

BULETIN SMERU

NO. 2/2019

Bagaimana Mencegah
Peningkatan Ketimpangan
dalam Desa? **3**

Dampak Undang-Undang
Desa terhadap Partisipasi,
Transparansi, dan
Akuntabilitas Desa **7**

Kontribusi Perbaikan Jalan
EINRIP pada Penghidupan
dan Pembangunan Ekonomi
di Kabupaten Nagekeo dan
Kabupaten Bulukumba **12**

Tantangan Kemiskinan di
Kabupaten Pangkajene dan
Kepulauan **15**

Dari Kuantitas ke Kualitas:
Tantangan Ketenagakerjaan
pada Periode Kedua
Presiden Joko Widodo **21**

ISSN 0216-8634



9 770216 863461

The SMERU Research Institute adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

DEWAN REDAKSI

Widjanti Isdijoso, Syaikhu Usman, Nuning Akhmadi, Nina Toyamah, Ana Rosidha Tamyis, Dyan Widyaningsih, Mayang Rizky, Nila Warda, Palmira Permata Bachtiar, Veto Tyas Indrio

REDAKSI

Hastuti, Liza Hadiz, Gunardi Handoko

PERANCANG GRAFIS

Novita Maizir

STAF DISTRIBUSI

Hariyanti Sadaly

FOTO SAMPUL

Gema Satria

Buletin SMERU diterbitkan untuk berbagi gagasan dan mengundang diskusi mengenai isu-isu sosial, ekonomi, dan kemiskinan di Indonesia dari berbagai sudut pandang. Temuan, pandangan, dan interpretasi yang dimuat dalam buletin SMERU sepenuhnya di luar tanggung jawab badan penyanggah dana SMERU. Silakan mengirim komentar Anda. Jika Anda ingin terdaftar dalam mailing list kami, kunjungi situs web SMERU atau kirim surel Anda kepada kami.



smeru
RESEARCH INSTITUTE

Jl. Cikini Raya No. 10A,
Jakarta 10330 Indonesia
Phone: +6221-3193 6336;
Fax: +6221-3193 0850
e-mail: smeru@smeru.or.id;
website: www.smeru.or.id



The SMERU Research Institute



@SMERUInstitute



The SMERU Research Institute



The SMERU Research Institute



@riseprogramme.id



Pembaca yang budiman

Dalam edisi ini, Buletin SMERU menyajikan geliat pembangunan di perdesaan dan tantangan ketenagakerjaan di Indonesia. Artikel pertama mengungkapkan bahwa keberhasilan pembangunan dalam menurunkan tingkat kemiskinan cenderung diikuti

kenaikan tingkat ketimpangan. Persoalannya, makin tinggi tingkat ketimpangan, makin terbatas kesempatan kelompok miskin untuk mendapatkan manfaat pembangunan.

Sayangnya, sebagaimana diungkap dalam kajian pada artikel kedua, pelaksanaan Undang-Undang Desa (UU Desa) ternyata lebih memperkuat posisi pemerintah desa daripada posisi Badan Permusyawaratan Desa sebagai saluran aspirasi warga. Secara umum, implementasi UU Desa membawa kemajuan bagi pembangunan desa. Namun, berbagai kegiatan pembangunan masih bersifat elitis dan didominasi laki-laki. Untuk itu, baik artikel pertama maupun artikel kedua menyarankan agar dilakukan afirmasi khusus bagi kelompok marginal untuk aktif dalam berbagai proses pembangunan.

Sementara itu, artikel ketiga melaporkan manfaat Proyek Perbaikan Jalan Nasional Indonesia Bagian Timur dalam memperluas kesempatan produsen di perdesaan untuk bertemu langsung dengan banyak konsumen dan pedagang. Selain itu, perbaikan jalan telah pula meningkatkan persaingan di berbagai sektor kehidupan, terutama pertanian, perdagangan, dan transportasi. Persaingan yang makin ketat itu secara umum berfungsi meningkatkan kesejahteraan produsen dan konsumen.

Kajian mengenai kemiskinan di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (artikel keempat) membeberkan adanya anomali perekonomian. Meskipun Produk Domestik Regional Bruto nya tinggi dan angka pertumbuhan ekonominya di atas rerata nasional, kabupaten ini menghadapi tingkat kemiskinan yang tinggi. Penyebabnya, pertumbuhan ekonomi tersebut bersumber dari pabrik semen yang mempekerjakan tenaga berpendidikan dan menggunakan teknologi tinggi. Karena kualitas tenaga kerja kelompok menengah-bawah rendah, sentuhan pertumbuhan ekonomi kepada mereka terbatas.

Isu ketenagakerjaan ini secara khusus dibahas dalam artikel kelima oleh penulis tamu, Zulfan Tadjoeuddin. Penulis menyatakan bahwa penurunan tingkat pengangguran merupakan indikator ketenagakerjaan dari sisi kuantitas dan tidak mencerminkan kualitas. Kualitas tenaga kerja ditentukan oleh, antara lain, banyaknya pekerja sektor formal. Penulis juga mengingatkan bahwa membangun sumber daya manusia maju lebih sulit daripada menurunkan tingkat pengangguran.

Selamat membaca.

Syaikhu Usman

Editor



BAGAIMANA MENCEGAH PENINGKATAN KETIMPANGAN DALAM DESA?¹

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan, sejak lebih dari sepuluh tahun lalu, pemerintah dan mitra-mitra pembangunan Indonesia berupaya mendorong berbagai program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di tingkat desa. Dalam satu dekade terakhir, wilayah perdesaan di Indonesia makin sejahtera—tingkat kemiskinan perdesaan menurun dari 20,37% pada 2007 menjadi 13,47% pada 2017. Namun, pada saat bersamaan masyarakat perdesaan makin timpang—tingkat ketimpangan yang ditunjukkan dengan indeks Gini meningkat dari 0,30 menjadi 0,32.

Pada satu sisi, peningkatan ketimpangan dalam proses pembangunan sulit dihindari. Di sisi lain, ketimpangan yang tinggi memperlemah kemampuan menurunkan tingkat kemiskinan. Selama periode 2007–2017, penurunan tingkat kemiskinan di perdesaan tidak sebesar di perkotaan atau di tingkat nasional. Banyak studi menunjukkan bahwa melambatnya penurunan angka kemiskinan

dilatarbelakangi oleh tren peningkatan ketimpangan di perdesaan. Ketimpangan dapat menghambat efektivitas program-program pembangunan desa yang berbasis masyarakat dan ketepatan sasaran program bantuan sosial, terutama yang didistribusikan oleh pemerintah desa.

Dibutuhkan berbagai upaya untuk mengendalikan ketimpangan di wilayah perdesaan agar dapat terjadi percepatan penurunan tingkat kemiskinan. Penelitian ini secara khusus bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang secara signifikan menjadi penyebab ketimpangan antarmasyarakat di dalam desa-desa di wilayah perdesaan Indonesia.

Metodologi penelitian

Studi ini menggunakan data sekunder yang mengobservasi 27.584 desa dan dianalisis dengan model *first-difference*. Faktor-faktor penentu ketimpangan diukur melalui berbagai indikator yang menggambarkan kondisi modal penghidupan di desa

¹ Artikel ini merupakan ringkasan dari kertas kerja berjudul "Bagaimana Mencegah Peningkatan Ketimpangan dalam Desa?" yang ditulis oleh Nila Warda, Elza Elmira, Mayang Rizki, Rachma Indah Nurbani, Ridho Al Izzati (2019).

yang terdiri atas modal manusia, modal sosial, modal keuangan, modal fisik, dan modal alam. Secara umum, modal penghidupan didefinisikan sebagai kesatuan sumber daya yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk mengontrol kehidupan mereka dan terlibat dalam hubungan sosial secara efektif sehingga tujuan hidup mereka dapat tercapai.

