingkat partisipasi perempuan paling tinggi adalah di sektor pertanian, yang lebih dari 50 persen. Tingkat partisipasi perempuan di sektor pertanian di Kabupaten Gunung Kidul adalah yang paling tinggi (78,51 persen) dibandingkan dengan tingkat partisipasi perempuan pada sektor ekonomi lain yang menjadi unggulan di Provinsi D. I. Yogyakarta. Di Kabupaten Kulon Progo tingkat partisipasi perempuan di sektor pertanian lebih rendah, yaitu sebesar 58,24 persen.

Kondisi yang berbeda terlihat pada tingkat produktivitas kerja perempuan di setiap sektor ekonomi unggulan dibandingkan dengan tingkat partisipasinya. Sektor listrik, gas, dan air bersih yang memiliki partisipasi paling rendah di Kota Yogyakarta dengan tingkat produktivitas kerjanya paling tinggi (49,71 persen), sedangkan pada sektor pengangkutan dan komunikasi paling rendah (9,73 persen). Di Kabupaten Sleman tingkat produktivitas kerja perempuan paling tinggi adalah di sektor industri pengolahan (31,98 persen) dan terendah di sektor bangunan (9,41 persen). Sektor jasa-jasa memiliki produktivitas kerja perempuan paling tinggi (25,77 persen) di Kabupaten Kulon Progo, sedangkan di Kabupaten Bantul yang tertinggi adalah sektor bangunan (68,53 persen). Sektor pertanian memiliki tingkat partisipasi tenaga kerja perempuan paling tinggi, tetapi justru paling rendah tingkat produktivitasnya (6,67 persen).

## Saran

Tingkat partisipasi perempuan pada semua sektor ekonomi tidak hanya pada sektor ekonomi yang diunggulkan sehingga akan terjadi keseimbangan kesempatan kerja antara laki-laki dan perempuan. Hal tersebut dapat dilakukan, salah satunya, dengan adanya perluasan kesempatan kerja pada semua sektor ekonomi pada semua daerah di Provinsi D. I. Yogyakarta. Program pelatihan dan pemberdayaan perempuan pada semua sektor perekonomian perlu dilakukan agar produktivitas tenaga kerja perempuan meningkat.

## Daftar Pustaka

- Arsyad, Lincoln. 1999. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*. Yogyakarta: BPFE. Yogyakarta
- Badan Pusat Statistik. 2002. *Statistik Indonesia*. Jakarta.
- Budiyanto. 2001. "Pengembangan bidang ketenagakerjaan di kawasan Indonesia Timur", *Jurnal Ilmiah Volume 9*. UNISRI. Palembang.
- Dwiyanto, Agus dan Muhadjir Darwin. 1996. *Seksualitas, Kesehatan Reproduksi dan Ketimpangan Gender*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Ferree Marx Myra. 2003. *Analyzing Gender: She Works Hard for a Living, Gender and Class on the Job*. Beverly Hills, London: Sage Publication.
- Harini, Rika, Sri Rum Giyarsih dan Sri Rahayu Budiani. 2004. "Analisis sektor unggulan dalam penyerapan tenaga kerja di Daerah Istimewa Yogyakarta", *Majalah Geografi Indonesia*, 19(1): 1-20.
- Haris, Abdul. 1997. "Mobilitas angkatan kerja wanita Indonesia ke luar negeri", dalam Irwan Abdullah, ed. *Sangkan Paran Gender*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm. 176-195.
- Harsiwi, Agung. 2004. "Produktivitas kerja dan kesempatan aktualisasi diri dosen wanita", *Jurnal Justisia Ex Pax Edisi Lustrum 2001*. UAJY Yogyakarta.
- Magar, Veronica. 2003. "Empowerment approaches to gender-based violence: women's courts in Delhi Slums", *Women's Studies International Forum*, 26(6): 509-523.
- Megawangi, Ratna. 1999. *Membiarkan Berbeda? Sudut Pandang Baru Tentang Relasi Gender*. Bandung: Mizan Pustaka.
- Opong, Cristine & Katherine. 1997. *Seven Role of Women: Impact of Education, Migration, and Employment on Ghanaian Mothers*. Geneva: ILO.
- Simanjuntak, Pajaman. 1995. *Pengantar Ekonomi Sumberdaya Manusia*. Jakarta: Lembaga Penerbit Universitas Indonesia
- Suratiyah, Ken. 1997. "Pengorbanan wanita pekerja industri", dalam Irwan Abdullah, ed. *Sangkan Paran Gender*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Susantiono. 2003. *Gender, Work, and World Capitalism: Third World Women's Role in Development*. Beverly Hills, London: Sage Publication.
- Widiyati, Yati. 1996. "Menyingkap aktualisasi wanita", *Buletin Bina Swadaya*, 4(7): 6-7 & 10-13.

## RESOLUSI KONFLIK ETNIK SAMAWA DAN ETNIK BALI DI SUMBAWA

*Syaifuddin Iskandar*

### Abstract

*This study aims to understand the background of conflict between Samawa ethnic and Balinese that still undercover for more than 25 years. The objective of this study are to explore the background of Balinese movement to Sumbawa, to identify the underlying causes of conflict between Samawa ethnic and Balinese and to address the conflict resolution that had been applied. The study applied qualitative approach. This study reported that the motivation of Balinese moved to Sumbawa were to increased their standard of live. Domination of the Balinese in social, economic, political and cultural aspects became the underlying factors of conflict between Balinese and Samawanes. Community based conflict resolution were applied through involving the community leaders from both side in coordination process and increased cultural communication for the shake of harmony and tolerance among society in Kabupaten Sumbawa.*

**Keywords:** *factors, resolution, conflict, ethnic*

### Pendahuluan

Masyarakat Sumbawa termasuk kategori masyarakat majemuk yang dihuni oleh berbagai macam etnik, termasuk warga etnik Bali. Kehadiran etnik Bali di Kabupaten Sumbawa dilatarbelakangi beberapa faktor, di antaranya adalah migrasi, transmigrasi, dan terdesak kondisi ekonomi dan geografis di daerah asal. Ada pula yang dengan motivasi ingin merantau, meningkatkan taraf hidup, mencari kerja, menjadi petani, peternak, pedagang/bisnis, bahkan mutasi jabatan pegawai dan pejabat.

Dalam kurun waktu 10 tahun (1970-1980) etnik Bali berhasil unggul dalam mengakses sumber-sumber ekonomi dan jabatan-jabatan penting di birokrasi (pemerintahan/swasta/BUMN). Lambat laun keberadaan etnik Bali membawa warna tersendiri dalam kehidupan masyarakat Sumbawa. Warga etnik Bali mulai

menampilkan perilaku dan aktivitas adat/budaya Bali yang dianggap mencolok oleh warga etnik Samawa. Semua kondisi tersebut akhirnya menjadi penyebab konflik antara etnik Samawa dengan etnik Bali yang puncaknya terjadi pada 17 November 1980.

Secara teoretis, sumber dan faktor penyebab konflik antaretnik yang hidup dalam masyarakat majemuk biasanya dipicu adanya benturan kepentingan maupun karena perbedaan paham, ideologi, adat istiadat, agama, kepentingan sosial ekonomi, sosial politik, dan budaya. Atau dalam lingkup yang lebih luas adalah karena adanya "benturan budaya" (Huntington, 1996) yang biasanya melekat dengan agama yang dianut oleh suatu kelompok masyarakat. Kesemuanya ini sangat mengganggu sendi-sendi kehidupan masyarakat yang paling hakiki.

<sup>1</sup> Lektor Kepala, Dosen Kopertis Wil. VIII, Dpk pada Univ. Samawa Sumbawa Besar, Nusa Tenggara Barat.

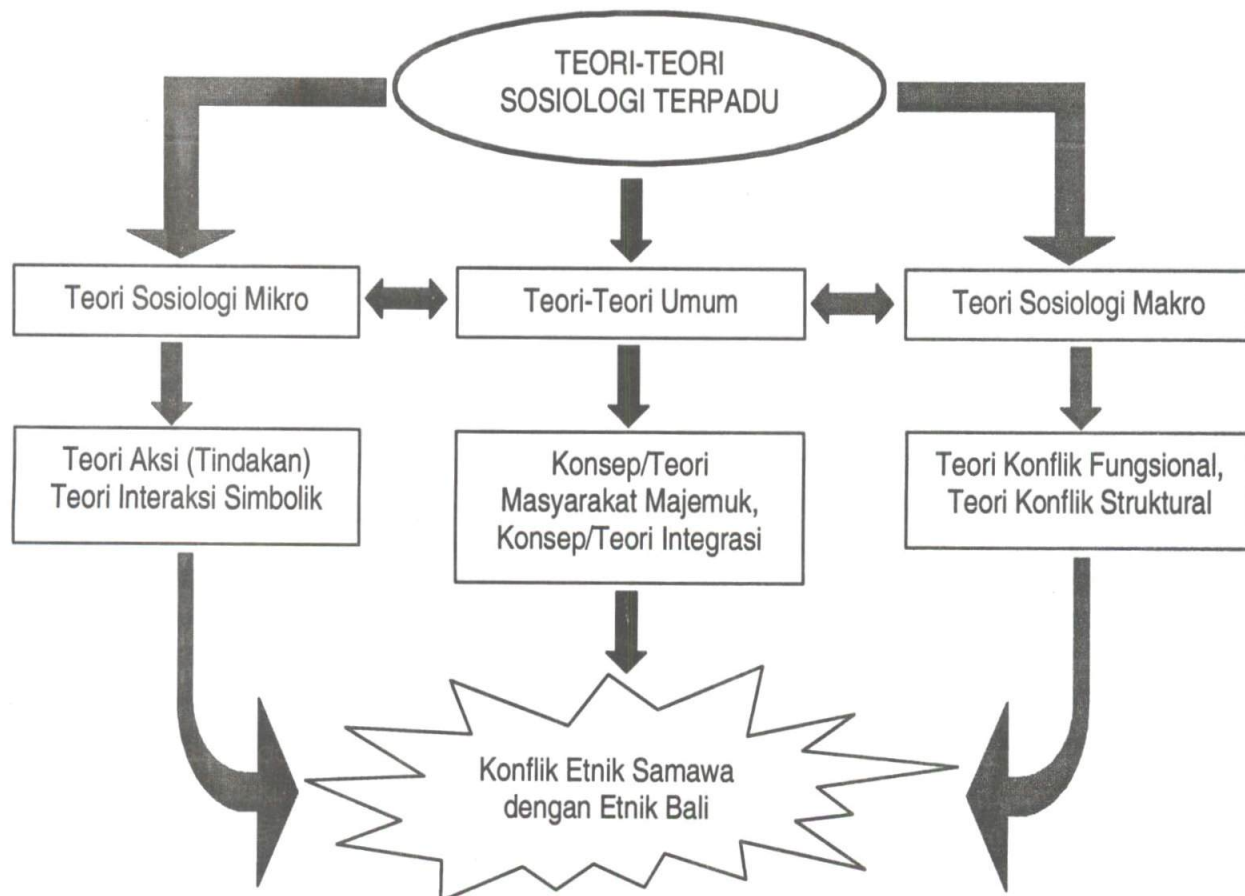
Konteks masyarakat Indonesia yang bhinneka tunggal ika memiliki keanekaragaman etnik dan kebudayaan. Dengan ini seharusnya dikembangkan sistem budaya fundamental koordinatif dengan memegang teguh konsep Pancasila, bahasa Indonesia, lagu kebangsaan, bendera nasional, hukum nasional, sistem politik nasional, dan sistem pendidikan nasional (Suparlan, 2002). Semua hal ini perlu ditumbuhkembangkan demi kesatuan dan persatuan bangsa.

Berdasarkan latar belakang masalah dan fenomena di lapangan, dapat dirumuskan fokus dan tujuan penelitian sebagai berikut. (1) Mengetahui latar belakang kehadiran etnik Bali di Kabupaten Sumbawa, (2) faktor-faktor penyebab konflik etnik Samawa dengan etnik Bali, dan (3) upaya mengatasi (resolusi) konflik etnik Samawa dengan etnik Bali pasca konflik.

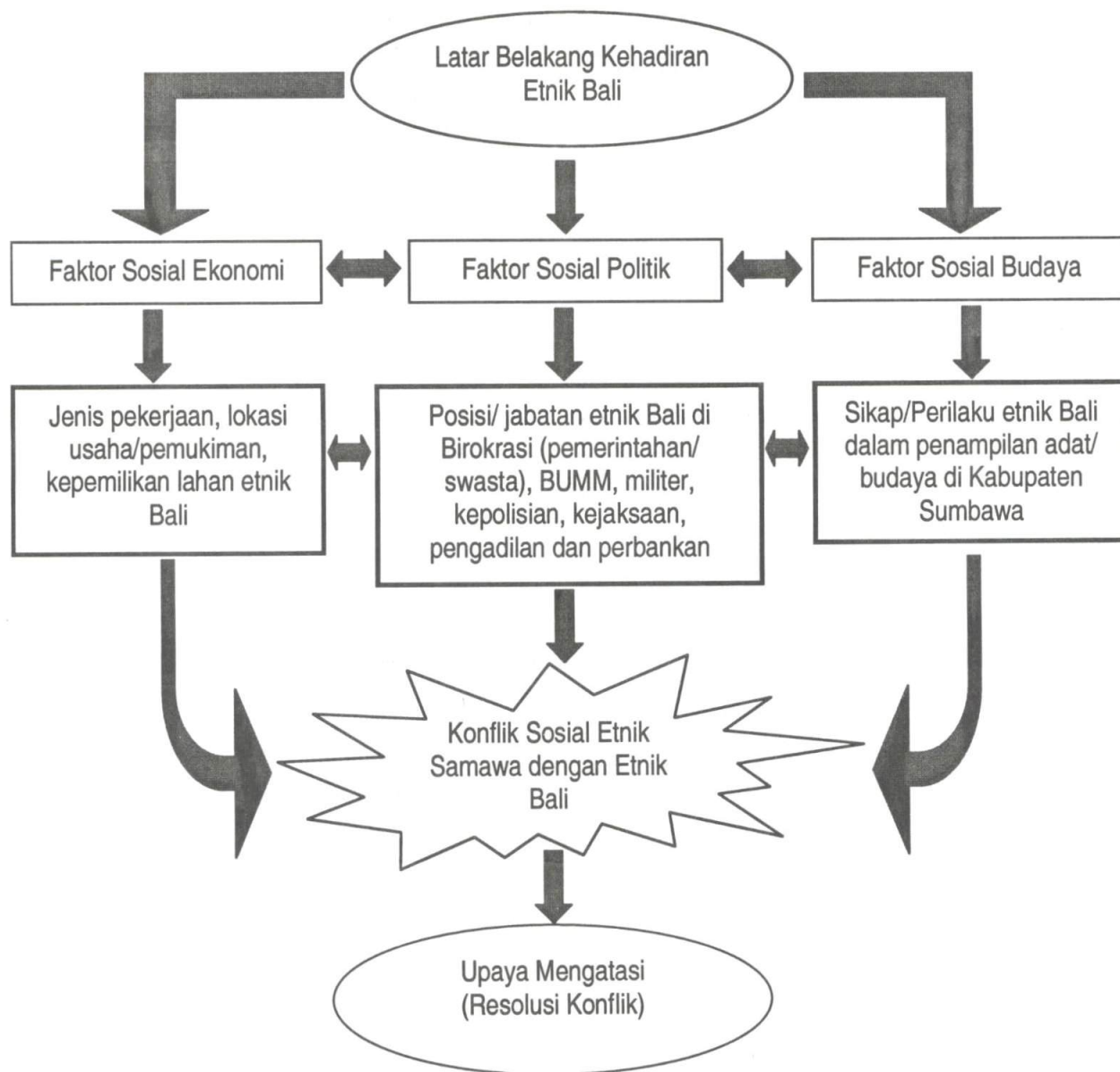
Dalam upaya mengkaji dan menjawab tujuan penelitian yang berkaitan dengan fenomena konflik etnik Samawa dengan etnik Bali tersebut, digunakan kerangka analisis atau teori kerja menurut paradigma sosiologi terpadu (Ritzer, 2002). Kerangka tersebut terdiri dari perpaduan antara teori sosiologi makro dan teori sosiologi mikro. Adapun teori yang termasuk dalam mashab sosiologi makro, antara lain, adalah teori fungsional struktural (Durkheim, Parsons) dan teori konflik (Dahrendorf, Coser, Simmel) dan yang termasuk ke dalam mashab teori sosiologi mikro adalah teori tindakan/aksi (Weber, Cooley, Parsons) dan teori interaksi simbolik (Blumer, Mead). Di samping teori-teori tersebut, digunakan pula beberapa konsep dan teori-teori umum yang relevan dengan masalah penelitian.