Tingkat kesejahteraan desa juga dikontrol dengan memasukkan variabel rerata konsumsi masyarakat desa, *Economic Diversity Index* (EDI), dan proporsi rumah tangga yang dikepalai perempuan. Indikator-indikator tersebut dibentuk dari data Sensus Penduduk tahun 2000 dan tahun 2010 serta Potensi Desa tahun 2000 dan tahun 2011. Sementara itu, indikator ketimpangan di tingkat desa bersumber dari Peta Kemiskinan Indonesia tahun 2000 dan Peta Kemiskinan dan Penghidupan Indonesia tahun 2010. Analisis heterogenitas juga diterapkan untuk melihat variasi ketimpangan antarkelompok wilayah, yaitu (i) antara Indonesia bagian barat dan Indonesia bagian timur dan (ii) antara Jawa dan luar Jawa, serta antarpola penghidupan.

Pembangunan dan Ketimpangan

Pada masa awal pembangunan, pertumbuhan ekonomi didukung hanya oleh kelompok masyarakat dengan modal penghidupan yang memadai sehingga dibutuhkan waktu penyesuaian agar

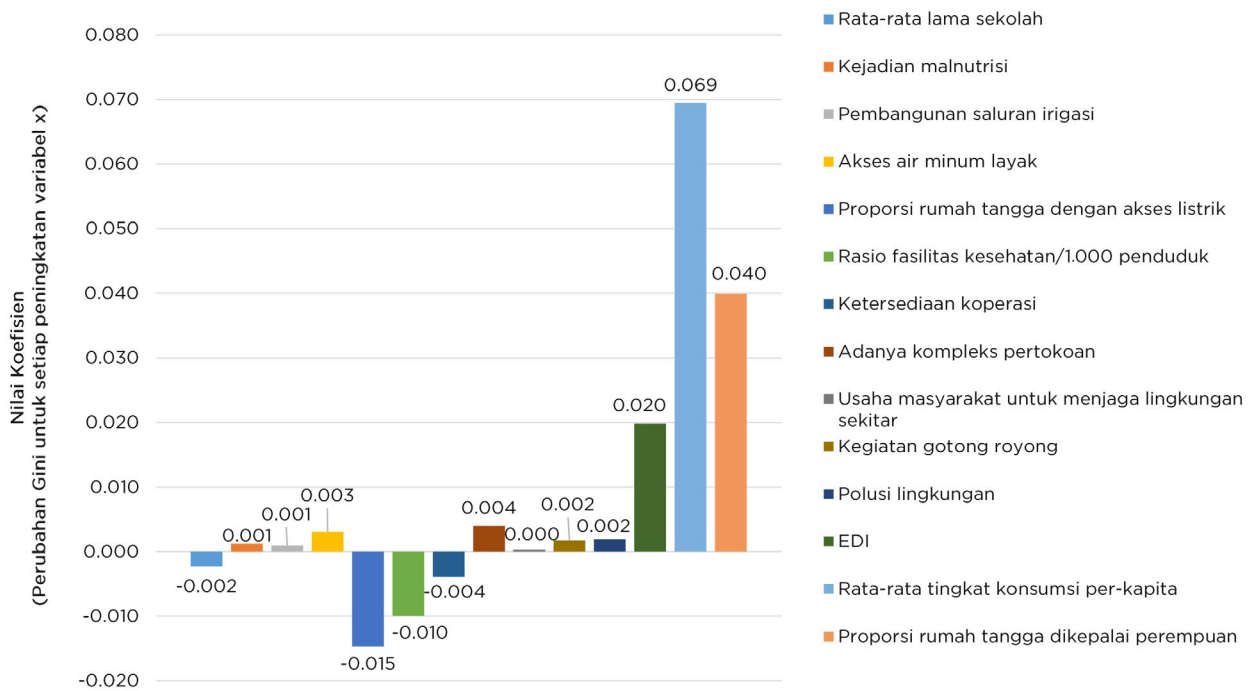
manfaat pembangunan ekonomi dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat. Kecepatan proses penyesuaian bergantung pada kecepatan masyarakat, terutama kelompok kesejahteraan bawah, dalam mengakumulasi modal penghidupan dan keterlibatannya dalam proses pembangunan.

Namun, hambatan struktural sering kali menjadi penghalang masyarakat miskin dan rentan dalam proses akumulasi modal penghidupan. Persoalan inilah yang menghalangi kelompok tersebut untuk melakukan mobilitas sosial ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi sehingga ketimpangan kesejahteraan pun tidak dapat dihindari. Hal tersebut terefleksi dalam temuan studi, yakni hampir pada semua kelompok sampel, tingginya proporsi rumah tangga dikepalai perempuan—kondisi yang menggambarkan banyaknya kelompok rentan di suatu desa—berkorelasi dengan tingkat ketimpangan yang lebih tinggi.

Studi ini juga menemukan bahwa sebagian besar indikator pembangunan ekonomi dan sosial berkorelasi dengan tingkat ketimpangan yang lebih tinggi. Pertumbuhan ekonomi, beragamnya sektor pekerjaan, keberadaan kompleks pertokoan, perbaikan akses masyarakat terhadap air minum yang layak, pembangunan saluran irigasi, dan aksi kolektif masyarakat di desa merupakan indikator-indikator yang secara signifikan berkorelasi dengan



Perbaikan akses masyarakat terhadap air minum yang layak merupakan salah satu indikator ekonomi dan sosial yang secara signifikan berkorelasi dengan ketimpangan.



Gambar 1. Hasil estimasi tingkat ketimpangan dalam desa (seluruh sampel)

Sumber: Diolah oleh peneliti.

Keterangan: Variabel yang ditampilkan adalah yang signifikan pada 5% atau 1%.

ketimpangan yang lebih tinggi. Hanya empat dari 23 indikator berkorelasi dengan ketimpangan yang lebih rendah, yaitu (i) akses rumah tangga terhadap listrik yang lebih baik, (ii) rasio fasilitas kesehatan terhadap jumlah penduduk yang lebih kecil, (iii) rerata lama sekolah masyarakat yang lebih tinggi, dan (iv) keberadaan koperasi (Gambar 1).

Analisis lebih jauh mengungkap bahwa pembangunan ekonomi inklusif berkaitan dengan tingkat ketimpangan yang lebih rendah, seperti titik temu antara kelompok rumah tangga yang berbeda dan akses mereka terhadap listrik dan titik temu antara kelompok termiskin dan kelompok terkaya dalam hal rerata capaian sekolah. Sementara itu, pembangunan ekonomi yang sulit diakses oleh masyarakat miskin cenderung berkaitan dengan ketimpangan yang lebih tinggi. Dengan tingginya ketimpangan penguasaan lahan, misalnya, pembangunan sistem irigasi memberikan manfaat lebih besar kepada kelompok kaya yang memiliki lahan lebih luas. Oleh karena itu, desa yang memiliki saluran irigasi teknis cenderung memiliki tingkat ketimpangan lebih tinggi.