Berbagai konsep/teori yang termasuk dalam paradigma sosiologi terpadu ini digunakan

**Skema 1**  
**Kerangka Teori Penelitian**



**Skema 2**  
**Kerangka Satuan Pengamatan terhadap Peristiwa Konflik Etnik Samawa dengan Etnik Bali**

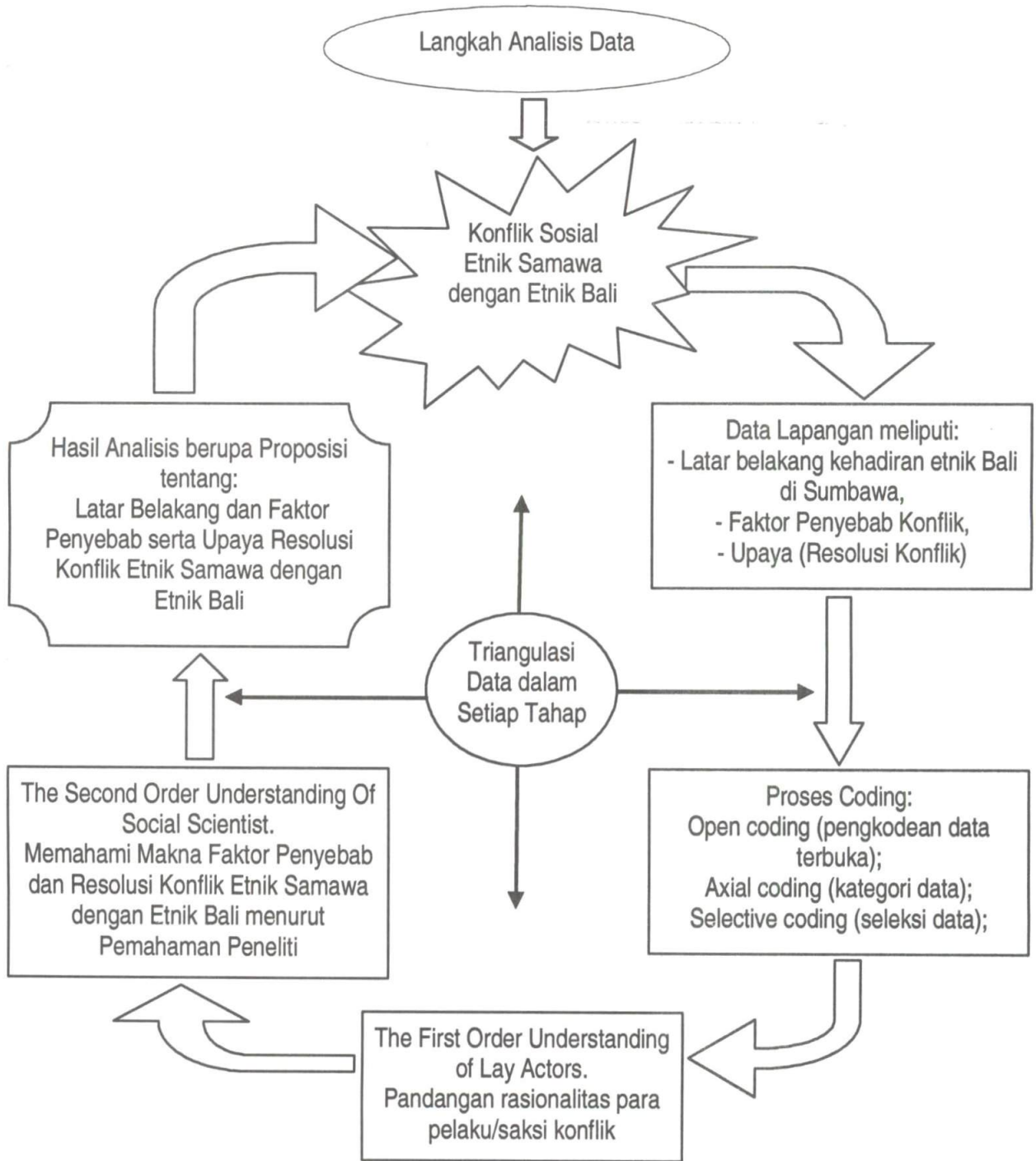


mengingat fenomena konflik tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor sosial ekonomi, politik, dan budaya masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan analisis yang komprehensif dengan berstandar pada paradigma sosiologi terpadu (Ritzer, 1992). Paradigma ini meletakkan intinya pada hubungan antara empat tingkat realitas sosial, yaitu (1) makro-objektif, seperti masyarakat, hukum, birokrasi, bahasa, dan simbol-simbol, (2) makro-subjektif, seperti kultur, nilai-nilai, dan norma-norma, (3) mikro-objektif, seperti bentuk-bentuk interaksi sosial dan pola

tingkah laku: kerja sama, persaingan, dan konflik; serta (4) mikro-subjektif, yaitu berbagai konstruksi sosial masyarakat tentang realitas konflik, seperti proses berpikir, menginterpretasi, dan memahami peristiwa konflik menurut konstruksi sosial masyarakat Sumbawa.

Kerangka teoretis yang digunakan dalam penelitian ini dapat dilihat pada Skema 1 dan Skema 2. Data yang diperoleh di lapangan dianalisis menggunakan model analisis interaktif yang dilakukan secara simultan, mulai dari

Skema 3  
Kerangka Analisis Data menurut Teori Grounded



pengumpulan data, reduksi data, komparasi data, pemaparan data, dan penarikan kesimpulan. Selama pengumpulan data, dilakukan pengodean data secara terbuka (*open coding*) untuk merinci, menguji, membandingkan, mengembangkan konsep, dan kategorisasi. Beberapa kategori (data) penting

selanjutnya diberi kode khusus (*axial coding*) untuk menentukan hubungan dan kesesuaian antarkategori untuk kemudian dipadukan menjadi proposisi-proposisi yang perlu dikembangkan. Selanjutnya dilakukan seleksi data (*selective coding*) untuk menyusun kategori inti (*core category*) secara sistematis

yang dikaitkan dengan kategori-kategori lainnya sehingga menjadi proposisi sebagai temuan penelitian (Skema 3).

### **Analisis Data dan Pembahasan**

Dengan menggunakan teknik analisis kualitatif *grounded theory*, selanjutnya data yang berkaitan dengan fokus penelitian dianalisis dan dibahas dengan berbagai konsep/teori sebagai berikut.

#### **a. Latar Belakang Kehadiran Etnik Bali Di Sumbawa**

Latar belakang kehadiran etnik Bali di Kabupaten Sumbawa erat kaitannya dengan proses transmigrasi dan migrasi antarsuku bangsa. Proses migrasi dan transmigrasi yang terjadi sejak periode tahun 1970-1980 cukup membawa dampak positif dan kemajuan bagi warga pendatang. Para transmigran yang berasal dari Bali diberikan hak menguasai lahan di Kecamatan Lunyuk, Torano/Empang, Plampang, Utan Rhee, Seteluk, Sekongkang, dan juga di beberapa kawasan lainnya di Kabupaten Sumbawa. Selain kehadiran warga Bali melalui program transmigrasi, mereka juga datang secara perorangan maupun berkelompok karena alasan ekonomi, menjadi petani, pedagang atau karena mutasi jabatan bagi pegawai negeri sipil. Dengan modal tekad dan kerja keras, perlahan tetapi pasti etnik Bali terus berkembang, baik dalam jumlah maupun dalam jenis usaha. Khususnya keberadaan etnik Bali di Kota Sumbawa, sejak periode 1970-1980, mereka mulai menguasai tempat-tempat permukiman yang terbilang strategis di sekitar Kota Sumbawa. Mereka menggunakan daerah-daerah itu untuk tempat tinggal, hotel, toko, kios-kios di pasar, lahan pertanian. Kebijakan pemerintah pusat kemudian menguatkan penempatan warga etnis Bali untuk menduduki jabatan-jabatan strategis di pemerintahan maupun di lembaga-lembaga keuangan, BUMN, dan sebagainya.

Kehadiran etnik Bali ini pun terjadi juga di daerah-daerah lainnya di seluruh Indonesia tidak hanya di Kabupaten Sumbawa. Menurut Suwarsih (2002), dalam sejarah Indonesia,

sejak sebelum tahun 1930-an telah terjadi mobilitas penduduk dan kontak antarsuku bangsa di berbagai tempat di seluruh nusantara. Mobilitas penduduk dalam bentuk migrasi maupun melalui program transmigrasi yang diterapkan oleh pemerintah Orde Baru sejak tahun 1970-an telah membawa perubahan yang cukup mendasar dalam kehidupan sosial ekonomi dan budaya masyarakat di tanah air. Mochtar Naim (1976) mencoba membuat perkiraan statistik tentang perkembangan migrasi di antara kelompok-kelompok suku bangsa di Indonesia dari tahun 1930-1961. Dari sana dapat disimpulkan bahwa kecenderungan migrasi pada umumnya terjadi sejak tahun 1970, kecuali intensitas migrasi di daerah Minangkabau yang meningkat secara cepat dalam jangka waktu 30 tahun. Salah satu contohnya adalah daerah Kabupaten Aceh Tenggara yang merupakan tempat bertemunya banyak suku bangsa sebagai akibat migrasi dan transmigrasi.

Kabupaten Sumbawa merupakan salah satu daerah tujuan transmigrasi. Sejak zaman kemerdekaan daerah ini sebenarnya telah dihuni oleh berbagai macam etnik/suku bangsa dan sejak periode tahun 1970-1980 secara bergelombang mulai kedatangan para transmigran yang berasal dari Pulau Jawa, Lombok, dan juga Bali. Bukan itu saja, migran dari berbagai daerah dan suku bangsa juga banyak berdatangan, seperti dari etnik Tionghoa, Sunda, Banjar, Bugis Makasar, Mbojo Bima, Madura, Minang Sumatera, Sumba, Timor, dan Arab.

Secara nasional, sebenarnya kontak antargolongan etnik di Indonesia sudah berlangsung sebelum tahun 1930 (*Volkstelling*, Vol. VIII, 1930: 94-95). Secara umum, faktor pendorong kedatangan para migran tersebut karena ingin mencari pekerjaan, memperbaiki taraf kehidupan, berdagang, menjadi buruh tani, ikut keluarga, dan mutasi jabatan di pemerintahan/swasta. Faktor daya tarik migrasi adalah karena luasnya potensi yang dimiliki Sumbawa sehingga secara ekonomis diperhitungkan akan dapat menampung dan

memenuhi kebutuhan para migran maupun warga transmigrasi. Dalam teori sejarah migrasi terjadi karena keterdesakan suatu penduduk oleh kekerasan alam atau manusia lain sehingga mereka mencari tempat permukiman lain yang aman untuk kelangsungan hidupnya.

Hasil penelitian Mc Andrew & Rahardjo (1982) menunjukkan program transmigrasi maupun migrasi penduduk dari satu daerah ke daerah lain telah mengakibatkan konflik antaretnik pendatang dengan penduduk asli. Persoalannya selalu terkait dengan hak milik tanah yang semakin langka, keseimbangan ekologis daerah perdesaan yang semakin kritis, dan benturan budaya yang kuat antara penduduk asli dengan para pendatang. Hasil studi tersebut menunjukkan faktor budaya menjadi bagian penting yang perlu dipertimbangkan dalam proses perencanaan dan pengendalian pembangunan. Motif ekonomi memang akan menciptakan integrasi atas kepentingan yang saling menguntungkan, namun dalam kasus transmigrasi di Sumatera misalnya, konflik yang terjadi di sana sini ternyata disebabkan oleh masalah hak milik tanah dan kesenjangan perbedaan cara bertani. Demikian pula contoh kasus dalam proses interaksi dan adaptasi budaya Bali yang beragama Hindu di Desa Parigi Sulawesi Tengah yang penduduknya beragama Islam. Di sini orang Bali tetap leluasa memegang adat istiadatnya, melaksanakan upacara keagamaan, serta melaksanakan kegiatan-kegiatan adat dan budaya lainnya. Orang Bali di tempat asing tetap memiliki ikatan dengan leluhurnya yang sebagian diperlihatkan dengan pandangan merendahkan kebiasaan masyarakat setempat (Mc Andrew & Rahardjo, 1982).

Kecenderungan untuk melestarikan budaya leluhur juga diperlihatkan oleh transmigran Bali di Kalimantan Tengah. Meskipun hanya dibatasi oleh parit dengan permukiman penduduk asli Dayak Ngaju, etnik Bali ini tetap menampilkan dan mempertahankan budayanya secara utuh. Dalam berinteraksi dengan penduduk asli tidak sampai terjadi ketegangan budaya karena

kedua model kebudayaan pendatang dan kebudayaan lokal yang umumnya petani berjalan secara seimbang dan masing-masing saling memberi dalam batas-batas cara bertani (Rusli Lutan, 2001). Realitas ini mendukung tesis yang menyatakan daerah yang suku pendatang dan penduduk aslinya berorientasi/hidup pada sektor pertanian akan kecil potensi konflik di antara mereka karena mereka berorientasi pada nilai budaya petani yang menekankan harmonisasi dengan alam dan lingkungannya.

Fenomena yang terjadi di Kabupaten Sumbawa tentunya berbeda dengan lingkungan daerah transmigran lainnya. Kabupaten Sumbawa dengan penduduk yang mayoritas beragama Islam dan spesialisasi pekerjaan yang heterogen, mulai dari pegawai, petani, pedagang, peternak, nelayan, sampai pengusaha, cukup memberi nuansa yang dinamis dalam kehidupan masyarakatnya. Kabupaten Sumbawa mempunyai luas wilayah darat 8.493 km<sup>2</sup> dan wilayah laut 4912,46 km<sup>2</sup>, dengan jumlah penduduk 452.746 jiwa (laki-laki 228.717 jiwa dan perempuan 224.029 jiwa). Dari jumlah penduduk tersebut, jumlah penduduk asli (etnik Samawa) mencapai 68,66 persen dan selebihnya adalah berasal dari etnik Bali, Sasak (Lombok), Jawa, Sunda, Madura, Mbojo (Bima/Dompu), Bugis Makasar, Minang, Sumba/Timor, dan Arab (BPS Sumbawa, 2002).

Secara geografis, Kabupaten Sumbawa terletak pada posisi yang cukup strategis, yaitu berada pada segi tiga emas kawasan pariwisata antara Pulau Bali, Lombok, dan Pulau Komodo. Kabupaten Sumbawa juga memiliki kekayaan sumber daya alam yang cukup potensial berupa lahan pertanian dan peternakan serta telah ditetapkannya daerah ini sebagai lumbung padi dan daerah pengembangan ternak di NTB. Di samping itu, juga terdapat kekayaan hutan, flora dan fauna, mineral, pertambangan emas dan tembaga, industri, serta sumber daya kelautan dengan panjang pantai mencapai 900 km (BPS Sumbawa, 2002).

Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk, Kabupaten Sumbawa dengan luas wilayah dua kali Pulau Lombok atau Pulau Bali, terbilang



berpenduduk jarang dengan tingkat kepadatan rata-rata 52 jiwa/km. Atas dasar itu, Kabupaten Sumbawa sejak periode tahun 1970-1980 menjadi daerah tujuan transmigrasi yang membuka peluang kepada para transmigran maupun para migran yang berasal dari berbagai daerah terus berdatangan. Kabupaten Sumbawa dengan daya tarik yang begitu kuat, baik untuk daerah transmigrasi, tempat tinggal, tempat berusaha, maupun membuka lahan pertanian, yang dipandang sebagai "rumah masa depan" yang sangat menjanjikan bagi setiap orang. Terlebih lagi dengan kenyataan bahwa dalam sepuluh tahun terakhir daerah ini dikenal sebagai tempat investasi perusahaan tambang emas dan tembaga.

#### **b. Faktor Penyebab Konflik**

Berdasarkan temuan penelitian, faktor penyebab konflik etnik Samawa dengan etnik Bali dapat dikelompokkan menjadi (1) faktor sosial ekonomi, (2) faktor sosial politik, dan (3) faktor sosial budaya. Faktor-faktor tersebut pada saat itu tampaknya didominasi oleh etnik Bali. Keberhasilan etnik Bali di bidang ekonomi maupun dalam menduduki jabatan-jabatan strategis di pemerintahan/swasta semakin memengaruhi pola perilaku dan aktivitas keseharian etnik Bali dalam penampilan adat/budaya yang kental diwarnai oleh adat istiadat dan budaya yang melekat dengan agama Hindu yang mereka anut. Segala kebiasaan dan tata cara adat tersebut mulai ditampilkan secara terbuka di tengah-tengah kehidupan masyarakat Sumbawa yang mayoritas beragama Islam. Misalnya dalam kegiatan upacara adat di tengah kota, dirangkai dengan acara-acara seremonial, seperti sabung ayam dan main kartu, minuman keras, pembakaran mayat (*ngaben*) di pura dalam kota, dan kawin lari. Sikap dan perilaku etnik Bali di tingkat warga tersebut erat kaitannya dengan dukungan dan dominasi orang Bali yang menduduki jabatan-jabatan penting di pemerintahan maupun di BUMN. Semua itu dirasakan oleh penduduk asli sangat tidak adil dan mengganggu adat istiadat dan budaya mereka.

Sehubungan dengan fenomena tersebut, secara teoretis perlu dipahami bahwa pada dasarnya setiap kelompok etnik memiliki banyak perbedaan, baik dalam pandangan hidup (*world view*) dan budaya, termasuk agama dan ideologi yang mereka anut. Ini disebut ruang privasi etnisitas (*primate domain*). Jika nilai-nilai privasi ini ditarik dan dibuka ke tingkat publik (*public domain*), maka akan tampak perbedaan-perbedaan mendasar antara tiap-tiap kelompok etnik. Apabila perbedaan ini semakin dipertajam, konflik pasti terjadi. Secara umum, konflik antaretnik ini terjadi akibat watak privasi etnisitas yang terlalu mencolok sehingga terjadilah benturan etnisitas (budaya). Etnik pribumi umumnya memandang negatif (*negative prejudice*) terhadap watak dan perilaku (budaya) etnik pendatang (apalagi didukung oleh adanya perbedaan agama). Proses ini kemudian melahirkan penyakit sosial yang dikenal dengan *ethnocentrism*, yang artinya sikap satu kelompok etnik yang memandang nilai budaya, institusi, dan sistem kepercayaan mereka lebih benar atau lebih tinggi derajatnya daripada yang dimiliki kelompok etnik lain. Sikap etnosentrisme ini semakin berbahaya jika diikuti oleh pandangan stereotipe dan prasangka terhadap kelompok etnik lain.

Etnosentrisme tidak muncul dengan sendirinya, tetapi ditopang oleh persaingan dan perbedaan aksesibilitas terhadap kekuasaan. Konsep ini dalam kenyataannya pernah terjadi di Amerika Serikat antara etnik kulit putih dan kulit hitam. Ini juga yang terjadi di Kalimantan maupun di tempat-tempat lain, dengan terjadi persaingan antara pendatang dengan tuan rumah, terutama terjadi persaingan di bidang ekonomi dan dalam pembagian kekuasaan yang lebih banyak dimenangkan oleh kaum pendatang (Rofiq, 2002).

Berikut ini akan dibahas faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya konflik etnik Samawa dengan etnik Bali.

#### **1. Faktor Sosial Ekonomi**

Faktor penyebab konflik yang terkait dengan aspek sosial ekonomi adalah karena dominasi

etnik Bali dalam bidang pertanian, perdagangan, kepemilikan lahan pertanian, permukiman, rumah, toko, kios di tempat-tempat strategis, di pasar, dan di sekitar jalan raya. Hal ini didukung oleh elite-elite kekuasaan yang dominan dijabat oleh etnik Bali sehingga etnik Bali sangat mudah mendapatkan akses ekonomi, seperti meminjam kredit di bank serta kepemilikan lahan permukiman, lahan pertanian, tempat usaha, dan kios di pasar. Akibatnya warga etnik Samawa merasa terdesak dalam beberapa mata pencaharian dan lapangan kerja.

Menurut Kusnadi (2002), konflik di bidang ekonomi adalah konflik yang disebabkan oleh adanya perebutan sumber daya ekonomi dari pihak-pihak yang berkonflik. Berbagai indikator faktor ekonomi tersebut ternyata memberi andil dalam peristiwa konflik etnik Samawa merasakan adanya ketidakadilan dan kekecewaan. Hal ini dapat dipahami karena tempat berjualan/kios-kios di pasar banyak dimiliki oleh etnik Bali, termasuk lahan-lahan permukiman/pertanian di tempat-tempat strategis lainnya. Menyempitnya ruang usaha/lapangan kerja maupun areal permukiman dan pertanian tampaknya dirasakan warga etnik Samawa telah mengurangi ruang gerak maupun penghasilan mereka sehari-hari. Keterdesakan dalam hal mata pencaharian dan lapangan kerja yang berdampak pada berkurangnya penghasilan masyarakat setempat tidak hanya menimbulkan kerugian secara materi, tetapi juga menyebabkan etnik Samawa merasa kehilangan identitas dan harga diri.

Ketidakadilan dan kompetisi yang kurang adil dalam bidang ekonomi seperti telah disebut di atas secara perlahan-lahan dianggap oleh penduduk setempat sebagai proses pengambilalihan/pemindahan lapangan kerja maupun asset ekonomi dari tangan etnik Samawa kepada warga etnik Bali. Hal ini diperparah dengan sikap kurang membaurnya warga etnik Bali dengan anggota komunitas setempat dalam satu permukiman. Tampaknya kondisi ini juga semakin mempersulit terciptanya interaksi sosial yang serasi di antara mereka.

Warga etnik Samawa menyatakan pada dasarnya mereka tidak berkeberatan dengan proses migrasi maupun program transmigrasi yang dilancarkan oleh pemerintah pusat. Mereka menginginkan kebijakan pemerintah dalam pemberian lahan garapan kepada warga transmigrasi dapat dibatasi dan juga mengikutsertakan warga setempat secara adil melalui program transmigrasi lokal. Di samping itu, dalam penentuan daerah transmigrasi atau permukiman lainnya diharapkan mengikutsertakan masyarakat setempat melalui pemerintah daerah dan kecamatan beserta tokoh masyarakat yang ada. Aparatur pemda kabupaten dan kecamatan seharusnya mengadakan sosialisasi yang intensif kepada masyarakat. Faktor lain yang juga perlu dipertimbangkan adalah penempatan warga transmigran agar dibaur dengan warga trans lokal sehingga pola kerja maupun pola budaya masing-masing kelompok dapat diterima/diadopsi oleh kelompok lain. Hal ini penting karena sebagaimana dipahami budaya kerja warga pendatang biasanya lebih unggul dari pada warga setempat, baik secara kultur maupun secara ekonomi.

Di sisi lain, keberhasilan etnik Bali di Kabupaten Sumbawa sesungguhnya juga dipengaruhi oleh motivasi, semangat kerja, dan ketekunan mereka dalam bekerja sehingga dapat meningkatkan taraf hidupnya beserta keluarganya. Pada akhirnya mereka mampu membeli tanah pertanian maupun tanah tegalan untuk tempat tinggal, tempat usaha, tempat peribadatan, serta melaksanakan persembahyangan secara tekun. Dari berbagai pandangan (hasil interviu dan kompilasi data), dapat dipahami bahwa keberhasilan warga Bali di Kabupaten Sumbawa bukanlah semata-mata karena banyaknya pejabat yang menduduki jabatan penting di birokrasi. Namun dalam faktanya etnik Bali memang memiliki etos kerja yang lebih baik dibandingkan dengan warga etnik Samawa di samping adanya bantuan modal oleh keluarganya yang ada di Bali.

## 2. Faktor Sosial Politik

Faktor penyebab konflik terkait aspek sosial politik adalah karena dominasi etnik Bali dalam menduduki jabatan-jabatan strategis di pemerintahan, swasta, dan BUMN. Secara teoretis, menurut Kusnadi (2002), konflik di bidang sosial politik adalah konflik yang disebabkan oleh adanya perbedaan kepentingan individu/kelompok di bidang sosial politik dan/atau kekuasaan dari pihak yang berkonflik. Dalam konteks konflik etnik Samawa dengan etnik Bali, faktor penyebab konflik terkait aspek sosial politik ini adalah karena keberhasilan etnik Bali dalam menduduki jabatan-jabatan penting di birokrasi (pemerintahan/swasta/BUMN).

Dominasi warga etnik Bali dalam menduduki jabatan-jabatan strategis tersebut tidak lepas dari kebijakan pemerintah pusat. Menurut Syamsuddin (2002:10-13), pola kebijakan pusat di masa Orde Baru menimbulkan beberapa konsekuensi logis bagi daerah sebagai berikut. (1) Hubungan pusat dan daerah yang sentralistis, (2) pejabat-pejabat yang akan menduduki jabatan-jabatan teras dan strategis dikirim atau didrop dari pusat, serta (3) munculnya dan meningkatnya kemiskinan struktural. Semua ini menimbulkan rasa ketidakadilan dan kecemburuan sosial yang berlarut-larut bagi masyarakat di daerah-daerah. Kondisi ini masih juga dirasakan sampai sekarang, dalam era reformasi dan otonomi daerah seharusnya pemerintah pusat sudah memberi kesempatan kepada daerah untuk berkreasi secara mandiri.

Puncak dari ketidakpedulian dan dominasi pusat terhadap hak-hak masyarakat di daerah dapat dilihat paling tidak dari dua hal berikut. (1) Pejabat yang akan menduduki jabatan teras dan strategis, seperti muspida di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten, gubernur, bupati, kepala dinas, bahkan kanwil dan kandep, sebagian besar dikirim/didrop dari pusat. (2) Hancurnya tata nilai dan tradisi adat masyarakat setempat karena kurangnya komitmen dan rasa memiliki para pejabat yang didrop dari pusat serta ketidakberdayaan masyarakat setempat untuk

melawan dan menyuarakan hak-haknya karena kuatnya tekanan dari pemerintah waktu itu.

Dalam konteks konflik karena perebutan sumber-sumber kekuasaan yang terjadi di Kabupaten Sumbawa waktu itu, pejabat-pejabat Sumbawa dominan dipegang oleh etnik Bali yang beragama Hindu. Faktor ini kemudian memunculkan skenario bahwa Sumbawa harus dibuat kacau. Sasarannya adalah etnik Bali dan sasaran kambing hitamnya adalah para elite kader pemimpin Sumbawa yang dikorbankan seolah-olah sebagai sutradara pelaku.

Dalam realitasnya setelah dilaksanakan pemilihan bupati baru, ternyata bupati yang terpilih pasca konflik berasal dari kalangan ABRI. Sedangkan sang aktor yang dari awal dicurigai ingin menjadi Bupati Sumbawa ternyata tidak pernah dicalonkan oleh partai mana pun. Kecurigaan terhadap ABRI waktu itu berhasil ditepis oleh sang bupati terpilih yang dengan usaha dan kerja keras ternyata berhasil membangun Kabupaten Sumbawa secara signifikan. Beberapa pendapat mengatakan sang bupati yang baru ternyata berhasil membangun Kabupaten Sumbawa, baik pembangunan di bidang fisik, nonfisik maupun dalam bidang keamanan yang waktu itu relatif stabil.

## 3. Faktor Sosial Budaya

Faktor penyebab konflik terkait dengan aspek sosial budaya adalah karena penampilan adat/budaya/agama Hindu Bali yang sangat terbuka. Ini didukung oleh elite-elite kekuasaan yang dominan dijabat oleh etnik Bali sehingga dalam kehidupan sehari-hari etnik Bali begitu mudah mendapatkan akses. Misalnya dalam pelaksanaan upacara adat, seperti *ngaben* dan prosesi upacara keagamaan lainnya, yang selalu diiringi arak-arakan keliling kota, judi, dan minuman keras, belum lagi arogansi pemuda Bali dan adanya kawin lari dengan gadis Samawa yang sering terjadi sepanjang tahun. Semua ini dianggap oleh etnik Samawa telah melampaui batas-batas tradisi, adat, dan agama Islam yang mayoritas dianut oleh etnik Samawa.

Menurut Kusnadi (2002), faktor penyebab konflik di bidang sosial budaya adalah konflik yang disebabkan oleh adanya perbedaan paham dan kepentingan budaya dari pihak yang berkonflik. Konflik etnik Samawa dengan etnik Bali pada aspek sosial budaya ini adalah karena adanya benturan budaya antarkedua etnik. Warga etnik Bali sebagai pendatang di Kabupaten Sumbawa mempunyai kebiasaan, perilaku, dan penampilan adat istiadat dan budaya yang melekat dengan agama Hindu yang dianut. Namun ada juga tradisi yang sering kali dikacaukan dengan adat/budaya Bali yang sering dilakukan oleh sekelompok warga Bali, yaitu kebiasaan sabung ayam sambil judi, minum/jual arak, iring-iringan dalam pelaksanaan prosesi upacara adat, dan kawin lari yang menurut warga etnik Samawa telah melampaui batas-batas tradisi, adat, dan agama Islam yang mayoritas mereka anut.

Secara umum, faktor sosial budaya ini dianggap sebagai faktor dominan yang memperluas konflik etnik Samawa dengan etnik Bali. Hal ini dapat diidentifikasi dari beberapa indikator yang ikut memengaruhi sebagai berikut. (1) Melibatkan media identifikasi etnik yang bersifat keagamaan (*ethnic-religio identification*), (2) karakter gerakan sosial, (3) hubungan antara sikap keagamaan dengan pandangan terhadap eksistensi sumber daya alam dan terhadap martabat manusia, dan (4) adanya kesenjangan antara sistem nilai budaya yang dianut dengan realitas kehidupan masyarakat setempat (Atmaja, 2002).

Yang berkaitan dengan media identifikasi kedua etnik yang bersifat keagamaan ternyata memberikan kontribusi yang cukup besar dalam peristiwa konflik di Kabupaten Sumbawa. Dalam penampilan identitas fisik maupun nonfisik, etnik Bali berbeda dengan etnik Samawa, termasuk dalam menentukan ciri kelompoknya masing-masing, yaitu dalam pengakuan sosial mereka masing-masing memiliki perbedaan dalam nilai-nilai budaya, termasuk nilai-nilai keagamaan dan bahasa (Narroll, 1964; Barth, 1969). Identifikasi diri etnik Samawa ini menjadi meluas diikuti oleh

kelompok etnik lain yang merasa memiliki kepentingan dan agama yang sama, yaitu Islam. Di sisi lain warga etnik Bali yang diidentifikasi sebagai non-Islam dianggap sebagai kelompok luar (*out group*) dan ancaman bagi mereka. Islam dalam hal ini dimanfaatkan sebagai media identifikasi yang secara langsung maupun tidak langsung telah mampu "menarik dan memengaruhi" emosi massa secara meluas dan dianggap sebagai wadah/ruang budaya yang efektif bagi anggota kelompok etnik lain yang merasa Islam ikut membaaur dalam gerakan amuk massa tanpa dapat dikenal identitasnya secara jelas. Faktor sosial budaya dengan memunculkan identifikasi berdasarkan etnik-keagamaan (*tekho-religio identification*) ini secara bersama-sama membentuk pola pertikaian/konflik dengan meningkatnya rasa solidaritas dan kesadaran dalam kelompok etnik Samawa.

Terkait dengan kehidupan etnik Bali di Kabupaten Sumbawa, hampir semua prosesi adat/budaya Bali berkaitan langsung dengan ajaran agama Hindu yang mereka anut. Dalam hal ini terjadinya apa yang disebut benturan budaya dengan masyarakat setempat (etnik Samawa), yang kemudian memunculkan segi-segi agama di dalamnya. Namun perlu pula dipahami, menurut ajaran agama Hindu, segala aktivitas yang berkaitan dengan ritual upacara keagamaan itu merupakan manifestasi dari perintah agama yang mereka anut. Dengan demikian, dapat dipahami adanya pelaksanaan berbagai upacara ritual yang dilakukan oleh umat Hindu Bali erat kaitannya dengan fungsi dan peran warga umat Hindu yang hidup dalam komunitas desa adat yang sangat menonjol. Desa adat ini membawahi beberapa banjar adat. Pola hubungan banjar adat dengan desa adat bersifat struktural dan fungsional, namun dalam konteks tertentu kadangkala masih sukar dibedakan.

Menurut Atmaja (2003), perbedaan kultur dan agama dapat pula menimbulkan pemaknaan yang berbeda mengenai sesuatu, misalnya tentang ruang, seperti yang terjadi di Desa Bayu Poh. Pada saat desa ini dibentuk oleh kaum

migran dari Jawa, Madura, Bugis dan Bali, mereka sepakat melokasikan kuburan Hindu dan Islam pada areal yang sama. Namun kuburan Islam yang terletak di pinggir sungai disfungsi karena terkikis air banjir yang berlangsung pada setiap musim hujan. Sebagai gantinya, mereka membangun kuburan pada sebidang tanah tegalan wakaf yang berlokasi di tengah permukiman. Ketika kuburan itu hendak dipakai, liang telah digali, orang Bali melarangnya karena dianggap menyalahi tata ruang yang berlandaskan pada suprastruktur ideologi yang mereka miliki, yakni *Tri Angga* dan patokan *luan-lehen*. Apabila gagasan ini dilanggar, mereka yakin desa adat akan *leteh* sehingga terjadilah marabahaya. Umat Islam tentu saja tidak memercayainya karena agama yang mereka anut tidak memberlakukan tata ruang seperti yang dikenal oleh umat Hindu. Akibatnya timbul konflik antara umat Hindu dan Islam. Kemunculan konflik ini memang berintikan pada masalah kuburan, namun keterlibatan faktor agama sebagai sarana bertindak maupun sebagai kerangka berpikir dalam konteks pemberian makna terhadap sesuatu tidak bisa diabaikan. Sampai saat ini kebutuhan umat Islam akan kuburan yang terbebas dari bahaya banjir belum terpenuhi dan ternyata masalah kuburan berpotensi sebagai sumber konflik pada masyarakat Desa Banyu Poh.