Kesempatan yang lebih terbuka untuk bekerja di sektor nonpertanian cenderung diakses oleh kelompok kaya, sementara kelompok miskin hanya mampu bertahan di sektor pertanian. Oleh karena itu, desa dengan mata pencarian yang lebih beragam dan makin tidak bergantung pada sektor pertanian memiliki tingkat ketimpangan lebih tinggi.

Studi ini juga mengungkap sisi gelap dari modal sosial. Proses sosial yang cenderung mempertahankan *elite capture* menghambat orang miskin untuk aktif terlibat dalam berbagai aksi kolektif di desa. Lebih dari satu dekade terakhir, Indonesia banyak menerapkan model pemberdayaan masyarakat desa dengan pendekatan partisipatoris. Namun, pembangunan berbasis masyarakat justru dapat memarginalkan kelompok miskin dan rentan jika diterapkan dalam masyarakat dengan struktur sosial yang hierarkis. Hal ini terjadi karena program pembangunan yang diharapkan melibatkan seluruh komponen masyarakat pada kenyataannya hanya dikontrol oleh elite. Akibatnya, hasil pembangunan tidak dapat dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan warga desa.

Dengan adanya *elite capture*, masyarakat miskin mendapat manfaat yang terbatas dari pola pembangunan berbasis masyarakat. Dengan demikian, tidak mengherankan jika penelitian ini menemukan bahwa desa dengan modal sosial lebih kuat memiliki ketimpangan yang lebih tinggi karena proses sosial di desa justru melanggengkan ketimpangan itu sendiri.

Temuan studi ini merefleksikan besarnya tantangan yang dihadapi pengambil kebijakan dalam mengendalikan ketimpangan di dalam desa-desa di wilayah perdesaan Indonesia. Pembangunan ekonomi di desa tidak dapat secara otomatis menanggulangi kemiskinan dan mencegah kelompok rentan untuk tidak terjatuh ke dalam kemiskinan.

Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan

Sebagian besar indikator pembangunan ekonomi dan sosial justru berkorelasi dengan tingkat ketimpangan yang lebih tinggi. Tingkat kesejahteraan desa yang makin tinggi, ketersediaan sektor pekerjaan yang makin beragam, keberadaan kompleks pertokoan, perbaikan akses terhadap air minum layak, dan pembangunan saluran irigasi—terutama di wilayah Indonesia bagian timur dan luar Jawa—merupakan indikator-indikator yang secara signifikan berkorelasi dengan ketimpangan yang lebih tinggi.

Dengan kata lain, ketimpangan yang tinggi lebih banyak dialami oleh desa yang lebih maju secara ekonomi. Hal ini sangat mungkin disebabkan oleh ketimpangan akses terhadap kesempatan mengembangkan modal penghidupan antara kelompok termiskin dan terkaya. Kondisi ini ditunjukkan pula oleh indikator aksi kolektif masyarakat yang justru berkorelasi dengan ketimpangan yang lebih tinggi. Struktur sosial yang hierarkis menghambat kelompok termiskin untuk secara aktif terlibat dalam kegiatan kemasyarakatan dan ikut merasakan manfaat pembangunan berbasis masyarakat yang diterapkan melalui kelembagaan aksi kolektif di desa.

Di sisi lain, studi ini membuktikan bahwa manfaat pembangunan yang sampai pada masyarakat termiskin berkorelasi dengan ketimpangan yang lebih rendah. Indikator-indikator yang menunjukkan hal tersebut adalah akses rumah tangga yang lebih baik terhadap listrik, rasio fasilitas kesehatan terhadap jumlah penduduk yang lebih baik, rerata lama sekolah penduduk yang lebih tinggi, dan adanya koperasi yang aktif.

Pembangunan tidak bisa begitu saja mendorong masyarakat miskin untuk dapat menaiki tangga kesejahteraan dan menciptakan pemerataan kesejahteraan. Tanpa memprioritaskan pembangunan kepada kelompok miskin dan rentan, pembangunan desa—di tengah struktur sosial yang hierarkis—hanya bermanfaat bagi sekelompok orang yang sudah memiliki sumber daya komprehensif, baik dalam hal pengetahuan, informasi, keuangan, maupun jaringan sosial.

Oleh karena itu, untuk mengendalikan ketimpangan antarmasyarakat di dalam desa, kebijakan pertama dan terpenting yang perlu diterapkan adalah memastikan pemerataan akses terhadap layanan dasar dan kesempatan untuk mendapatkan manfaat dari pembangunan. Kedua, program-program pembangunan desa perlu memperhitungkan proses dan struktur sosial yang ada di desa. Proses dan struktur sosial di desa hendaklah dibangun untuk memberi ruang seluas mungkin bagi kelompok termiskin untuk secara aktif terlibat dalam kegiatan kemasyarakatan. Seyogyanya, kelompok termiskin mendapatkan manfaat terbesar dari setiap program pembangunan desa berbasis masyarakat. ■

“*Pembangunan ekonomi di desa tidak dapat secara otomatis menanggulangi kemiskinan dan mencegah kelompok rentan untuk tidak terjatuh ke dalam kemiskinan.*”



DAMPAK UNDANG-UNDANG DESA TERHADAP PARTISIPASI, TRANSPARANSI, DAN AKUNTABILITAS DESA¹

Selama tiga setengah tahun, antara 2015 dan 2018, SMERU melakukan pemantauan mengenai pelaksanaan Undang-Undang (UU) Desa No. 6 Tahun 2014 di sepuluh desa di lima kabupaten, yakni Ngada (NTT), Wonogiri (Jawa Tengah), Banyumas (Jawa Tengah), Batanghari, (Jambi), dan Merangin (Jambi). Studi ini diawali dengan studi *baseline* pada 2015 dan sebagai akhir dari rangkaian kegiatan penelitian, SMERU melakukan studi *endline* dengan tujuan menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut.

- Sejauh mana keberadaan dan peran institusi lokal, seperti dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan/atau lembaga adat dan aktivis desa berkontribusi dalam pelaksanaan UU Desa?
- Sejauh mana desa menerapkan prinsip tata kelola, yaitu partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas?

- Sejauh mana penerapan prinsip tata kelola itu membuat pemerintah desa (pemdes) lebih responsif dalam mengalokasikan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan prioritas warganya?

Studi ini menggunakan metodologi kualitatif. Meski sepuluh desa sampel tidak dapat mewakili kondisi seluruh desa di Indonesia, pemilihannya telah mempertimbangkan keragaman perdesaan, seperti sumber daya alam, sumber daya manusia, daerah Jawa dan luar Jawa, serta kelembagaan lokal.

Pengumpulan data dilakukan melalui diskusi kelompok terfokus, wawancara mendalam, dan observasi. Penggalan informasi dilakukan terhadap informan dan responden di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten. Laporan ini juga menggunakan data pemantauan yang dikumpulkan oleh pemantau lapangan dari berbagai tingkatan selama masa studi.

¹ Tulisan ini adalah ringkasan laporan "Studi Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa – Laporan Endline" (draf, Mei 2019) yang ditulis oleh Palmira Permata Bactiar, Asep Kurniawan, Gema Satria Mayang Sedyadi, Rendy Adriyan Diningrat, dan Ruhmaniati.