Keberadaan etnik Bali di Kabupaten Sumbawa sebenarnya telah berlangsung lama dan pola interaksi dengan masyarakat setempat berjalan secara harmonis. Bahkan tidak lama berselang setelah terjadinya konflik 17 November 1980, warga Bali sudah mulai menyesuaikan diri dengan kondisi masyarakat setempat dengan cara meninggalkan tradisi/kebiasaan yang tidak berhubungan langsung dengan ajaran agamanya. Mereka juga dapat menekan atau mengalihkan berbagai prosesi adat, seperti *ngaben*, ke tempat yang agak jauh dari pusat kota.

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang berkaitan dengan latar belakang kehadiran etnik Bali di Sumbawa serta faktor-faktor

penyebab konflik etnik Samawa dengan etnik Bali, dapat dirumuskan proposisi sebagai berikut.

“Etnik pendatang cenderung lebih unggul dalam mengakses sumber-sumber ekonomi dan jabatan-jabatan penting di birokrasi. Mereka sebagai pendatang memiliki semangat, motivasi, etos kerja yang tinggi untuk berprestasi dan meningkatkan taraf hidup, sedangkan masyarakat setempat cenderung lamban karena merasa memiliki dan dimanjakan oleh alam lingkungannya”.

### c. Cara Mengatasi (Resolusi) Konflik

Resolusi konflik yang dimaksudkan dalam pembahasan ini adalah upaya untuk membangun hubungan baru dan bertahan lama di antara kelompok etnik Samawa dengan etnik Bali yang pernah berkonflik dengan mengacu pada berbagai strategi penanganan konflik yang berbasis komunitas etnik. Tujuannya adalah mencapai suatu kesepakatan untuk mengakhiri konflik maupun mencari formula baru karena masih adanya berbagai perbedaan pemahaman terhadap sumber dan penyebab konflik. Dengan kata lain, resolusi konflik adalah upaya pengelolaan keharmonisan hubungan di antara kelompok etnik yang pernah berkonflik.

Ada beberapa upaya resolusi konflik berbasis komunitas antara etnik Samawa dengan etnik Bali yang ditempuh oleh berbagai kalangan pasca konflik, antara lain sebagai berikut. (1) Rapat koordinasi di tingkat muspida dengan melibatkan berbagai tokoh etnik yang ada di Sumbawa, khususnya dari etnik Bali dalam rangka meredam konflik yang lebih luas. (2) Meningkatkan intensitas komunikasi antaretnik dan golongan dalam upaya mengantisipasi isu-isu yang sifatnya provokatif. (3) Menindak tegas para pelaku dan otak kerusuhan melalui upaya mencari, menahan/menangkap, dan menghukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (4) Menghimbau kepada etnik Bali agar tetap tenang, sabar, dan untuk masa-masa yang akan datang dapat meninjau kembali pola penampilan adat/budaya yang tidak sesuai dengan tradisi/

adat/budaya orang Sumbawa. (5) Memberikan bantuan santunan untuk kebutuhan hidup sehari-hari kepada etnik Bali yang mengalami kerugian harta benda maupun jiwa.

Menurut Kartono (1994), setiap masyarakat perlu mengembangkan manajemen resolusi konflik. Yang dimaksud manajemen resolusi konflik adalah strategi penanggulangan konflik yang tidak saja mencakup apresiasi terhadap konflik yang berwujud perilaku menerima perbedaan dan keanekaragaman, tetapi juga menstimulasinya dan menyelesaikannya guna mewujudkan perbaikan-perbaikan yang bermanfaat bagi kelangsungan hidup suatu sistem sosial.

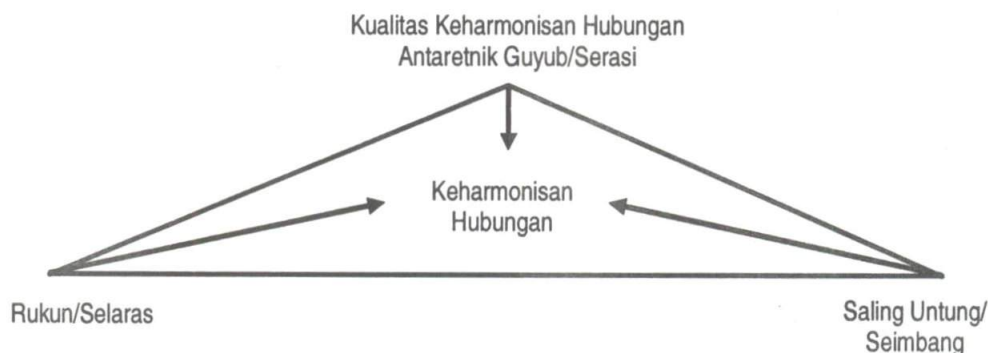
Penerapan manajemen resolusi konflik berkaitan dengan pemahaman tentang sumber konflik. Konflik dapat saja bersumber pada perebutan sumber daya ekonomi, sumber daya sosial, prestise, dan/atau sumber daya kekuasaan. Khusus untuk sumber daya kekuasaan, sumber daya ini berbaaur dengan dualisme kultural yang tercermin dari pemberlakuan paham ke-kita-an dan ke-mereka-an yang diperkuat dengan etnosentrisme, fanatisme agama, dan elemen kultural yang lainnya, baik sebagai penguat identitas etnik maupun pelegitimasi konflik. Namun di sisi lain, walaupun ada sumber konflik, mereka belum tentu berkonflik, melainkan dapat saja berintegrasi (bersatu).

Menurut Sjamsuddin (1996), proses integrasi yang ideal pada masyarakat Indonesia yang multietnik adalah yang bercorak bhineka tunggal

ika, multikultural, atau pluralistik. Pencapaian sasaran itu memerlukan persyaratan, yakni mereka yang berbeda kepentingan, tujuan, agama, maupun etnisitas yang hidup dalam ruang dan waktu yang sama harus mampu mengembangkan iklim sosial yang akomodatif, kooperatif, bertoleransi terhadap perbedaan, dan disertai dengan kemampuan beradaptasi terhadap kebudayaan dominan. Hal ini sebagaimana yang tercermin dari adanya fasih bahasa dan fasih budaya. Pencapaian sasaran ini tidak dapat pula dilepaskan dari komponen-komponen dasar sistem sosiokultural yang berlaku dalam masyarakat, yang di dalamnya mencakup kesepakatan mereka akan sistem budaya fundamental koordinatif, ketersediaan kelompok sosial yang menyilang dan memotong, serta pola kehidupan yang berkomplementer.

Kearifan lokal juga tidak dapat diabaikan dan perlu dihormati sepanjang itu memiliki nilai-nilai kearifan lokal. Misalnya masyarakat Sumbawa mengenal nilai *adat rapang tanah Samawa* (adat istiadat tanah Samawa) atau dikenal juga slogan *senap semu nyaman nyawe* (sejuk, aman, dan damai). Masyarakat Bali juga memiliki ideologi *tri hita karana*, semboyan *desa-kala-patra*, *linggih manul sesana* dan *sesana manut linggih*, ajaran *suvadharma*, dan lain-lain, yang kesemuanya sangat menekankan pada keharmonisan dan kerukunan hidup antarsesama. Untuk itu, diperlukan sarana kontrol sosial agar kelompok masyarakat tidak berpetualang dengan konflik, yakni budaya malu dan budaya takut. (Geertz, 1983; Magnis-Suseno, 2000). Aneka bentuk kearifan lokal itu

Skema 4  
Kualitas Keharmonisan Hubungan Antaretnik



memiliki fungsi yang sama, yakni sebagai resep bertindak agar manusia tidak suka berkonflik. Sebaliknya, mereka berusaha mewujudkan keharmonisan dengan cara bertindak sesuai dengan status dan peranannya dalam suatu kehidupan sosial budaya yang pluralistik.

Secara teoretis, keharmonisan hubungan antaretnik dapat diartikan sebagai kondisi kehidupan bersama antarkelompok etnik yang dinamis, guyub/selaras, rukun/serasi, dan saling menguntungkan/seimbang (Hartoyo, 2004:77-78). Kualitas keharmonisan hubungan antaretnik dapat dilihat pada Skema 4.

Skema 4 kemudian dikaitkan dengan pola hubungan antara etnik Samawa dengan etnik Bali sebelum konflik dan bahkan pasca konflik setelah keadaan menjadi normal. Dapat dikatakan secara lahiriah tampak suatu pola kehidupan yang guyub/serasi dalam kehidupan interaksional sehari-hari, seperti dalam aktivitas ekonomi dan sosial kemasyarakatan, dengan saling mengunjungi, saling bertamu, saling memberi. Semuanya mengarah pada hubungan positif (peningkatan kualitas hubungan), saling untung, seimbang, dan hidup dalam kerukunan dan keselarasan.

Sebagai implementasi nyata dari konsep/teori di atas, dapat dilakukan pembentukan kelompok sosial antaretnik yang menyilang dan memotong atau pola kehidupan yang berkomplementer. Hal itu dapat dilakukan melalui pembentukan forum komunikasi antarbudaya sebagai sarana penyampaian informasi budaya masing-masing dalam rangka memelihara saling pengertian dan toleransi.

Berkenaan dengan itu, sebaiknya masyarakat Sumbawa mengembangkan manajemen resolusi konflik berbasis komunitas. Seperti disebutkan oleh Giddens (1999), manajemen resolusi konflik berbasis komunitas merupakan energi lokal yang sangat bermanfaat bagi penanggulangan konflik, baik secara preventif maupun kuratif. Penerapan manajemen konflik berbasis komunitas tetap tidak dapat dilepaskan dari kesepakatan akan sistem budaya fundamental koordinatif yang bersumber pada budaya nasional, agama, dan

kearifan lokal yang antara lain menekankan pada nilai-nilai universal, seperti toleransi dan solidaritas sosial kasih sayang. Namun apa yang ideal secara tekstual belum tentu memadai secara kontekstual karena masih adanya kendala yang bersumber pada paham ke-kitaan dan ke-mereka-an, politik *othering*, *ethnosentrisme eksklusivisme* keagamaan, dan fundamentalisme agama. Oleh karena itu, konflik antaretnik maupun antaragama, baik yang bersifat konflik laten maupun konflik terbuka masih tetap sulit dihindari.

Dalam hal ini, tujuan resolusi konflik adalah tetap memelihara persatuan dan integrasi antar etnik. Upaya integrasi ini dalam rangka mempertemukan kepentingan antarkelompok yang pernah bertikai agar di masa-masa yang akan datang tetap dapat menjalin harmonisasi secara bersama-sama dalam menjalankan aktivitas keagamaan, kegiatan ekonomi, perkawinan, pendidikan, hidup berkeluarga, dan bertetangga. Semua hal itu perlu didasarkan pada sikap toleransi antarsesama etnik, golongan, maupun agama. Selain itu, hubungan yang sifatnya sementara dalam membangun hidup bermasyarakat juga perlu dibangun melalui kegiatan saling bertamu, makan bersama, saling menawarkan, dan tolong-menolong dalam berbagai aktivitas kemasyarakatan. Wadah yang diperlukan untuk memelihara hubungan yang harmonis dapat melalui pembentukan forum komunikasi lintas etnik/agama sehingga komunikasi budaya antaretnik dapat berlangsung secara efektif.

Dalam upaya terus membangun hubungan yang harmonis dan integrasi antaretnik, perlu dikemukakan beberapa konsepsi tentang pentingnya integrasi bangsa dalam masyarakat yang majemuk. Untuk mencapai keseimbangan (integrasi) dalam suatu masyarakat, Parsons (1981) menunjukkan empat prasyarat yang disingkat AGIL. (1) *Adaptation*, yaitu sistem harus menyesuaikan diri dengan lingkungannya. (2) *Goal attainment*, yaitu setiap sistem harus memiliki alat untuk memobilisasi sumber daya supaya dapat mencapai tujuan yang diinginkan. (3) *Integration*, yaitu sistem harus

mempertahankan koordinasi dan kesatuan secara internal dalam setiap bagian dan membangun cara-cara untuk mengatasi gangguan. (4) *Latent* atau *pattern maintenance*, yaitu setiap sistem sedapat mungkin harus mempertahankan dirinya dalam keadaan yang seimbang dan harmonis.

Pentingnya masalah integrasi tersebut bukanlah berbicara masalah pengintegrasian keturunan asing semata, melainkan masalah pengintegrasian seluruh penduduk pribumi untuk menjadi anggota nation Indonesia. Adapun ciri-ciri suatu *nation* adalah adanya kebudayaan, bahasa, identitas sendiri, serta perasaan solidaritas di antara sesama warga bangsa. Hasil penelitian Bruner (1972) menunjukkan bangsa Indonesia jarang sekali berbicara soal suku bangsa bila mereka sedang berada di antara orang-orang dari suku bangsa lain, namun mereka sering kali mempercakapkan suku bangsanya sendiri. Jadi salah satu masalah serius yang dihadapi Indonesia sebagai bangsa multietnik adalah masalah integrasi nasional. Ekspresi rasa kesukubangsaan tampaknya masih sering menimbulkan ketegangan dalam hubungan antarsuku bangsa sehingga persepsi sosial, stereotipe etnik, dan sikap antargolongan etnik masih memegang peranan penting dalam memelihara tingkah laku antar golongan etnik di Indonesia.

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa cara mengatasi (resolusi) konflik etnik Samawa dengan etnik Bali pasca konflik adalah melalui penerapan manajemen konflik berbasis komunitas. Perlu dilakukan koordinasi dengan melibatkan berbagai tokoh etnik yang ada di Sumbawa, meningkatkan komunikasi budaya antara etnik Samawa dengan etnik Bali agar tetap menjalin hubungan yang harmonis dan toleransi antaretnik/umat yang hidup di Kabupaten Sumbawa.

Berdasarkan berbagai pembahasan di atas, dapat dirumuskan proposisi yang berkaitan dengan cara mengatasi (resolusi konflik) etnik Samawa dengan etnik Bali sebagai berikut.

“Apabila kelompok etnik saling memiliki kesadaran dan sikap positif antara satu

dengan yang lainnya, hubungan antaretnik cenderung diwarnai oleh rasa keguyuban, kerukunan, dan saling menguatkan. Sebaliknya, semakin ada prasangka negatif antaretnik yang ditandai dengan adanya jarak hubungan kurang akrab, kurang intim, dan mencari kesalahan orang lain, cenderung menghasilkan hubungan yang saling merugikan”.

## Penutup

Latar belakang dan motivasi kehadiran etnik Bali di Kabupaten Sumbawa adalah karena keterdesakan ekonomi dan geografis di daerah asal dengan motivasi ingin merantau dan meningkatkan taraf hidup. Faktor penyebab konflik adalah karena adanya dominasi etnik Bali dalam kehidupan sosial, politik, dan budaya etnik Samawa, yaitu dalam hal mengakses sumber-sumber ekonomi, jabatan-jabatan penting di birokrasi (pemerintahan, swasta, BUMM), serta adanya perilaku dan penampilan adat/budaya Bali yang dianggap mencolok oleh etnik Samawa. Cara mengatasi (resolusi) konflik adalah dengan mengembangkan manajemen konflik berbasis komunitas melalui koordinasi dengan melibatkan berbagai tokoh etnik Samawa dan etnik Bali yang ada di Sumbawa. Perlu ditingkatkan pula komunikasi budaya untuk tetap menjalin hubungan yang harmonis dan saling pengertian/toleransi antaretnik/umat yang hidup di Kabupaten Sumbawa.

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan di atas, dapat disarankan beberapa hal sebagai berikut. Masyarakat Sumbawa mengharapkan adanya teladan elite yang benar-benar arif, bijaksana, dan menyejukkan. Oleh karena itu, segenap elite penguasa, tokoh masyarakat, dan tokoh agama kiranya dapat memberikan teladan yang positif dalam berperilaku dan tetap mengampanyekan pentingnya toleransi dalam kehidupan masyarakat yang majemuk.

Warga etnik Samawa kiranya dapat menjaga dan memelihara hubungan yang positif dengan etnik Bali dengan cara memahami dan menghargai adat/tradisi yang dimiliki dan ditampilkan oleh etnik Bali (yang positif). Etnik



Bali telah menjadi bagian dari masyarakat Sumbawa dan telah memberikan kontribusi yang nyata dalam mengembangkan berbagai potensi Sumbawa di bidang ekonomi, pertanian, maupun bidang-bidang lainnya.

Warga etnik Bali kiranya dapat belajar dari pengalaman pahit peristiwa konflik masa lalu yang telah banyak memakan korban moral maupun material. Oleh karena itu, segala kebiasaan negatif yang tidak berkaitan langsung dengan ritual keagamaan kiranya dapat ditinggalkan demi citra diri dan nama besar Bali di mata masyarakat Sumbawa, bahkan di mata dunia.