Tabel 1. Proporsi Peserta Laki-Laki dan Perempuan dalam Musyawarah Perencanaan di Tingkat Desa Saat *Baseline* (TA 2016) dan *Endline* (TA 2018)

	Ngada		Banyumas		Wonogiri		Batanghari		Merangin		Rata-rata
	NDO	LKS	KYM	DLG	KLK	BRL	KSB	TBJ	JRJ	SSB	
Laki-laki											
• <i>Baseline</i>	92,0	65,0	83,1*	82,4*	90,0	85,4	63,6	76,0	94,6	93,3	82,5**
• <i>Endline</i>	75,6	76,9	80,0	88,3	81,5	83,3	68,6*	68,9	85,7	90,6	81,2**
Perempuan											
• <i>Baseline</i>	8,0	35,0	16,9*	17,6*	10,0	14,6	36,4	24,0	5,4	6,7	17,5**
• <i>Endline</i>	24,4	23,1	20,0	11,7	18,5	16,7	31,4*	31,1	14,3	9,4	18,8**

Sumber: pemantauan lapangan dan berita acara kegiatan musrenbangdes di tiap desa.

Keterangan: *) angka TA 2017.

**) Kecuali Desa Karya Mukti dan Desa Deling di Banyumas pada *baseline* dan Desa Kelok Sungai Besar di Batanghari pada *endline*.

Temuan Studi

Pengaturan Hubungan Kelembagaan di Desa

Fungsi pemdes dan BPD tidak seimbang. Struktur dan fungsi penyelenggaraan demokrasi terdiri atas (i) pemdes, (ii) BPD, (iii) lembaga kemasyarakatan desa (LKD), dan (iv) musyawarah desa (musdes). Dalam konteks desa, lembaga yang menjalankan pemerintahan adalah pemdes, sedangkan lembaga yang menjalankan pengawasan, representasi aspirasi, dan legislasi adalah BPD. Namun, posisi kedua lembaga tersebut belum seimbang karena hal-hal berikut ini. Pertama, kepala desa (kades) tidak diwajibkan menyampaikan laporan akhir masa jabatan kepada BPD. Kedua, tidak ada aturan yang mengikat pemdes untuk mengakomodasi pendapat serta permintaan dan/atau rekomendasi yang disampaikan BPD. Ketiga, BPD tidak memiliki hak untuk memberi sanksi kepada pemdes.

Pemdes memiliki posisi kuat. Hal ini tampak dalam hubungan pemdes dengan LKD. Regulasi turunan UU Desa cenderung menempatkan LKD sebagai sarana mobilisasi warga untuk melaksanakan kegiatan pemdes, bukan sebagai pemberdaya masyarakat desa. Lemahnya peran BPD dan LKD sebenarnya bisa dikompensasi dengan mengoptimalkan fungsi musdes. Semua regulasi teknis mengenai pelaksanaan kewenangan desa telah mengatur perlunya musdes dalam

pengambilan keputusan strategis di desa. Namun, sejauh ini musdes belum banyak dimanfaatkan sesuai dengan kedudukannya itu, terutama oleh BPD yang menurut UU Desa No. 6/2014 memiliki kewenangan sebagai penyelenggara.

Kapasitas pemdes meningkat. Hal ini tampak nyata dalam pengelolaan urusan publik di desa sejak pelaksanaan UU Desa. Indikasinya, pertama, peningkatan jumlah perangkat desa di hampir semua desa studi. Kedua, peningkatan kualitas perangkat desa dilakukan melalui rekrutmen dengan syarat pendidikan setingkat sekolah menengah atas dan adanya pembinaan dan pendampingan oleh pendamping desa (PD) dan pendamping lokal desa (PLD). Ketiga, peningkatan penghasilan dan tunjangan perangkat desa.

BPD cenderung pasif. Sikap BPD masih sama seperti saat studi *baseline*. Warga desa lebih suka menyalurkan aspirasinya melalui kepala dusun (kadus) yang dianggap lebih penting dan dekat dengan warga. Selain itu, fungsi BPD sebagai saluran aspirasi lemah karena warga tidak mengenal anggota BPD. Umumnya, warga hanya mengenal ketuanya saja. Pelaksanaan fungsi dan tugas BPD masih lemah. Pertama, di mayoritas desa belum ada pelatihan untuk anggota BPD. Kedua, tunjangan bagi anggota BPD terbatas, terutama di Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Banyumas.

LKD dan aktivis desa pada umumnya bekerja secara mekanistik. Mereka hanya melaksanakan kegiatan rutin dan belum meningkatkan kesadaran dan keberdayaan masyarakat. Implikasinya adalah program kerja LKD sering disusun mengikuti anggaran yang dialokasikan pemdes, bukan sebaliknya. Selain itu, keaktifan LKD tergantung pada kepemimpinan ketuanya.

Pengaturan Desa oleh Supradesa

Selama pelaksanaan UU Desa, banyak aturan yang terbit dan tumpang tindih. Sebagai contoh, aturan mengenai kewenangan desa yang dibuat oleh Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menimbulkan kebingungan di daerah. Tipologi desa, misalnya, ada dua versi. Kemendagri menggunakan tiga tipologi desa dalam mengatur struktur organisasi dan tata kerja pemdes, yaitu swadaya, swakarya, dan swasembada. Sementara itu, Kemendes PDTT menggunakan lima tipologi dari indeks desa membangun, yaitu sangat tertinggal, tertinggal, berkembang, maju, dan mandiri. Selain itu, peraturan yang terlambat terbit menambah beban kerja desa,

seperti terlambatnya informasi mengenai pagu indikatif Dana Desa (DD). Peraturan yang sering berubah dan terlambat terbit adalah mengenai prioritas penggunaan DD yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah (PP) No. 60/2014 sebagaimana diubah dengan PP No. 22/2015 dan PP No. 8/2016 tentang DD yang sumbernya APBN.

Prosedur administrasi mendominasi tata kelola pemerintahan. Prosedur yang dimaksud adalah kelengkapan dokumen, seperti berbagai laporan pertanggungjawaban kegiatan dan keputusan kades. Dominannya prosedur administrasi berpotensi menggeser peran tata kelola dari alat menjadi tujuan. Tingginya beban administrasi dalam pelaksanaan UU Desa sebenarnya merupakan penyakit birokrasi yang harus dipotong. Selain itu, kelengkapan dokumen tidak menjamin penerapan prinsip tata kelola yang berkualitas.

Perubahan dalam Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas

Partisipasi secara kuantitas meningkat, tetapi belum inklusif. Dibandingkan ketika awal pelaksanaan UU Desa, jumlah partisipasi warga meningkat,



Musyawarah umumnya dihadiri oleh elite desa dan kelompok laki-laki, baik di desa maupun subdesa.

terutama kehadiran warga dalam musyawarah perencanaan tingkat desa (musrenbangdes). Namun, secara kualitas, pelaksanaan musyawarah belum mencerminkan inklusifitas. Pertama, musyawarah umumnya dihadiri oleh elite desa dan kelompok laki-laki, baik di desa maupun subdesa. Kedua, proses deliberasi selama musyawarah di hampir semua desa studi belum memberikan ruang memadai bagi warga marginal. Ketiga, di semua desa, unsur yang hadir menyiapkan diri dengan usulan sesuai dengan kepentingan warga/kelompok yang diwakilinya. Hanya kadus dan ketua RT/RW sebagai perwakilan wilayah yang siap dengan usulan. Namun, sebagian besar usulan mereka cenderung berfokus pada pembangunan fisik.

Sepanjang pelaksanaan UU Desa, desa makin transparan. Transparansi itu tampak dari adanya baliho-baliho APB Desa. Namun, warga belum memberikan respons berarti. Hal ini disebabkan oleh jenis informasi dan cara penyampaian yang belum sesuai dengan kebutuhan warga. Contoh praktik baik transparansi lainnya adalah penyelenggaraan

bedah Rencana Anggaran Biaya (RAB) melalui forum pertemuan rutin warga untuk memberi penjelasan dan membuka ruang tanya-jawab.

Akuntabilitas meningkat dengan prosedur tata kelola desa yang makin ketat. Pengawasan oleh pihak luar makin intensif untuk menghindarkan desa dari penyalahgunaan keuangan. Selain akuntabilitas ke atas, ke bawah pun menunjukkan perbaikan dibandingkan saat studi *baseline*. Sayangnya, sebagian besar pertanggungjawaban kepada masyarakat hanya disampaikan dalam bentuk laporan tertulis. Sementara itu, proses pengawasan yang melibatkan masyarakat terbatas, padahal pengawasan oleh masyarakat merupakan bentuk akuntabilitas paling efektif.

Belanja desa belum secara afirmatif tertuju pada kelompok miskin. Pelaksanaan UU Desa belum mendukung tujuannya untuk mengurangi kemiskinan (Pasal 78). Ada tiga hal yang menghalangi desa membuat kebijakan afirmatif. Pertama, urusan yang berkaitan dengan kelompok miskin dianggap



merupakan domain Dinas Sosial/bantuan sosial. Kedua, pemdes tidak terbiasa mengidentifikasi dan menyimpan data penduduk berdasarkan tingkat kesejahteraan. Pemdes menganggap tingkat kesejahteraan masyarakat di desanya relatif merata. Ketiga, pemdes disibukkan oleh urusan administrasi sehingga tidak mempunyai cukup waktu untuk memikirkan upaya penanggulangan kemiskinan.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Secara umum, pelaksanaan UU Desa telah membawa perubahan positif bagi desa. Fungsi pemerintahan dan pelayanan publik makin baik dengan meningkatnya kapasitas pemdes. Sayangnya, peningkatan kapasitas pemdes belum diikuti oleh peningkatan kapasitas BPD dan LKD. Akibatnya, sistem pengawasan dan keseimbangan belum berjalan baik. Tata kelola desa juga lebih baik dengan diterapkannya prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Meskipun demikian, kualitas penerapan prinsip-prinsip tersebut masih perlu ditingkatkan, seperti dalam beberapa hal berikut ini.

Pertama, dalam hal kelembagaan, desa harus memperbaiki sistem pengawasan dan keseimbangan. Hal ini menuntut peningkatan kapasitas semua anggota BPD dan peningkatan tunjangan dan biaya operasionalnya. Kemendagri perlu memastikan bahwa semua kabupaten sudah menerbitkan peraturan desa (perda) dan peraturan bupati (perbup) tentang BPD. Kemendagri juga perlu menyusun aturan yang mewajibkan pemdes untuk menindaklanjuti hasil pengawasan BPD. Selain BPD, LKD juga perlu berkontribusi dalam menghidupkan sistem pengawasan dan keseimbangan di desa. Permendagri No. 18/2018 perlu direvisi untuk memperkuat kedudukan dan fungsi LKD. Mekanisme pembentukan LKD perlu diubah untuk memungkinkannya dibentuk atas prakarsa masyarakat dan/atau pemdes.

Kedua, sejumlah perbaikan diperlukan untuk menjamin musyawarah yang berkualitas. Perbaikan ini mencakup (i) musdes sebagai forum pembuatan keputusan strategis perlu disosialisasikan di antara lembaga-lembaga di desa; (ii) pemdes, BPD, LKD, dan PD perlu dilatih untuk menjadi fasilitator

musyawarah dan memastikan semua orang, terutama warga marginal, berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan; dan (iii) forum musyawarah di tingkat subdesa (RT, RW, dan dusun), baik formal maupun nonformal, perlu diperbanyak untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat, terutama warga marginal.

Ketiga, pemerintah supradesa perlu menghindari peraturan yang berubah-ubah dan terbit terlambat. Situasi ini mengganggu pembangunan desa. Pada saat yang sama, pemerintah supradesa juga perlu mengarahkan pemdes untuk mengembalikan pelaksanaan UU Desa ke tujuan utamanya, yaitu penanggulangan kemiskinan.

Pada masa mendatang, pendampingan oleh PD/PLD perlu ditujukan pada pemberdayaan. Alih-alih berfokus pada membantu pemdes dalam urusan administrasi, pendampingan oleh PD/PLD perlu digeser (i) dari urusan administrasi ke urusan pemberdayaan masyarakat; (ii) dari pemdes ke BPD, LKD, dan KPMD; (iii) dari desa ke subdesa; dan (iv) dari forum formal ke forum informal. Dengan perannya ini, PD/PLD dapat membantu desa mewujudkan tujuan pelaksanaan UU Desa, yaitu masyarakat yang maju, mandiri, dan demokratis. ■

“Pemerintah supradesa juga perlu mengarahkan pemdes untuk mengembalikan pelaksanaan UU Desa ke tujuan utamanya, yaitu penanggulangan kemiskinan.”



SMERU

KONTRIBUSI PERBAIKAN JALAN EINRIP PADA PENGHIDUPAN DAN PEMBANGUNAN EKONOMI DI KABUPATEN NAGEKEO DAN KABUPATEN BULUKUMBA¹

Tentang Studi

Selama 2007 hingga 2015, pemerintah Indonesia bekerja sama dengan pemerintah Australia telah melaksanakan Proyek Perbaikan Jalan Nasional Indonesia Bagian Timur (EINRIP). Proyek ini bertujuan memperbaiki jaringan jalan nasional sehingga dapat memberikan standar pelayanan dan keterjangkauan yang memadai serta dapat mendukung pembangunan ekonomi lokal dan regional. Proyek tersebut dilaksanakan di sembilan provinsi, yakni Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Bali, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur.

Dalam kerangka pemantauan dampak proyek, SMERU telah melakukan studi longitudinal sepanjang 2008–2018 untuk memantau perubahan sosial-ekonomi yang dialami penduduk di empat jalan EINRIP dengan membandingkan hasil studi

baseline dan hasil studi *endline*. Setelah itu, SMERU melakukan dua studi lanjutan di Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan pada 2017 serta di Nusa Tenggara Timur dan Sulawesi Selatan pada 2018.

Studi pada 2018 secara khusus melihat bagaimana dan sejauh mana perbaikan jalan nasional proyek EINRIP berdampak pada peningkatan pendapatan masyarakat desa dan pembangunan ekonomi (Gambar 1). Analisis dampak tersebut dilakukan dengan melihat perubahan yang terjadi pada berbagai sektor kehidupan masyarakat desa dan pada faktor yang menunjang pembangunan ekonomi. Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan mengumpulkan informasi melalui wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus. Desa yang menjadi sampel studi adalah Desa Woedoa di Kabupaten Nagekeo (Nusa Tenggara Timur) dan Desa Bulu-Bulu di Kabupaten Bulukumba (Sulawesi Selatan).

¹ Tulisan ini merupakan ringkasan dari laporan penelitian berjudul "EINRIP Monitoring & Evaluation Post-Improvement Qualitative Social Research: Monitoring Report 2018" (akan diterbitkan) yang disusun oleh Dinar Dwi Prasetyo, Dyan Widyaningsih, Rezanti Putri Pramana, dan Steve Christiantara.