Hasil penelitian ini kiranya dapat menjadi acuan penting bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan dan keberadaan etnik Samawa maupun etnik Bali serta etnik lainnya yang hidup di Kabupaten Sumbawa yang multietnik. Dengan demikian, dapat mendukung hubungan (interaksi) yang harmonis bagi setiap etnik yang tinggal dan hidup di Kabupaten Sumbawa.

Pola kebijakan yang perlu dikembangkan, antara lain, adalah pengaturan dan pembagian lokasi lahan transmigrasi maupun lahan usaha yang ada di pusat kota. Semuanya agar dapat diatur secara adil dengan penduduk setempat. Diperlukan pengaturan pola permukiman dan pembauran tempat tinggal antara para pendatang (warga Bali) dengan penduduk setempat. Warga etnis Bali perlu diberikan izin lokasi tempat peribadatan yang representatif. Warga etnik Bali juga perlu dilibatkan dalam kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan. Penempatan pejabat bagi warga pendatang sebaiknya dilakukan secara proporsional dan profesional serta adanya penegakan hukum yang tegas bagi setiap warga masyarakat yang melanggar dan melakukan kekerasan akibat konflik.

#### Daftar Pustaka

Ahmad, Rofiq. 2002. *Budaya Kepeloporan dalam Mobilitas Penduduk*. Jakarta: Kerja sama Penerbit Puspaswara dengan Deptrans dan PPH.

Atmadja, N. B. 2002. *Manajemen Konflik pada Masyarakat Desa Adat Multietnik di Kabupaten Buleleng Bali*. Singaraja: M.M.S.K., IKIP Negeri Singaraja

Badan Pusat Statistik Kabupaten Sumbawa. 2002. *Sumbawa Dalam Angka*. Sumbawa Besar: BPS dan Bappeda Kab. Dati II Sumbawa.

Bart, Frederick. 1969. *Kelompok Etnik dan Batasannya*. Jakarta: Indonesia University Press.

Bruner, Edward M. 1972. *The Expression of Ethnicity in Indonesia*, in A. Cohen, ed. *Urbanethnicity*. London: Ravistock.

Depdikbud. 1977/1978. *Sejarah Daerah Nusa Tenggara Barat*. Jakarta: Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya.

Giddens, Anthony. 1999. *Beyond Left and Right, Tarian "Idiologi Alternatif" di atas Pusara Sosialisme dan Kapitalisme*. Yogyakarta: Penerbit IRCISoD.

Haris. Syamsuddin. 2002. *Otonomi Daerah, Demokratisasi dan Pendekatan Alternatif Resolusi Konflik Pusat Daerah*. Semarang: Makalah Kongres AIPI.

Hartoyo. 2004. *Konflik dan Keharmonisan Hubungan Antara Etnik Asli Lampung dengan Etnik Pendatang Dalam Dinamika Kehidupan Masyarakat Lampung Pasca Orde Baru*, Makalah Seminar Internasional ke-3, Salatiga: Yayasan PERCIK.

Huntington, Paul T. 1996. *The Clash Of Civilization And Remarking Of World Order*. New York: Simon and Schuster.

Kusnadi, H. HMA. 2002. *Masalah, Kerjasama, Konflik dan Kinerja: Kontemporer & Islam*. Malang: Penerbit Taroda.

Lutan, Rusli. 2001. *Keniscayaan Pluralitas Budaya Daerah: Analisis Dampak Sistem Nilai Budaya Terhadap Eksistensi Bangsa*. Bandung: Angkasa.

Mac.Andrew, Colin and Rahardjo, Ed. 1982. *Pemukiman di Asia Tenggara dan Transmigrasi di Indonesia: Suatu*

- Perbandingan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Miall, Hygh Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse. 2000. *Resolusi Damai Konflik Kontemporer*. Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persada.
- Pelly, Usman. 1994. *Interaksi Antar Suku Bangsa dalam Masyarakat Majemuk*. Jakarta: Depdikbud R. I.
- Ritzer, George. 2002. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*. Penyardur: Alimandan. Jakarta: Penerbit CV. Rajawali Pers.
- Suparlan, Parsudi. 2002. "Konflik sosial dan alternatif pencegahannya", *Antropologi Indonesia, Journal of Social and Cultural Anthropology*, 13(59): 1-5.
- Suseno, Frans Magnis. 2000. *Mencari Makna Kebangsaan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Tjiptoherijanto, Prijono. 1997. *Migrasi, Urbanisasi dan Pasar Kerja di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Warnaen, Suwarsih, 2002. *Stereotip Etnik dalam Masyarakat Multietnik*. Yogyakarta: Mata Bangsa Kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation.

## EVALUASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN BANGUNAN DI KABUPATEN SLEMAN<sup>1</sup>

*Wawan Hariawan<sup>2</sup>*

### Abstract

*The implementation of IMB Permit in Sleman just reached the number of ownership 28.65% from full scale building. This became the strong indication that IMB permit in Sleman is not yet optimal in reaching the target. This research uses evaluation study to explain the three factors as the root causes of the policy optimization. First, service. The research shows that there were still service uncertainty in aspects of time and expenses, limitation of officers, and complexity of the procedure. Second, society awareness. The society awareness was still low in acknowledge the benefit to have IMB permit. This was caused by the ineffective socialization from the government. Third, law enforcement. The related law in establish the firm IMB permit should be strengthen. There should be a clear reward and punishment involved in this case.*

**Keywords:** *permit policy, society awareness, law enforcement*

### IMB dan Rencana Tata Ruang Wilayah

Laju pertumbuhan lahan terbangun di Kabupaten Sleman menunjukkan kecenderungan yang sangat tinggi, bahkan tampak secara kasat mata sebagai dinamika pertumbuhan wilayah ke arah urban. Banyak faktor yang menyebabkan kondisi demikian, termasuk besarnya potensi investasi di kabupaten ini. Peluang investasi yang didominasi oleh sektor jasa telah membawa daerah ini menjadi salah satu pilihan menarik bagi para pelaku usaha maupun investor untuk mengembangkan usaha dan menanamkan modalnya.

Dalam beberapa tahun terakhir, aglomerasi perkotaan dari Kota Yogyakarta memang telah merambah ke wilayah-wilayah lain, terutama Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul (SekBer Kartamantul, 2006). Perluasan

kawasan hunian dan ciri-ciri urban yang lain tidak lagi menghiraukan batas-batas yurisdiksi wilayah. Efek dari 'industri' pendidikan yang menjadi ikon utama Yogyakarta sebagai kota pendidikan memang telah menjadi daya tarik luar biasa.

Sleman, bahkan menduduki peringkat tertinggi di kawasan Kartamantul (Yogyakarta, Sleman, Bantul) untuk tingkat laju konversi lahan pertanian menjadi nonpertanian. Oleh karenanya, sangat menarik untuk mengkaji kebijakan perizinan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) di wilayah ini, terlebih jika dikaitkan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Mengapa demikian? Secara kewilayahan, Kabupaten Sleman terletak di hulu Provinsi D. I. Yogyakarta yang melaksanakan fungsi tangkapan air

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan naskah publikasi dari tesis penulis dalam mencapai gelar S2 di Magister Studi Kebijakan Universitas Gadjah Mada.

<sup>2</sup> Staf Bagian Organisasi Sekda Kabupaten Sleman.

(*catchment area*) dan menjadi daerah penyangga bagi wilayah-wilayah di bawahnya. Potensi dan posisi wilayah yang demikian telah menegaskan adanya fungsi pengendalian yang harus diemban oleh pemerintah daerah. Salah satunya adalah melalui kebijakan perizinan yang berkaitan dengan tata bangunan, tata lingkungan, maupun tata ruang (IMB, IPPT, dan sebagainya).

Potensi investasi yang cukup besar di kabupaten ini seharusnya jangan terkendala oleh rendahnya kualitas pelayanan perizinan oleh birokrasinya. Pelayanan perizinan merupakan pintu pertama bagi setiap usaha pembangunan dan gerbang utama bagi investasi. Oleh karena itu, pelayanan yang memuaskan mutlak dan mendesak untuk dilaksanakan dalam upaya efektivitas dan efisiensi pemerintahan (Sekber Kartamantul, 2006).

Penyelenggaraan pelayanan IMB di Kabupaten Sleman didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 1 Tahun 1990 (Anonim, 1990). Jika dilihat dari perspektif waktu, peraturan daerah yang sudah 17 tahun lebih diimplementasikan ini selayaknya dievaluasi untuk mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut optimal dalam mencapai tujuannya dan dapat disesuaikan dengan dinamika lingkungan, baik menyangkut substansi maupun konteksnya. Meskipun IMB lebih berorientasi pada tata bangunan dan bukan satu-satunya perizinan yang akan menentukan upaya pengendalian tata ruang, pendapat awam akan dengan mudah menuding IMB sebagai penyebab jika penataan ruang tidak berjalan efektif. Realitas inilah yang mendasari pemikiran perlunya penelitian tentang perizinan dilaksanakan. Posisi IMB dalam 'dunia perizinan', terutama di Kabupaten Sleman, sangat penting sehingga kinerja kebijakan publik pada jenis izin ini akan cukup mewarnai penilaian masyarakat terhadap kinerja pemerintah.

Hingga saat ini, angka capaian kepemilikan IMB di Kabupaten Sleman baru 28,65 persen dari keseluruhan jumlah rumah/bangunan yang ada (Dinas Kimpraswil, 2007). Angka tersebut

tentu saja belum dapat menjadi gambaran yang menggembirakan. Hal itu terutama dikaitkan dengan hasil penyelenggaraan pelayanan maupun upaya pengawasan dan pengendalian bangunan yang dilakukan oleh sebuah pemerintah daerah di wilayahnya. Melalui upaya pelayanan dan pengendalian yang optimal bukan hanya pelayanan langsung kepada masyarakat (ketika berinteraksi dalam proses pengurusan IMB) yang dapat diharapkan akan semakin berkualitas. Namun dampak kebijakan juga akan memberikan kontribusi positif terhadap upaya penciptaan tata ruang ideal, yang mampu memberikan kenyamanan sekaligus mengakomodasi kebutuhan masyarakat sebagai hasil fungsi pelayanan publik pemerintah.

Pemerintah sebagai regulator akan dapat menyediakan ruang publik yang mampu mengakomodasi pemenuhan kebutuhan kehidupan dan penghidupan masyarakat secara berkesinambungan, termasuk menjaga kelestarian lingkungan. Ini merupakan wujud pelayanan publik dalam pengertian yang luas. Untuk mencapai kondisi tersebut, diperlukan unsur keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam konteks implementasinya, baik pada sisi penyelenggara pelayanan (pemerintah) maupun sasaran pelayanan (masyarakat). Pemerintah yang berorientasi pada kualitas pelayanan publik, dengan kepastian pelayanan sebagai salah satu aspek utamanya, dikawal dengan adanya penegakan hukum, serta diimbangi dengan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan adalah gambaran ideal keberhasilan implementasi kebijakan publik, termasuk di antaranya kebijakan perizinan IMB ini.

Namun demikian, dalam realitasnya masih dijumpai adanya indikasi implementasi kebijakan IMB yang belum berjalan optimal di Kabupaten Sleman. Masih banyak bangunan yang tidak mengindahkan aspek-aspek utama dalam perizinan IMB, seperti kesesuaian dengan tata ruang, terpenuhinya persyaratan utilitas, dan ketaatan pada sempadan jalan. Maraknya pembangunan rumah pribadi maupun perumahan di lahan-lahan pertanian yang subur

dan berada di daerah tangkapan air membuktikannya. Belum lagi tren di sektor jasa dan perdagangan yang menyuburkan tumbuhnya pertokoan, ruko, kios, dan tempat usaha lainnya juga memanfaatkan lahan yang semula adalah lahan pertanian. Ini yang belum tentu sesuai dengan RTRW semakin jelas menunjukkan pembangunan fisik tidak selalu berjalan sesuai dengan konsep ideal dalam rencana penataan ruang.

Jika keadaan ini terus berlangsung, bukan tidak mungkin Kabupaten Sleman akan mengalami perkembangan spasial kota yang tidak terkendali (*unmanaged growth*). Gejala demikian, oleh Yunus (2005:1), diyakini merupakan pemicu munculnya permasalahan lingkungan, baik lingkungan biotik, abiotik, sosio, kultural, dan ekonomi pada masa yang akan datang. Indikasi awal keadaan tersebut kini telah terasa di wilayah Kabupaten Sleman, seperti kemacetan di beberapa ruas jalan dan juga air menggenang ketika turun hujan di beberapa kawasan padat bangunan.

Gejala dampak buruk pertumbuhan wilayah ke arah urban semacam itu akan dapat dikurangi dengan mengoptimalkan pemanfaatan instrumen tata ruang dan bangunan. Salah satunya adalah dengan IMB dan pemerintah merupakan penentu utama keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Menurut Yunus (2005:3), disparitas antara konsepsi ideal tata spasial dengan gejala faktual di lapangan lebih banyak disebabkan oleh tatanan birokrasi yang kurang baik, rendahnya pemahaman mengenai konsepsi *sustainable development*, ketiadaan konsistensi dan konsekuensi aplikasi peraturan, serta tidak tersosialisasikannya peraturan, termasuk visi dan misi pemerintah kota dan daerah dalam upayanya mencapai tata spasial yang *sustainable*.

Keadaan dan pemikiran seperti itulah yang mendorong dilakukannya penelitian ini tentang kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman. Pertanyaan *mengapa kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman belum optimal mencapai tujuan dan faktor apa saja yang menjadi penyebabnya?* menjadi landasan sebuah studi

evaluasi terhadap kebijakan pengendalian bangunan di tengah tuntutan kepastian pelayanan dalam implementasinya.

Untuk mengevaluasi kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman selama rentang waktu akhir 2007 hingga awal 2008, penulis melakukan penelitian yang bersifat induktif menggunakan metode deskriptif kualitatif. Alasan pemilihan metode kualitatif lebih pada sifat masalah yang diteliti. Pilihan ini diyakini tepat karena kebijakan dalam perizinan IMB di Kabupaten Sleman dapat lebih mendalam dikaji dan dievaluasi dengan penelitian kualitatif. Dengan metode kualitatif dapat diungkapkan hal-hal di balik kebijakan yang baru sedikit diketahui atau sulit diungkapkan dengan metode kuantitatif. Dengan demikian, diharapkan hasil penelitian kualitatif ini dapat melengkapi atau menyempurnakan hasil penelitian pada topik kajian yang sama yang pernah dilakukan sebelumnya.

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa keterangan dan penjelasan dari para narasumber, baik dari pihak birokrasi maupun masyarakat, dan catatan observasi peneliti sebagai hasil pengamatan di lapangan. Sedangkan data sekunder diperoleh dari beberapa sumber maupun informasi lain seputar masalah IMB di Kabupaten Sleman. Data-data tersebut diperoleh terutama melalui observasi, wawancara, dan pengolahan dokumentasi, yang dilakukan oleh peneliti sebagai instrumennya (*human instrument*) dengan menggunakan beragam sarana.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu dengan mendeskripsikan atau menggambarkan keadaan/fenomena seputar kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman dalam implementasinya, berdasarkan fakta yang ditemukan di lapangan, kemudian fenomena tersebut dianalisis dan dievaluasi untuk memperoleh kesimpulan. Informasi yang memang masih sedikit, sebatas, dan umum yang semula dimiliki peneliti tentang kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman merupakan awal dari rangkaian proses penelitian ini yang disebut sebagai tahap orientasi dan deskripsi.

Dengan *grand tour question*, peneliti mendeskripsikan apa yang ketika itu dilihat, didengar, dirasakan, dan ditanyakan. Dalam tahapan tersebut data yang diperoleh cukup banyak, bervariasi, dan belum tersusun secara jelas. Tahap kedua adalah tahap reduksi/fokus, yaitu peneliti mereduksi segala informasi yang diperoleh, menyortir data dengan memilih data yang menarik, penting, berguna, dan baru. Proses selanjutnya adalah tahap seleksi. Pada tahap ini peneliti menguraikan aspek pelayanan, kesadaran masyarakat, dan aparat penegak hukum dalam kebijakan perizinan IMB sebagai fokus yang telah ditetapkan menjadi uraian yang lebih rinci.

Proses analisis data yang dilakukan pada penelitian ini berlangsung selama dan pasca pengumpulan data. Proses analisis mengalir dari tahap awal hingga tahap penarikan kesimpulan hasil studi, sebagaimana oleh Miles dan Huberman dalam Salim (2006:22) disebut sebagai model alir (*flow model*). Meskipun dikatakan sebagai model alir, proses analisis tidak menjadi kaku oleh batasan-batasan kronologis tersebut sebagaimana dikatakan oleh Salim (2006:22). Komponen-komponen analisis data (yang mencakup reduksi, penyajian data, dan penarikan kesimpulan) secara interaktif saling berhubungan selama dan sesudah pengumpulan data. Karakter yang demikian menjadikan analisis data kualitatif disebut pula sebagai model interaktif, sebagaimana digunakan juga dalam penelitian ini.