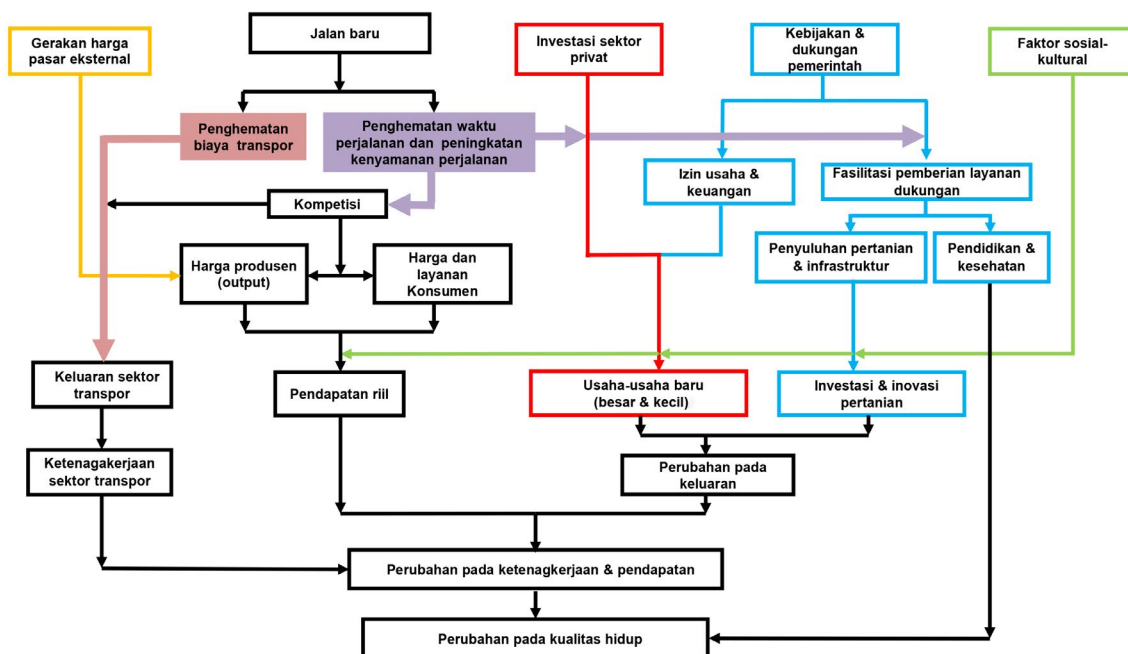
Kontribusi Perbaikan Jalan EINRIP

Dalam sepuluh tahun terakhir, struktur ekonomi Kabupaten Nagekeo dan Kabupaten Bulukumba mengalami perubahan. Kontribusi sektor pertanian yang merupakan penyumbang terbesar PDRB secara perlahan mulai menurun bersamaan dengan meningkatnya kontribusi sektor lain seperti perdagangan dan jasa serta konstruksi. Di Kabupaten Nagekeo khususnya, meski sektor pertanian merupakan penyumbang terbesar pendapatan daerah, sektor tersebut mengalami kesulitan untuk berkembang. Perbaikan jalan nasional memainkan peran penting dalam perubahan ini, termasuk perubahan pada aspek penghidupan masyarakat, melalui beberapa faktor berikut.

a) Berkurangnya waktu perjalanan dan beragamnya pilihan transportasi telah memungkinkan pengguna jalan memiliki akses terhadap pasar yang lebih luas dan harga yang kompetitif sehingga mengalami peningkatan pendapatan. Di Kabupaten Bulukumba, perluasan pasar untuk produk pertanian dan peternakan terjadi melalui pola penjualan yang lebih beragam. Pola penjualan ini bertambah banyak seiring dengan

terbukanya akses terhadap pasar yang juga lebih beragam. Kedua hal ini merupakan hasil dari perbaikan jalan. Demikian pula bagi penduduk desa di Kabupaten Nagekeo, mereka mengalami peningkatan pendapatan dari sektor pertanian dan perkebunan karena terbukanya akses petani kepada pedagang menengah dan pedagang lainnya dari luar desa dengan harga yang lebih baik.² Pilihan pola penjualan yang lebih banyak seiring terbukanya akses terhadap pasar yang lebih beragam, telah mendorong persaingan harga yang menguntungkan bagi produsen dan konsumen di kedua kabupaten.

b) Ramainya lalu lintas setelah perbaikan jalan nasional—meski bukan satu-satunya pendorong—merupakan faktor yang memengaruhi pertumbuhan usaha di sepanjang jalan tersebut. Dalam sepuluh tahun terakhir, sektor transportasi darat di Kabupaten Nagekeo telah berkembang pesat dengan meningkatnya jumlah angkutan penumpang dan barang. Di kabupaten ini, peningkatan jumlah pembeli dan penjual—termasuk dari luar kabupaten—di pasar mingguan merupakan dampak dari mudahnya akses terhadap pasar lokal. Berbagai usaha kecil juga



Gambar 1. Dampak perbaikan jalan nasional dalam proyek EINRIP pada peningkatan pendapatan masyarakat desa dan pembangunan ekonomi

² Khusus bagi komoditas ekspor, kekuatan pasar luar negeri dalam menentukan harga komoditas di pasar internasional turut memengaruhi pendapatan petani seiring kenaikan harga beberapa komoditas ekspor. Di Kabupaten Bulukumba, misalnya, peningkatan harga cengkih antara 2014 dan 2017 telah menaikkan pendapatan banyak petani. Contoh lainnya, naiknya harga kemiri dan kacang mete telah meningkatkan pendapatan petani di Kabupaten Nagekeo.

dapat ditemui di sepanjang jalan nasional yang melintasi desa. Jalan yang ramai dilalui kendaraan menjadi pendorong munculnya usaha-usaha ini. Warung-warung di pinggir jalan nasional mengalami peningkatan aktivitas ekonomi karena mudah diakses oleh penduduk desa dan orang yang melewati jalan tersebut.

Di Kabupaten Nagekeo, pertumbuhan ekonomi sebagai dampak perbaikan jalan lebih banyak terjadi di perdesaan. Jalan nasional yang menghubungkan kabupaten tersebut dengan daerah sekitar, seperti Kabupaten Ende dan Kabupaten Bajawa, tidak melewati pusat kota. Oleh karena itu, pengaruh perbaikan jalan nasional terhadap pertumbuhan ekonomi di pusat kota Kabupaten Nagekeo tidak begitu besar.

Sementara itu, keterbukaan akses pada Kabupaten Bulukumba telah meningkatkan aktivitas ekonomi di kabupaten ini, termasuk meningkatnya distribusi barang dari Kota Makassar. Pada 2014–2017, investasi swasta di sektor perdagangan dan jasa seperti hotel, stasiun pengisian bahan bakar umum (SPBU), toko serba ada (toserba) mini, dan lembaga keuangan tumbuh pesat dan membuka kesempatan kerja baru. Faktor lain yang memicu pertumbuhan sektor jasa di Kabupaten Bulukumba adalah pesatnya pertumbuhan pariwisata selama 2013–2017 seiring dengan kebijakan pemerintah kabupaten untuk mengembangkan potensi pariwisatanya. Selain itu, pemerintah daerah mendukung pengembangan infrastruktur dan mempermudah penerbitan izin usaha. Di sisi lain, peningkatan jumlah kepemilikan kendaraan pribadi mengakibatkan penurunan secara perlahan kontribusi sektor transportasi darat terhadap produk domestik regional bruto (PDRB) kabupaten ini.

Namun, sektor industri, baik di Kabupaten Nagekeo maupun Kabupaten Bulukumba, tidak turut berkembang pesat setelah perbaikan jalan. Selain karena investasi pemerintah Kabupaten Nagekeo pada sektor ini terbatas, para petani cenderung memilih menjual produk mentah daripada produk olahan yang memerlukan lebih banyak waktu. Sementara itu, di Kabupaten Bulukumba, kontribusi sektor industri bahkan sedikit menurun selama 2014–2017 dan tidak ada usaha baru yang muncul di sektor tersebut.

c) Faktor terakhir adalah kebijakan dan dukungan pemerintah untuk terus meningkatkan program pembangunan, khususnya di bidang pertanian, pendidikan, dan kesehatan. Dengan adanya perbaikan jalan nasional, program-program pemerintah dapat lebih mudah menjangkau dan dijangkau masyarakat serta tiba lebih tepat waktu. Penyuluh lapangan telah melaporkan bahwa kegiatan pemantauan dan penyuluhan dapat dilakukan dengan lebih intensif setelah perbaikan jalan nasional. Bantuan pemerintah di bidang pendidikan dan kesehatan juga lebih mudah diakses masyarakat.

Penutup

Lebih jauh, temuan studi ini menunjukkan bahwa ada faktor baru yang dapat menyumbang pada perbaikan kesejahteraan masyarakat, yaitu persaingan dan kenyamanan perjalanan. Kompetisi yang muncul sebagai dampak perbaikan jalan telah meningkat di semua sektor, terutama pertanian dan transportasi darat. Kompetisi ini cenderung merugikan pengusaha lama yang berkurang pendapatannya seiring dengan munculnya pemain baru. Akan tetapi, hal ini dapat bermanfaat bagi perbaikan kesejahteraan konsumen. Di samping itu, kenyamanan perjalanan dapat menjaga kualitas komoditas yang diangkut dan meningkatkan kepuasan pengguna jalan. ■

“Dengan adanya perbaikan jalan nasional, program-program pemerintah dapat lebih mudah menjangkau dan dijangkau masyarakat serta tiba lebih tepat waktu. Penyuluh lapangan telah melaporkan bahwa kegiatan pemantauan dan penyuluhan dapat dilakukan dengan lebih intensif setelah perbaikan jalan nasional.”



TANTANGAN KEMISKINAN DI KABUPATEN PANGKAJENE DAN KEPULAUAN¹

Kontradiksi dalam perekonomian Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (Pangkep) mencerminkan kompleksitas kemiskinan yang merupakan tantangan dalam upaya penanggulangan kemiskinan di tingkat kabupaten. Di Provinsi Sulawesi Selatan (Sulsel), Pangkep adalah salah satu kabupaten dengan tingkat kemiskinan tertinggi, padahal pertumbuhan ekonomi dan produk domestik regional bruto (PDRB) per kapitanya merupakan salah satu yang tertinggi. Kajian SMERU melihat kontradiksi tersebut secara lebih mendalam untuk memahami kondisi kemiskinan dan mencari alternatif untuk kebijakan penanggulangannya.

Kajian ini dilakukan pada Agustus–Oktober 2018 dengan menggabungkan analisis statistik deskriptif terhadap data sekunder dan analisis kualitatif terhadap informasi yang diperoleh dari wawancara serta diskusi dengan organisasi/lembaga lokal, baik pemerintah maupun nonpemerintah. Di antara

mereka yang diwawancarai adalah pemerintah kelurahan/desa serta masyarakat di tiga desa/kelurahan sampel yang mewakili tiga tipologi utama penghidupan masyarakat di Kabupaten Pangkep, yaitu kepulauan, pesisir, dan dataran tinggi. Selain itu, peneliti juga melakukan wawancara dan pengamatan lapangan di satu desa tambahan.

Profil Kabupaten Pangkep

Pada 2013–2017, rata-rata proporsi usia produktif di Kabupaten Pangkep adalah 65% dari jumlah penduduk, lebih dari 50%-nya berstatus anak dan pemuda berusia 0–29 tahun. Dari segi pendidikan, proporsi jumlah penduduk yang lulus sekolah menengah atas (SMA) dan perguruan tinggi cukup banyak, yaitu lebih dari 20%. Namun, penduduk yang hanya atau belum lulus sekolah dasar (SD)/ sederajat masih tinggi, lebih dari 60%. Sementara itu, tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan lebih

¹ Tulisan ini merupakan ringkasan dari laporan penelitian berjudul: "Ketertinggalan dalam Kemakmuran: Tantangan Kemiskinan di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan" (draf, 2019) yang ditulis oleh Widjajanti Isdijoso, Mayang Rizky, Veto Tyas Indrio, dan Ana Rosidha Tamyis.

rendah daripada laki-laki. Pada 2017, sekitar 80% perempuan memilih keluar dari angkatan kerja untuk mengurus rumah tangga.

Perekonomian Kabupaten Pangkep dalam kurun waktu lima tahun (2013–2017) terus tumbuh. Hal ini tecermin dari nilai PDRB-nya (dengan tahun dasar 2010) yang secara konsisten terus mengalami peningkatan, bahkan mencapai angka di atas tingkat pertumbuhan ekonomi nasional. Lapangan usaha utama yang berkontribusi pada pergerakan roda perekonomian Kabupaten Pangkep meliputi industri pengolahan, pertanian dan perikanan, pertambangan/penggalian, konstruksi, dan perdagangan. Lebih dari 50% PDRB kabupaten ini bersumber dari industri pengolahan. Sementara itu, kontribusi dari sektor pertanian dan perikanan serta pertambangan/penggalian terhadap PDRB juga cukup besar, yaitu masing-masing 16% dan 9% pada 2017 (Gambar 1).

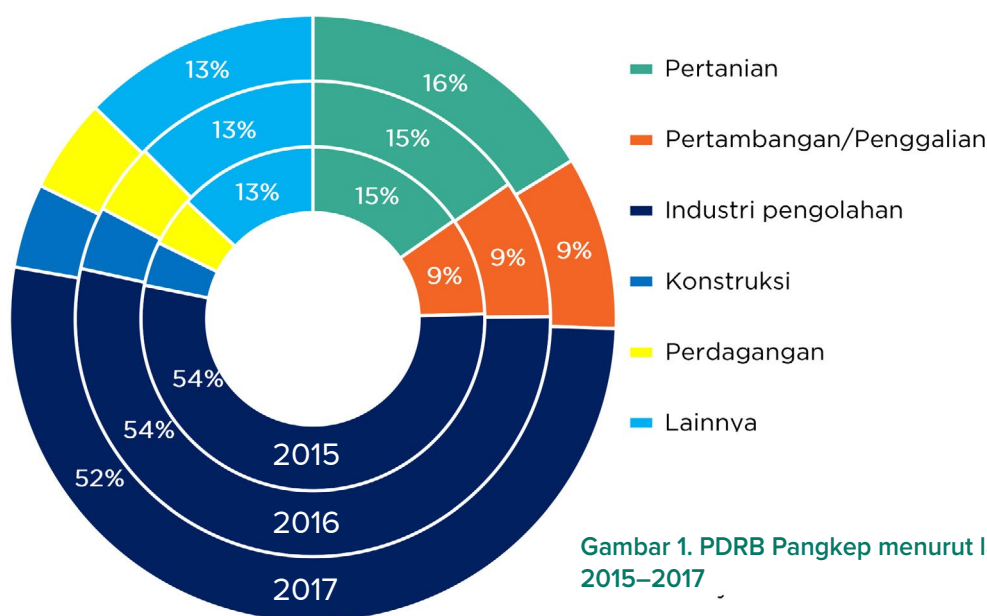
Dari sisi pengeluaran, proporsi terbesar PDRB Kabupaten Pangkep berasal dari kelompok ekspor-impor dan konsumsi rumah tangga, sebaliknya proporsi pengeluaran konsumsi pemerintah merupakan yang paling kecil. Besarnya proporsi antarkelompok pengeluaran dalam PDRB tersebut relatif konsisten selama 2015 hingga 2017. Tingginya proporsi ekspor-impor terhadap PDRB tersebut dipicu oleh kinerja industri pengolahan di Kabupaten Pangkep, terutama banyaknya hasil