### **Kualitas Pelayanan Perizinan IMB**

Perizinan IMB di Kabupaten Sleman merupakan langkah pemenuhan aspek legalitas suatu bangunan setelah memenuhi persyaratan teknis sebagaimana diatur dalam Peraturan Bangunan yang tertuang pada Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 1 Tahun 1990. IMB adalah izin untuk mendirikan, mengubah, memperbaiki, dan/atau membongkar bangunan, dengan perhatian utama pada kelayakan struktur bangunan.

Perizinan ini bertujuan memberikan kepastian hukum maupun teknis, yang menjamin suatu

bangunan telah sesuai dengan persyaratan teknis keamanan maupun kenyamanan bangunan. Melalui mekanisme perizinan ini, Pemerintah Kabupaten Sleman berhak mengatur sekaligus bertanggung jawab atas aspek teknis semua bangunan yang berada di wilayah Kabupaten Sleman. Bagi Pemerintah Kabupaten Sleman, perizinan IMB sebenarnya memiliki fungsi yang cukup signifikan dalam konteks pengendalian lingkungan, bahkan tata ruang. Meskipun tidak secara langsung memberikan kontribusi, kepemilikan IMB akan menjadi indikasi atau bahkan dapat dijadikan sebagai salah satu bukti suatu bangunan yang terletak pada suatu lokasi di wilayah Kabupaten Sleman telah sesuai dengan tata bangunan, tata lingkungan, maupun tata ruang.

Posisi strategis Kabupaten Sleman menyebabkan pesatnya peningkatan permintaan pembangunan perumahan. Walaupun potensi pengembangan perumahan cukup besar, seharusnya tetap diupayakan kegiatan pengendalian melalui penggarapan potensi secara benar. Pelayanan perizinan yang merupakan fungsi pengendalian penatagunaan tanah sekaligus pembinaan terhadap usaha perumahan juga harus diefektifkan. Gejala yang cukup meresahkan adalah kondisi faktual di lapangan yang menunjukkan bahwa hingga saat ini di Kabupaten Sleman masih banyak perumahan yang belum memiliki IMB.

Ketidakpastian penyelenggaraan pelayanan perizinan IMB di Kabupaten Sleman masih menggejala pada beberapa aspek penting yang berpengaruh langsung terhadap kualitas pelayanan perizinan, di antaranya pada aspek biaya, waktu, prosedur, persyaratan, maupun aparat penegak hukumnya. Penelitian ini juga menemukan aspek kepastian pelayanan menjadi faktor utama yang dibutuhkan dalam membangun kualitas pelayanan pada kebijakan perizinan IMB. Belum terciptanya kepastian pelayanan dalam penyelenggaraan perizinan IMB di Kabupaten Sleman menjadi salah satu penyebab utama belum optimalnya perizinan ini (Bagian Organisasi Setda Kabupaten Sleman dan GTZ, 2004).

**a. Persyaratan, Prosedur, Waktu, dan Biaya**

Beberapa lampiran yang dipersyaratkan dalam permohonan IMB tidak semuanya dapat dikerjakan dan disiapkan sendiri oleh pemohon, terutama yang berasal dari kalangan masyarakat awam. Masyarakat harus mengandalkan jasa pihak lain, atau bahkan kepada aparat secara perseorangan nonkedinasan. Total biaya yang dikeluarkan selama mengurus IMB dapat bervariasi tergantung pada berbagai hal yang tidak sepenuhnya dapat dikendalikan oleh masyarakat pemohon. Pada praktiknya, keterbatasan kemampuan masyarakat dalam menyiapkan/memenuhi persyaratan IMB ini membuka peluang terjadinya pembengkakan biaya karena telah dimanfaatkan oleh aparat sejak dari tingkat RT hingga level kabupaten. Kondisi demikian tentu saja menyebabkan total biaya yang harus dikeluarkan untuk pengurusan IMB menjadi lebih besar.

Di samping itu, prosedur pelayanan perizinan IMB yang cenderung kompleks dan panjang mengharuskan pemohon mengorbankan waktu yang cukup banyak. Hal tersebut menjadi salah satu faktor penyebab salah satu jenis pelayanan publik ini cukup sulit dijangkau secara wajar oleh masyarakat, terutama yang mempunyai tingkat kesibukan yang tinggi. *Opportunity cost* yang harus mereka bayar untuk dapat memperoleh pelayanan perizinan ini menjadi mahal. Ketidakpastian ini mendorong para pemohon potong kompas dengan memanfaatkan calo, baik dengan cara 'meminta tolong' secara personal terhadap petugas pelayanan maupun melalui pihak ketiga yang memang menjalankan usaha biro jasa. Meskipun harus mengeluarkan biaya tambahan, masyarakat merasa lebih mendapatkan kepastian tanpa harus repot.

Jenjang birokrasi dalam proses pengurusan IMB di Kabupaten Sleman, meski hanya bersifat legalisasi, berimplikasi pada biaya (tidak resmi) yang harus dikeluarkan oleh pemohon. Di level desa misalnya, pemohon sering kali harus mengeluarkan biaya lebih di luar biaya resmi sebagaimana diatur dalam Peraturan Desa tentang Pungutan Desa. Memang bukan

merupakan suatu keharusan (bersifat sukarela), namun jelas hal tersebut tetap memberatkan masyarakat pemohon. Terlepas pada level mana hal ini terjadi, yang jelas hal tersebut menjadi kendala dalam meningkatkan kualitas pelayanan.

Meskipun petugas pelayanan menjelaskan prosedur pelayanan dengan jelas, hal itu tidak berarti pemohon mendapatkan kepastian pelayanan. Pemohon IMB tetap tidak memperoleh kepastian mengenai kapan proses pengurusannya akan selesai, terutama yang mempersyaratkan *site-plan* karena dibutuhkan ketelitian, kecermatan, dan kehati-hatian pemerintah daerah dalam proses pengesahannya terkait dengan perizinan yang bersifat konsesi.

Persyaratan dan prosedur pengurusan IMB sebagai salah satu perizinan utama dalam rangkaian perizinan usaha, oleh masyarakat pelaku usaha, dirasakan masih sulit dan berbelit-belit, serta tidak ada kepastian waktu dan biaya. Ketidakpastian semacam ini jelas kontraproduktif terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan dan justru dapat menyebabkan masyarakat/pelaku usaha enggan untuk mengurus IMB-nya. Dengan demikian, dapat dikatakan kebijakan perizinan IMB yang diterapkan masih kurang kontributif terhadap pengembangan iklim investasi di Kabupaten Sleman.

**b. Struktur Kelembagaan**

Hingga saat ini, instansi teknis yang secara langsung menangani pelayanan perizinan IMB di Kabupaten Sleman adalah Seksi Perizinan pada Bidang Permukiman Dinas Kimpraswilhub. Dalam teknis pelayanannya, seksi ini didukung oleh UPTPSA yang berfungsi sebagai *front-office*. Namun apabila dibandingkan dengan volume beban kerjanya, maka sebagai *back-office* institusi ini cukup kewalahan. Seksi ini dipimpin oleh seorang kepala seksi, pejabat bereselon IV, dengan jumlah staf 13 orang dan 1 di antaranya adalah PPNS Pengawas Bangunan. Struktur organisasi dan jumlah SDM ini memang menjadi kendala tersendiri dalam upaya mengoptimalkan kinerja organisasi. Belum lagi

jika dipertanyakan hingga tugas pengawasan dan pengendalian bangunan yang kontributif terhadap tata ruang.

Kondisi ini memang dapat dikatakan tidak banyak terbantu oleh keberadaan UPTPSA. Fungsi UPTPSA hingga kini adalah sebagai pintu gerbang pengurusan perizinan, sementara proses selanjutnya akan dikirim dan diproses di instansi teknis hingga izinnya keluar. UPTPSA tidak mempunyai kewenangan kepada instansi teknis dalam usaha perbaikan pelayanan perizinan, untuk mempercepat misalnya, sangat tergantung pada inisiatif positif dari instansi teknis. Rumitnya pengurusan persyaratan dan prosedur IMB tidak selesai hanya pada informasi yang mampu diberikan oleh petugas di UPTPSA. Sering masyarakat harus melakukan konfirmasi secara fisik ke Seksi Perizinan Dinas Kimpraswilhub.

### **c. Kompleksitas Regulasi**

Regulasi yang sejak awal menjadi konsideran dalam Peraturan Bangunan sebagai payung hukum IMB adalah Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 12 Tahun 1978 tentang Garis Sempadan (Anonim, 1998). Selain itu, juga mengacu pada Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1997 tentang Pengaturan Garis Sempadan pada Jalan Nasional dan Provinsi (Anonim, 1997). Ketentuan *rooi* jalan pada dua regulasi inilah yang masih sangat banyak dilanggar oleh bangunan-bangunan di tepi jalan yang tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Sleman.

Dalam perkembangannya, implementasi IMB perlu didukung dengan beberapa regulasi lain yang dimaksudkan untuk lebih mengefektifkan kebijakan perizinan ini, sekaligus mendekatkan fungsinya pada kebutuhan pengendalian lingkungan dan tata ruang. Dalam Peraturan Bangunan hanya diatur aspek teknis dari bangunan saja sehingga kurang akomodatif terhadap perkembangan tujuan kebijakannya, yaitu memberikan kontribusi terhadap tata lingkungan maupun tata ruang.

Dinamika regulatif dalam rangka penyempurnaan fungsi IMB untuk mampu

memberikan kontribusi terhadap tata lingkungan maupun tata ruang, di antaranya diwarnai dengan diterbitkannya beberapa aturan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman. Hal ini, baik yang secara khusus terkait langsung dengan kebijakan IMB maupun untuk mendukung kebijakan tata ruang pada umumnya. Beberapa produk dari regulasi tersebut kemudian menjadi prasyarat diterbitkannya IMB, baik secara integral maupun menjadi produk perizinan tersendiri. Hal inilah yang tidak mudah dalam pelaksanaannya dan menjadikan proses penerbitan IMB penuh dengan regulasi yang kompleks. Kebijakan tersebut memang positif dari sudut pandang orientasi pengendalian lingkungan dan tata ruang. Akan tetapi, dari sudut kepentingan pengguna layanan IMB, hal tersebut menghadirkan kesulitan yang disebabkan oleh kompleksnya aturan.

### **Kesadaran Masyarakat dalam Implementasi Kebijakan Perizinan IMB**

Peran serta masyarakat dalam mengoptimalkan fungsi perizinan IMB merupakan suatu keharusan agar kebijakan yang dijalankan tidak mengabaikan ide dan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, masyarakat merasa *handarbeni* (memiliki) kebijakan tersebut, yang secara otomatis akan menciptakan kesadaran terhadap tujuan kebijakan perizinan tersebut.

#### **a. Kemanfaatan Bersama**

Tingkat kesadaran masyarakat Sleman terhadap tujuan kebijakan perizinan IMB masih jauh dari memadai. Hal ini tampak jelas dari salah satu indikator kesadaran masyarakat berupa dukungan terhadap implementasi kebijakan ini yang ditunjukkan dengan angka kepemilikan sertifikat IMB. Angka tersebut baru mencapai 28,65 persen dari total jumlah bangunan. Tentu saja ini merupakan angka capaian yang masih rendah untuk mengarah pada konsep ideal dukungan masyarakat.

Kepemilikan IMB yang berlandaskan kesadaran pribadi pemilik bangunan masih sangat rendah. Hingga saat ini, masyarakat



memang belum mendapatkan nilai tambah secara langsung dengan dimilikinya IMB, kecuali bagi pelaku usaha. Dengan demikian, IMB hampir tidak memiliki daya tarik yang mampu mendorong masyarakat untuk memilikinya. Perlu dikaji adanya stimulan yang dapat menciptakan daya dorong bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam perizinan IMB ini.

Efek komunitas dari efektifnya perizinan IMB yang akan langsung bersentuhan dengan kehidupan sehari-hari masyarakat adalah kontribusi positif IMB terhadap penciptaan kualitas permukiman yang layak huni (*livable environment*) dan berkelanjutan. Manfaat itu memang belum disadari oleh sebagian besar masyarakat Sleman. Masyarakat masih cenderung mencermati dan memperhitungkan apa yang akan mereka terima (secara langsung) setelah memiliki sertifikat IMB.

#### **b. Efektivitas Sosialisasi**

Efektivitas kegiatan sosialisasi yang telah dilakukan belum maksimal karena masyarakat bukan hanya membutuhkan informasi tentang IMB-nya saja, tetapi juga tentang perizinan-perizinan lain yang menjadi prasyarat IMB. Informasi-informasi itu yang justru hingga saat ini belum banyak diperoleh masyarakat. Ketidaktahuan masyarakat jelas menunjukkan belum efektifnya sosialisasi berbagai hal terkait dengan penerbitan IMB.

Dibutuhkan langkah sosialisasi perizinan IMB yang tidak sekadar publikasi informasi, namun sosialisasi yang mampu membangkitkan pemahaman yang melembaga pada setiap warga masyarakat. Sosialisasi yang berupa kegiatan publikasi saja harus diartikan sebagai langkah awal pembuka pintu langkah-langkah esensial berikutnya. Sosialisasi yang hanya berupa publikasi saja justru akan menghadirkan perbedaan anggapan/persepsi. Pemerintah merasa telah menyosialisasikan kebijakannya dengan menyebarkan informasi, sementara sebagian besar masyarakat merasa belum pernah mendapatkan informasi tersebut, khususnya terkait dengan persyaratan dan prosedur perizinan IMB yang menurut mereka

cukup kompleks itu. Dampak sosialisasi perizinan IMB yang signifikan memengaruhi kesadaran masyarakat masih cukup sulit ditemukan.

Ketidakefektifan sosialisasi IMB ini memang berdampak pada ketidaktahuan masyarakat terhadap persyaratan-persyaratan yang dibutuhkan dalam perizinan tersebut, sekaligus tujuan kebijakan itu. Ketidaktahuan masyarakat terhadap tujuan kebijakan ini juga menyebabkan sangat rendahnya kesadaran masyarakat akan pentingnya IMB. Selain itu, dibutuhkan konsistensi tindak lanjut yang dapat menjadi bukti keseriusan pemerintah dalam mengawal kebijakannya sehingga masyarakat akan semakin paham dan menyadari tujuan kebijakan dimaksud.

Memang tidak sederhana karena sosialisasi yang dibutuhkan adalah sosialisasi yang sampai pada taraf 'menyadarkan', tidak sekadar menyampaikan informasi. Masyarakat yang masih menempatkan IMB sebagai kebutuhan nomor sekian, atau bahkan paling akhir, memerlukan sosialisasi yang intensif dan esensial. Sosialisasi tidak hanya mengubah masyarakat yang 'belum tahu' menjadi 'tahu', tetapi juga harus mampu mendorong masyarakat yang 'telah tahu' menjadi 'mau tahu'. Dengan demikian, kebijakan ini semakin melembaga di masyarakat luas.

#### **c. Pelibatan Masyarakat dalam Perumusan Kebijakan**

Rendahnya kesadaran *stakeholder* nonpemerintah dalam implementasi kebijakan IMB, salah satunya, karena kecilnya peran mereka dalam penyusunan kebijakan perizinan IMB ini. Hampir tidak ada ruang formal yang memungkinkan masyarakat menyampaikan masukan maupun keluhan terkait dengan kebijakan ini, padahal seharusnya penyelenggaraan pembangunan daerah harus mengikutsertakan masyarakat dan swasta sebagaimana konsepsi *governance*. Bahkan seharusnya kebijakan yang secara langsung akan bersentuhan dengan masyarakat tidak hanya disosialisasikan, namun juga dikomunikasikan dan dikonsultasikan kepada

masyarakat. Dengan dikonsultasikannya kebijakan publik ini kepada masyarakat, jaminan keberlanjutan proses optimalisasi dalam implementasi kebijakan akan lebih mudah tercapai mengingat keterlibatan masyarakat sejak dini akan melahirkan bentuk-bentuk peran masyarakat yang beresensi tinggi.

Perubahan paradigma dalam penyelenggaraan negara dari *government* menuju *governance* berimplikasi pada pola penentuan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Demikian juga kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dalam perizinan IMB. Pemerintah berkepentingan dari sisi pengendalian tata bangunan, sektor swasta berkepentingan dengan kepastian dan perkembangan usaha, dan masyarakat berkepentingan pada kepastian dan keamanan hunian. Ketika paradigma *government* masih menjadi acuan, peran pemerintah menjadi sangat dominan dan menjadi aktor utama dalam penentuan kebijakan. Hasil studi dokumentasi maupun observasi menunjukkan kebijakan perizinan IMB di Pemerintah Kabupaten Sleman lebih dilihat dari kacamata kepentingan pemerintah untuk mengamankan asetnya (terutama dari ulah para 'pengembang nakal'). Oleh karenanya, proses pembuatan kebijakan dari tataran formulasi sampai dengan implementasinya lebih banyak ditekankan pada aspek kepentingan pemerintah dari sisi pengendalian. Kepentingan *stakeholders* lain, baik masyarakat maupun swasta, bukan menjadi pertimbangan utama sehingga aspirasi dari *stakeholders* nonpemerintah sering dikesampingkan. Sebagai konsekuensinya, kepentingan masyarakat maupun swasta menjadi kurang terakomodasi. Kemudian muncul anggapan bahwa kebijakan perizinan IMB merupakan kepentingan pemerintah dalam pengendalian pertumbuhan lahan terbangun agar sesuai dengan tata ruang yang telah ditentukan.

Sejalan dengan hal tersebut, menjadi masuk akal ketika kemudian masyarakat maupun swasta merasa IMB bukan merupakan kepentingan mereka sehingga pada tahap implementasi kebijakan tersebut banyak terjadi

resistensi. Persepsi demikian dapat terbangun karena proses penentuan kebijakan IMB tersebut kurang melibatkan partisipasi mereka yang kemudian memunculkan penolakan dan apatisme dari masyarakat dan swasta. Kesadaran masyarakat dan swasta dalam perizinan IMB menjadi sangat rendah sehingga memunculkan persoalan dalam penerapan kebijakan tersebut. Pada akhirnya tingkat kepemilikan IMB menjadi rendah karena sikap resistensi dan apatisme tersebut.

### **Pengawasan dan Pengendalian Bangunan sebagai Penegakan Hukum dalam Kebijakan Perizinan IMB**

Pemberlakuan suatu regulasi perizinan tanpa didukung dengan upaya penegakan hukum dalam implementasinya jelas akan berakibat pada tidak efektifnya perizinan tersebut. Dalam perizinan IMB di Kabupaten Sleman, dibutuhkan upaya penegakan hukum melalui kegiatan Pengawasan dan Pengendalian Bangunan yang secara teknis masuk dalam kegiatan Penegakan Peraturan Daerah. Dengan adanya kepastian hukum, pemerintah akan dapat memberikan jaminan bagi yang telah memiliki IMB atas legalitas bangunannya, di sisi lain bagi yang belum memiliki IMB juga akan dapat diberlakukan ketegasan sesuai pengaturan sanksinya.

#### **a. Kendala Regulatif**

Kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman tetap mendasarkan implementasinya pada peraturan daerah yang telah berusia lebih dari 17 tahun dan belum pernah direvisi. Keadaan ini ternyata mendatangkan beberapa kesulitan pada upaya penegakannya. Ancaman pidana kurungan maksimal 6 bulan dan denda maksimal yang hanya Rp50.000,00 merupakan contoh nyata kendala operasional penegakannya (Anonim, 2004).

Ancaman pidana kurungan maksimal 6 bulan justru tidak menjadikan aturan itu mudah diterapkan. Proses penindakan harus dilakukan dengan prosedur 'biasa', tidak dapat dengan 'tipiring' (Tindak Pidana Ringan) sebagaimana diatur dalam perda-perda yang lain. Prosedur

'biasa' ini mengharuskan pelanggaran terhadap Perda IMB diperkarakan hingga meja pengadilan, dengan proses yang sangat rumit, tidak mudah, dan membutuhkan waktu sangat lama.

Kondisi ini masih diperparah dengan pengalaman selama ini, yaitu hakim belum pernah menjatuhkan vonis yang *cucuk* dengan proses penyidikannya, apalagi sanksi dendanya yang maksimal hanya Rp50.000,00. Pengaturan sanksi yang demikian sama sekali tidak memberikan efek jera pada masyarakat sehingga tidak memotivasi masyarakat untuk sadar dan tertib tata bangunan. Operasi penegakan Perda IMB juga seakan tidak memberikan arti penting dalam upaya penyadaran masyarakat.

Selain itu, regulasi yang mengatur penyidikan dengan Acara Biasa semacam ini tentu saja harus melibatkan institusi lain yang terkait dengan proses hukumnya. Masalahnya, bagi aparat penegak hukum yang lain, seperti kejaksaan dan kepolisian, tampaknya kasus pidana atas pelanggaran perda semacam ini 'kurang menarik' untuk dapat dijadikan prioritas penyelesaian. Kasus semacam ini dinilai tidak memiliki nilai kemendesakan karena secara umum tampak seperti tidak menimbulkan gangguan kamtibmas dan memang tidak ada desakan dari masyarakat (faktor eksternal) yang mampu mendorong aparat penegak hukum untuk segera menanganinya.

#### **b. Keluasan Wilayah dan Jumlah Bangunan**

Mendiskusikan implementasi kebijakan perizinan IMB tidak dapat dilepaskan dari aspek keluasan wilayah kerja dan jumlah bangunan di dalamnya. Sebagai bagian dari wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kabupaten Sleman memiliki luas wilayah 547,82 km<sup>2</sup> atau sekitar 18 persen dari luas D. I. Yogyakarta. Hingga tahun 2007, diperkirakan jumlah bangunan yang ada di wilayah ini adalah 268.062 unit yang tersebar di 17 kecamatan. Dikaitkan dengan pelayanan IMB, salah satu tahapan dalam proses penerbitan IMB adalah peninjauan lapangan. Jumlah pegawai 14 orang yang 1

orang di antaranya adalah pengawas bangunan menjadi kendala tersendiri ketika diperbandingkan dengan cakupan luas wilayah pelayanan.

Wilayah yang cukup luas dan laju pertumbuhan lahan terbangun tergolong tinggi menempatkan implementasi perizinan IMB wilayah ini pada posisi yang cukup sulit. Apalagi pelayanan perizinan masih diselenggarakan secara sentralistik di tingkat kabupaten sehingga kapasitas layanannya tidak sebanding dengan jumlah bangunan yang ada di seluruh wilayah kabupaten. Fungsi pengawasan dan pengendalian bangunan melekat di dalamnya, namun keluasan dan volume rentang kendali yang tidak sebanding dengan struktur kelembagaan dan ketersediaan SDM membuat fungsi tersebut belum maksimal dijalankan.

Terlebih Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 1 Tahun 1990 tentang Peraturan Bangunan yang merupakan payung hukum kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman secara kronologis baru mulai diimplementasikan pada tahun 1990. Ketika itu, jumlah bangunan di Kabupaten Sleman sudah sedemikian banyak sehingga penertiban pada bangunan yang sudah ada menjadi hal yang sangat sulit untuk dilakukan. Jika diorientasikan untuk efektif mengemban tujuannya, maka pengaturan dalam perizinan IMB harus berlaku untuk semua bangunan yang ada, baik bangunan yang dibangun setelah maupun sebelum tahun 1990. Dengan demikian, begitu diterbitkan perizinan ini telah mengantongi PR yang sangat besar.

#### **c. Resistensi Masyarakat**

Berbagai upaya yang dikemas dalam kegiatan Penegakan Peraturan Daerah memang masih menempatkan masyarakat dan swasta (*stakeholders* di luar pemerintah) sebagai objek kegiatan. Dilatarbelakangi oleh berbagai hal, masyarakat Sleman masih cenderung resisten terhadap langkah-langkah pengawasan dan pengendalian bangunan, khususnya pada tindakan yang bersifat penertiban (*represif*). Contoh yang paling sederhana adalah

ketidakpedulian mereka terhadap surat peringatan atau surat panggilan.

Masyarakat Sleman yang memiliki tingkat intelektualitas cukup tinggi secara kritis akan mencermati pelaksanaan penertiban dimaksud, terutama jika hal tersebut bersinggungan langsung dengan kepentingan mereka. Penertiban bangunan di tepi jalan agar sesuai dengan *rooi*-nya misalnya, membutuhkan energi yang ekstra karena akan sangat rentan terhadap resistensi penghuni/pemilikinya. Langkah tersebut juga tidak akan dapat dilakukan hanya pada 1 atau 2 bangunan saja, namun harus diberlakukan dalam 1 koridor. Selain itu, harus ada alasan yang mendasar dan tidak sekadar bersandar pada aturan hukum yang melandasinya. Alasan mendasar yang dimaksudkan di sini adalah alasan-alasan yang mampu memosisikan langkah penertiban tersebut sebagai hal yang harus dilakukan dan tidak dapat ditawar lagi, misalnya pelebaran jalan.

Resistensi masyarakat ini juga dapat ditengarai dari ketidaktaatan pihak-pihak yang sebenarnya mengetahui tata cara kepemilikan perizinan IMB, seperti para 'pengembang nakal'. Beberapa kasus jelas menunjukkan mereka cenderung berusaha menghindari berbagai aturan demi mengejar keuntungan usaha yang lebih besar.

## Penutup

### a. Kesimpulan

Kebijakan perizinan IMB memainkan peranan yang penting dalam mewujudkan tertib tata bangunan. Diharapkan juga kebijakan ini dapat memberikan kontribusi pada tata lingkungan dan tata ruang yang mendukung pembangunan fisik maupun sosial di wilayah Kabupaten Sleman, yang akan bermuara pada peningkatan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, kebijakan yang secara eksplisit tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 1 Tahun 1990 tentang Peraturan Bangunan ini mengemban fungsi pelayanan dan fungsi

pengendalian. Hingga saat ini, kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman belum menunjukkan tingkat keberhasilan yang optimal dalam mencapai tujuan sesuai arah kebijakannya. Kondisi tersebut karena dalam proses pencapaian tujuannya masih dijumpai beberapa hal yang menjadi kendala, baik dari sisi birokrasi maupun masyarakatnya. Tiga hal yang paling dominan di antaranya adalah sebagai berikut.

1. Penyelenggaraan pelayanan belum didukung dengan kepastian pelayanan.
2. Kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi masih rendah.
3. Pengawasan dan pengendalian bangunan (*law enforcement*) belum efektif.

Ketiga hal tersebut menjadi faktor utama yang menyebabkan belum optimalnya kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman mencapai tujuannya. Beberapa catatan eksplanatif terkait dengan 3 hal tersebut dapat dilihat pada Diagram 1.

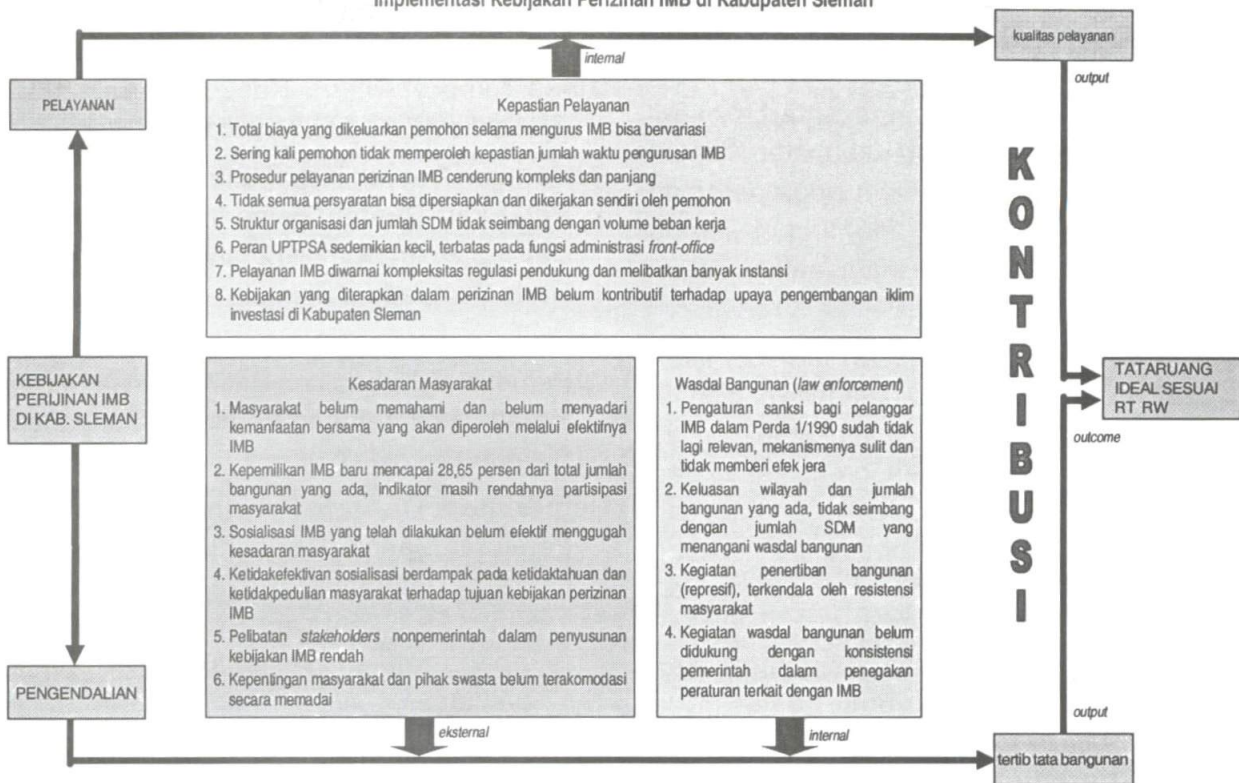
Paparan dan ilustrasi di atas menggambarkan kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam pengendalian bangunan di wilayahnya melalui perizinan IMB berada di tengah tuntutan *stakeholders* nonpemerintah (masyarakat dan pihak swasta), terutama terkait dengan kepastian pelayanan. Dengan terpetakannya kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan perizinan IMB, seharusnya dapat disusun strategi untuk lebih mengoptimalkan kebijakan dimaksud. Di antara strategi tersebut adalah dengan upaya menyeimbangkan kepentingan ketiga pilar.

### b. Rekomendasi Kebijakan

Perizinan IMB merupakan kebijakan berkelanjutan (*sustainable policy*) dan harus mampu mengikuti dinamika sosial yang melingkupinya. Hal ini penting mengingat IMB sebagai instrumen utama pengendalian bangunan juga diharapkan mampu memberikan kontribusi pada penciptaan lingkungan maupun tata ruang yang ideal sesuai RTRW.

Berangkat dari pemikiran demikian, tulisan ini memberikan masukan berupa rekomendasi

Diagram 1  
Implementasi Kebijakan Perizinan IMB di Kabupaten Sleman



kebijakan yang disampaikan dengan urutan prioritas sebagai berikut.

1. Diperlukan standar pelayanan IMB (SOP) yang menjamin kepastian pelayanan dan secara jelas mengatur hak dan kewajiban pemberi maupun penerima pelayanan. Penyederhanaan prosedur dan persyaratan juga perlu dilakukan sehingga lebih mudah ditempuh oleh masyarakat pemohon dan tidak terjadi duplikasi persyaratan.
2. Perlu ditinjau kembali struktur kelembagaan yang secara langsung menangani perizinan IMB (Seksi Perizinan pada Dinas Kimpraswilhub – eselon IV) agar lebih seimbang dengan beban kerja yang ada.
3. Sebagai wacana, perlu dipertimbangkan untuk menyelenggarakan pelayanan perizinan IMB hingga di kecamatan dengan mekanisme dan kriteria tertentu.
4. Sebaiknya diberlakukan sistem *reward & punishment* terhadap kepemilikan IMB, yang antara lain dapat dikerjasamakan dengan institusi lain dengan mensyaratkan kepemilikan IMB dalam:

- pemasangan listrik, air minum, telepon, dan sebagainya
  - pengalokasian dana gotong royong, desa dengan persentase kepemilikan IMB yang lebih tinggi mendapatkan dana yang lebih besar.
5. Mendesak untuk ditingkatkannya efektivitas sosialisasi, yang secara substantif mendorong masyarakat untuk mengetahui dan memahami tujuan kebijakan perizinan IMB dan mendorong terbangunnya kesadaran berpartisipasi yang melembaga pada masyarakat.
  6. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 1 Tahun 1990 tentang Peraturan Bangunan perlu segera direvisi mengingat beberapa klausulnya sudah tidak relevan lagi dengan dinamika sosial yang berkembang, dengan proses penyusunan kebijakannya yang perlu mengakomodasi kepentingan dan aspirasi semua *stakeholders*.

Perizinan IMB tidak dapat dioptimalkan secara sektoral hanya pada aspek teknis

bangunannya saja, tetapi harus secara komprehensif menyangkut juga perizinan-perizinan terkait lainnya. Dibutuhkan persepsi dan pemahaman yang sama antarberbagai instansi teknis di Pemerintah Kabupaten Sleman untuk dapat menyelenggarakan fungsi perizinan yang berorientasi pada kepentingan semua *stakeholders* sebagaimana diamanatkan dalam konsepsi *governance*.

Melalui terobosan-terobosan tersebut akan dapat dibangun kepastian pelayanan yang besar kontribusinya pada upaya peningkatan kualitas pelayanan IMB, mampu mendorong kesadaran masyarakat terhadap tujuan kebijakan IMB, dan lebih menjamin adanya upaya penegakan hukum yang dibutuhkan untuk mengawal salah satu kebijakan publik ini. Efektifnya kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman ini akan dapat memberikan kontribusi positif pada penciptaan tata ruang yang ideal. Tentunya hal ini akan bermuara pada kesejahteraan masyarakat dan kelestarian lingkungan.

#### Daftar Pustaka

Bagian Organisasi Setda Kab. Sleman dan GTZ. 2004. *Laporan Penelitian tentang Keluhan Masyarakat terhadap Pelayanan IMB di Kabupaten Sleman*. Sleman.

Bupati Sleman. 2004. Keputusan Bupati Sleman Nomor 07a/SK.KDH//A/2004 tentang

Pemberian Sanksi Administrasi bagi Pelanggaran IMB. Sleman.

Dinas Kimpraswilhub Kab. Sleman. 2007. *Statistik IMB Kabupaten Sleman*. Sleman.

Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman. 1978. Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Dati II Sleman Nomor 12 tahun 1978 tentang Garis Sempadan. Sleman.

—————. 1990. Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Dati II Sleman Nomor 1 tahun 1990 tentang Peraturan Bangunan. Sleman.

Pemerintah Daerah Provinsi DIY. 1997. Peraturan Daerah Pemerintah Propinsi Dati I Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 tahun 1997 tentang Peraturan Garis Sempadan Jalan Nasional dan Propinsi. Yogyakarta.

Salim, Agus. 2006. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Sekretariat Bersama Kartamantul. 2006. *Bersama Mengelola Perkotaan; Kerjasama Antardaerah Kartamantul*. Yogyakarta.

Yunus, Hadi Sabari. 2005. *Manajemen Kota: Perspektif Spasial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

## POPULASI

## Resensi Buku

- Judul : Altruism and Beyond: An Economic Analysis of Transfers and Exchanges within Families and Groups
- Pengarang : Oded Stark
- Penerbit : Cambridge University Press
- Tahun : 1995
- Tebal : 154 halaman

Oded Stark adalah *Senior Fellow* di *Center for Development Research, University of Bonn*. Ia juga adalah seorang profesor dan *Chair in Economic and Regional Policy* di *University of Klagenfurt*, *Honorary University Professor of Economics* di *University of Vienna*, *Distinguished Professor* di *University of Warsaw* dan *Warsaw School of Economics*, *Distinguished Fellow* di *Center of Migration Research, Warsaw University*, *Research Director* di *ESCE Economic and Social Research Center, Cologne*, *Professor of Economics (Chair in Development Economics)* di *University of Oslo*. Pernah juga ia menjadi *Professor of Population and Economics* dan direktur pada *Migration and Development Program* di *Harvard University*. Oded Stark merupakan seorang ahli di bidang *applied microeconomic theory*, ekonomi pembangunan, ekonomi kependudukan, migrasi, ekonomi perkotaan dan regional, serta teori perusahaan. Beliau adalah pengarang buku-buku yang banyak dijadikan referensi dalam bidang-bidang di atas, seperti *The Migration of Labor*, *Altruism and Beyond: An Economic Analysis of Transfers and Exchanges within Families and Groups*, serta co-editor dalam *Handbook of Population and Family Economics*.

Buku ini merupakan kumpulan serangkaian perkuliahan yang diampu oleh Oded Stark mengenai transfer antargenerasi dan

antaranggota rumah tangga serta berbagai motif di balik transfer tersebut, yang terkadang tidak tercatat dalam aktivitas ekonomi formal. Buku ini terdiri dari 6 bab, tiap-tiap bab dalam buku ini membahas kasus yang unik dan menarik menggunakan model ekonomi, mulai dari maksimalisasi kepuasan antaranggota rumah tangga sampai dengan model empiris yang mengupas motif di balik remitan yang dikirimkan oleh para migran. Tiga bab pertama dalam buku ini menjelaskan bahwa metodologi yang sering digunakan dalam ilmu ekonomi mampu menjelaskan motif di balik transfer dan pertukaran antaranggota rumah tangga dan generasi yang terjadi di "luar aktivitas pasar". Di dalam bukunya, Oded Stark menjelaskan dengan sangat rinci dan menarik bahwa rumah tangga dapat menjelma ibarat sebuah pasar dengan agen-agen di dalamnya yang mempunyai preferensi dan fungsi utilitas yang berbeda. Sebagai contoh adalah pola transfer yang dilakukan oleh seorang anak terhadap orang tuanya akan memengaruhi pola transfer generasi selanjutnya. Bab empat dan lima membahas transfer yang dilakukan oleh para migran dan motif-motif strategis di balik remitan tersebut. Buku ini ditutup dengan penjelasan mengenai *intrafamilial transfer* dan bagaimana membentuk serta mempertahankan altruisme di balik berbagai macam transfer.

Lebih detail, bab pertama membahas hubungan perilaku alokatif antaranggota rumah tangga dan dampak perilaku tersebut terhadap kesejahteraan. Altruisme merupakan salah satu motif di balik nonmarket transfer. Altruisme di balik transfer materi antarindividu barangkali lebih bernilai bagi seseorang dibandingkan dengan motif ekonomi yang mendorong terciptanya pasar atau komersialisasi atas transfer materi tersebut. Contoh menarik adalah mengenai kasus komersialisasi donor darah di Amerika Serikat yang menghasilkan donor darah jauh di bawah UK dengan donor darah yang dilakukan secara sukarela dan tanpa bayaran. Kasus menarik mengenai altruisme dan transfer juga dicontohkan dalam kasus transfer antara ayah dan anak laki-lakinya. Tiap-tiap pihak akan memaksimalkan utilitas dan alokasi optimal sang ayah terjadi ketika porsi konsumsinya melebihi apa yang diekspektasikan oleh anaknya, demikian juga sebaliknya. Sang ayah maupun anak masing-masing memiliki *range* konsumsi tertentu. Ketika konsumsi tiap-tiap pihak melebihi *range* tersebut, konflik akan timbul. Namun dengan adanya altruisme, tiap-tiap pihak akan saling menyetujui batas konsumsi yang akan tetap mempertahankan utilitas maksimal yang dicapai. Bahkan, transfer di antara kedua belah pihak akan mampu meningkatkan utilitas. Altruisme juga akan meminimalkan konflik yang terjadi, tetapi tidak akan menghilangkan keberadaan konflik. Jika kecintaan atau altruisme seorang ayah terhadap anaknya meningkat, konflik akan dapat diminimalisasi. Selain itu, altruisme sangat berperan dalam mengurangi *transaction cost* yang menjadi dasar bagi keberlangsungan *nonmarket transfer*.

Bab dua dalam buku ini dibuka dengan preposisi hubungan antara pendapatan per kapita dan harapan hidup di negara berkembang. Selama ini, hubungan kausalitas antara kedua isu diasosiasikan dengan penguasaan sumber daya yang lebih tinggi (pendapatan per kapita) akan mampu menghasilkan fasilitas kesehatan yang lebih baik sehingga akan mendorong peningkatan kualitas kesehatan dan pada akhirnya akan

meningkatkan harapan hidup. Namun hubungan kausalitas antara harapan hidup dan pendapatan per kapita dapat terjadi dari arah yang berbeda. Bertambahnya harapan hidup akan mendorong meningkatnya investasi sumber daya manusia, baik dari segi jumlah maupun durasi investasi, yang pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan per kapita. Di bab dua ini, Oded Stark membangun model yang menunjukkan produktivitas yang dihasilkan dari investasi sumber daya manusia per kapita akan meningkat seiring dengan meningkatnya harapan hidup orang tua atau generasi sebelumnya. Bertambahnya harapan hidup mendorong seseorang untuk meningkatkan investasi sumber daya manusia karena bertambahnya *payoff period*. Bertambahnya harapan hidup *cohort* tertentu akan mendorong meningkatnya *human capital formation* untuk *cohort* berikutnya. Model ini juga memprediksi bahwa India maupun komunitas yang menganut paham *perfect primogeniture*, meningkatnya harapan hidup orang tua akan berdampak lebih besar terhadap *human capital investment* laki-laki dibandingkan perempuan serta *human capital investment* anak pertama dibandingkan dengan anak-anak selanjutnya.

Bab selanjutnya membahas isu yang tidak kalah menarik, yaitu *demonstration effect* dalam *intergenerational transfer* ketika transfer dari generasi sebelumnya akan memengaruhi transfer generasi berikutnya. Bentuk transfer juga sangat menentukan, *in-kind transfer* (transfer dalam bentuk barang dan jasa) lebih baik daripada *cash transfer* dan dalam bentuk perhatian dan komunikasi, kunjungan tentu saja lebih baik daripada kontak melalui telepon. Bentuk transfer dan perhatian ini akan sangat berpengaruh terhadap perilaku transfer antargenerasi. Dengan menggunakan data empiris *National Survey of Families and Households* (NSFH) Amerika Serikat, Oded Stark berusaha membuktikan premisnya mengenai "pewarisan" perilaku transfer orang tua terhadap generasi sebelumnya akan memengaruhi perilaku transfer seorang anak kepada orang tuanya. Secara tidak langsung, orang tua mempunyai 'misi' dalam transfer



tersebut dan orang tua sebenarnya menunjukkan ekspektasi terhadap anak mereka. Dengan menggunakan data tersebut terbukti bahwa perilaku transfer orang tua akan menurun kepada anaknya, terutama dalam kasus *coresidency*. Prevalensi *coresidency* dengan orang tua 27 persen lebih tinggi untuk responden yang semasa kecilnya tinggal bersama kakek dan neneknya dibandingkan dengan responden yang hanya tinggal bersama orang tua di masa kecilnya. Dengan model *ordered probit*, *coresidency* kakek dan nenek di keluarga responden berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap probabilitas seorang responden untuk menampung orang tua mereka. Hal yang menarik lainnya dari data tersebut adalah *demonstration effect* dan komunikasi yang dilakukan oleh orang tua terhadap anaknya. Frekuensi kontak orang tua, terutama dalam hal kunjungan (terutama kunjungan jarak jauh) berbanding terbalik dengan jumlah anak. Selain berhubungan dengan biaya yang lebih tinggi, hal menarik yang dapat diungkap dari sini adalah jumlah anak yang lebih banyak akan mengurangi keinginan orang tua untuk menunjukkan ekspektasinya dengan menggunakan *demonstration effect*. Dengan jumlah anak yang lebih banyak, probabilitas orang tua untuk memperoleh perhatian dari anak-anaknya akan lebih besar meskipun mereka tidak mencontohkan apa yang sebenarnya mereka harapkan.

Bab empat dan lima mengupas motif-motif di balik remitan. Pada dasarnya, perilaku remitan merupakan isu yang sangat menarik, baik dari segi *magnitude* maupun respons atau perilaku penerima remitan. Selain altruisme di balik remitan sebagaimana telah banyak dibuktikan oleh berbagai pustaka, Oded Stark mengemukakan sebenarnya ada satu motif di balik remitan, yaitu mengenai *self-interest* motif. Remitan sebenarnya merupakan satu alat yang digunakan para migran untuk tetap menjaga kestabilan upah yang diterimanya. Dengan remitan yang dikirimkan oleh para migran yang notabene mempunyai *skill* yang lebih tinggi atau setidaknya memiliki karakter yang berbeda dibandingkan dengan mereka yang mempunyai

*skill* lebih rendah dan memilih untuk tetap tinggal di daerah asalnya, para migran secara tidak langsung memengaruhi keputusan penerima remitan untuk tetap tinggal di daerah asalnya. Upah yang diterima oleh para migran (dengan adanya *assymetric information* antara migran dan pengguna jasa migran) didasarkan oleh produksi rata-rata yang dihasilkan oleh sekelompok migran. Rata-rata produksi ini akan berubah jika muncul pendatang dengan *skill* yang lebih rendah yang tentu saja akan mengganggu kestabilan upah yang sudah terbentuk. Migran yang mengirimkan remitan, baik kepada keluarga maupun komunitasnya, selain ingin meningkatkan kesejahteraan keluarga dan komunitasnya di negara asal, secara tidak langsung juga memperbaiki tingkat kesejahteraan migran tersebut dengan cara menekan pendatang baru. Jika remitan ini mampu meningkatkan kesejahteraan keluarga dan komunitas di daerah asal, probabilitas mereka yang tinggal di daerah asal untuk melakukan migrasi akan berkurang. Dengan demikian, tingkat upah para migran akan tetap terkendali.

Buku ini ditutup dengan penjelasan mengenai altruisme, kerja sama, dan individualisme. Dengan menggunakan pendekatan *prisoner dilemma*, bab ini membahas lingkungan seseorang memperoleh *payoff* yang lebih tinggi dengan 'mencelakakan' orang lain daripada dengan bekerja sama, maka *payoff* yang lebih tinggi yang akan dipilih. Meskipun demikian, dalam lingkungan yang tidak mendukung sekalipun, keinginan untuk bekerja sama yang didasari oleh alasan-alasan kultural dan kekeluargaan akan tetap eksis. Altruisme dan kerja sama akan muncul ketika seseorang berinteraksi dengan orang lain yang mempunyai kesamaan *role model*. Oded Stark membahas altruisme beserta isu-isu di dalamnya dengan sangat jelas dan menarik, baik dari sisi teoretis maupun menghubungkannya dengan studi empiris. Dengan model-model ekonomi seperti maksimalisasi kepuasan dan *game theory*, konsep dan dampak altruisme menjadi sangat jelas ke dalam suatu bentuk yang dapat dikuantifikasikan dan diukur. Dari segi bahasa,

buku ini sangat mudah dicerna meskipun banyak persamaan matematika yang mungkin sulit dipahami, bahkan oleh seseorang yang telah lama mendalami matematika atau ilmu ekonomi sekalipun. Motif *self-interest* di balik remitan perlu dievaluasi secara empiris karena beberapa studi mengenai remitan justru menunjukkan *demonstration effect* bagi seseorang untuk bermigrasi karena adanya perbedaan tingkat upah di daerah asal dan tujuan. Hubungan antara jumlah remitan dengan stabilisasi upah yang diterima oleh migran perlu lebih banyak dikaji secara empiris. Stabilitas upah bisa jadi tidak hanya ditentukan oleh besarnya remitan yang dikirimkan oleh migran, namun lebih karena kuatnya diaspora dan posisi tawar mereka

dalam menentukan upah migran. Dibandingkan dengan buku-buku lain yang membahas alokasi sumber daya dalam rumah tangga, transfer antaranggota rumah tangga maupun antargenerasi, dan perilaku rumah tangga, seperti dalam *A Treatise on the Family* oleh Gary Becker, atau dalam *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries* oleh Lawrence Haddad dan kawan-kawan yang banyak menampilkan studi kasus dan kebijakan, buku ini lebih menekankan aspek-aspek teoretis.

Bonn, 15 April 2009  
Evita Hanie Pangaribowo

# Populasi

BULETIN KEPENDUDUKAN DAN KEBIJAKAN

- **Demokrasi dan Transparansi dalam Pemilu 2004**
- **Bantuan Langsung Tunai: Mengatasi Masalah dengan Masalah**
- **Kemiskinan dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah**
- **Perempuan pada Sektor Ekonomi Unggulan**
- **Resolusi Konflik Etnik Samawa dan Etnik Bali di Sumbawa**
- **Evaluasi Kebijakan Pengendalian Bangunan di Kabupaten Sleman**
- **Resensi Buku**



# Populasi

BULETIN KEPENDUDUKAN DAN KEBIJAKAN

## SUSUNAN PENGELOLA

**Ketua Pengarah:** *Muhadjir Darwin*

**Ketua Penyunting:** *Setiadi*

**Sekretaris:** *Basilica Dyah Putranti*

**Penyunting Ahli:** *Sofian Effendi, Djamaludin Ancok, Tukiran, Irwan Abdullah, Muhadjir Darwin, Agus Dwiyanto, Faturochman, Anna Marie Wattie*

**Penyunting Pelaksana:** *Pande Made Kutanegara, Wini Tamtiari, Novi Widyaningrum*

**Mitra Bestari:** *Christ Manning (Canberra), Hans-Dieter-Evers (Bonn), Benyamin White (Den Haag)*

**Penyunting Bahasa:** *Mita Sari Apituley*

**Diterbitkan oleh:** *Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.*

**Alamat Redaksi:** *Bulaksumur G-7, Yogyakarta 55281. Telp. (0274) 563079, 901152. Fax (0274) 582230. E-mail: [populasi@cpps.or.id](mailto:populasi@cpps.or.id). Website: [www.cpps.or.id](http://www.cpps.or.id)*

**Surat Tanda Terdaftar:** *Deppen RI No.: 2000/SK/ Ditjen PPG/STT/94. Tanggal 9 Maret 1994. ISSN 0853-0262*

**POPULASI** merupakan majalah berkala, terbit dua kali setahun, setiap bulan Juli dan Desember. Redaksi menerima karangan yang menitikberatkan pada bidang kependudukan dan kebijakan. Naskah harus belum pernah dan tidak akan dipublikasikan dalam media cetak lain, berupa ketikan asli dengan spasi 1,5, 25-30 halaman termasuk referensi. Redaksi berhak membuat perubahan dalam karangan tanpa mengubah isi atau maksud karangan