olahan semen yang dijual ke luar wilayah kabupaten. Namun, besarnya kontribusi industri pengolahan tersebut tidak memberikan banyak pengaruh pada kehidupan penduduk lokal pada umumnya.

Kontradiksi pertumbuhan perekonomian Kabupaten Pangkep selama 2013–2017 tidak hanya dengan tingginya tingkat kemiskinan, tetapi juga dengan relatif buruknya kondisi kesehatan masyarakat pada umumnya. Contohnya, angka harapan hidup merupakan yang paling rendah di antara indikator-indikator indeks pembangunan manusia lainnya untuk kabupaten ini. Demikian pula untuk rerata lama sekolah, angkanya berada di bawah rerata nasional dan provinsi.

Kondisi Kemiskinan di Kabupaten Pangkep

Meskipun Pangkep termasuk salah satu kabupaten dengan tingkat kemiskinan paling tinggi, tetapi secara absolut sumbangannya terhadap jumlah penduduk miskin di Provinsi Sulsel pada 2018 berada di bawah kota/kabupaten lain yang relatif padat penduduknya, seperti Kota Makassar dan Kabupaten Bone. Sekitar 49.703 penduduk Kabupaten Pangkep masuk ke dalam 40% kelompok penduduk ekonomi terbawah di Indonesia, yaitu hidup di bawah garis kemiskinan kabupaten 2015. Posisi angka garis kemiskinan tersebut berada di antara seluruh



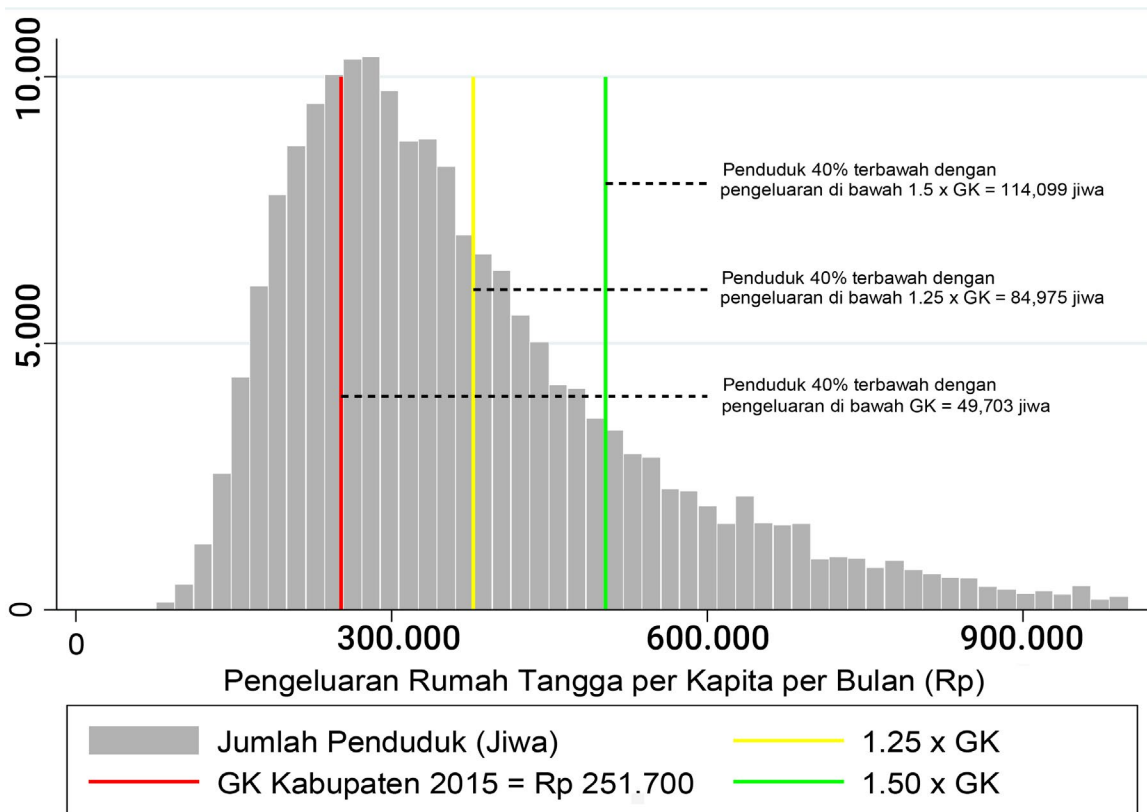
Gambar 1. PDRB Pangkep menurut lapangan usaha, 2015–2017

Keterangan: Urutan tahun mengikuti lingkaran, dari dalam ke luar
Sumber: BPS (data diolah).

distribusi pengeluaran yang mengindikasikan adanya kerentanan pada kelompok penduduk 40% terbawah. Dengan kata lain, sebagian besar masyarakat hidup di sekitar garis kemiskinan sehingga jika terjadi guncangan yang menyebabkan perubahan negatif pada pola pengeluaran atau peningkatan garis kemiskinan, maka tingkat kemiskinan akan naik secara signifikan. Sebagai contoh, ketika garis kemiskinan dinaikkan $1\frac{1}{4}$ kali, maka jumlah penduduk miskin akan meningkat sekitar 71% dan ketika garis kemiskinan dinaikkan $1\frac{1}{2}$ kali, jumlah penduduk miskin meningkat hingga 130%, yaitu menjadi 114.099 jiwa. Jumlah tersebut hampir setara dengan 40% total penduduk di Kabupaten Pangkep (Gambar 2).

pendidikan mayoritas penduduk miskin rendah, sebagian besar dari mereka hanya terserap oleh industri pengolahan skala mikro dan kecil serta jasa informal yang mempunyai akses rendah terhadap sumber permodalan dan informasi, rentan terhadap guncangan, dan ketat dalam persaingan.

Umumnya masyarakat mengalami kesulitan untuk dapat bekerja pada sektor industri dan jasa yang berkembang seiring dengan pertumbuhan industri semen. Hal ini disebabkan, antara lain, oleh rendahnya daya saing angkatan kerja muda yang mengakibatkan naiknya tingkat pengangguran pemuda terpelajar. Selain itu, meskipun terjadi



Gambar 2. Distribusi pengeluaran rumah tangga kabupaten pangkep, 2015

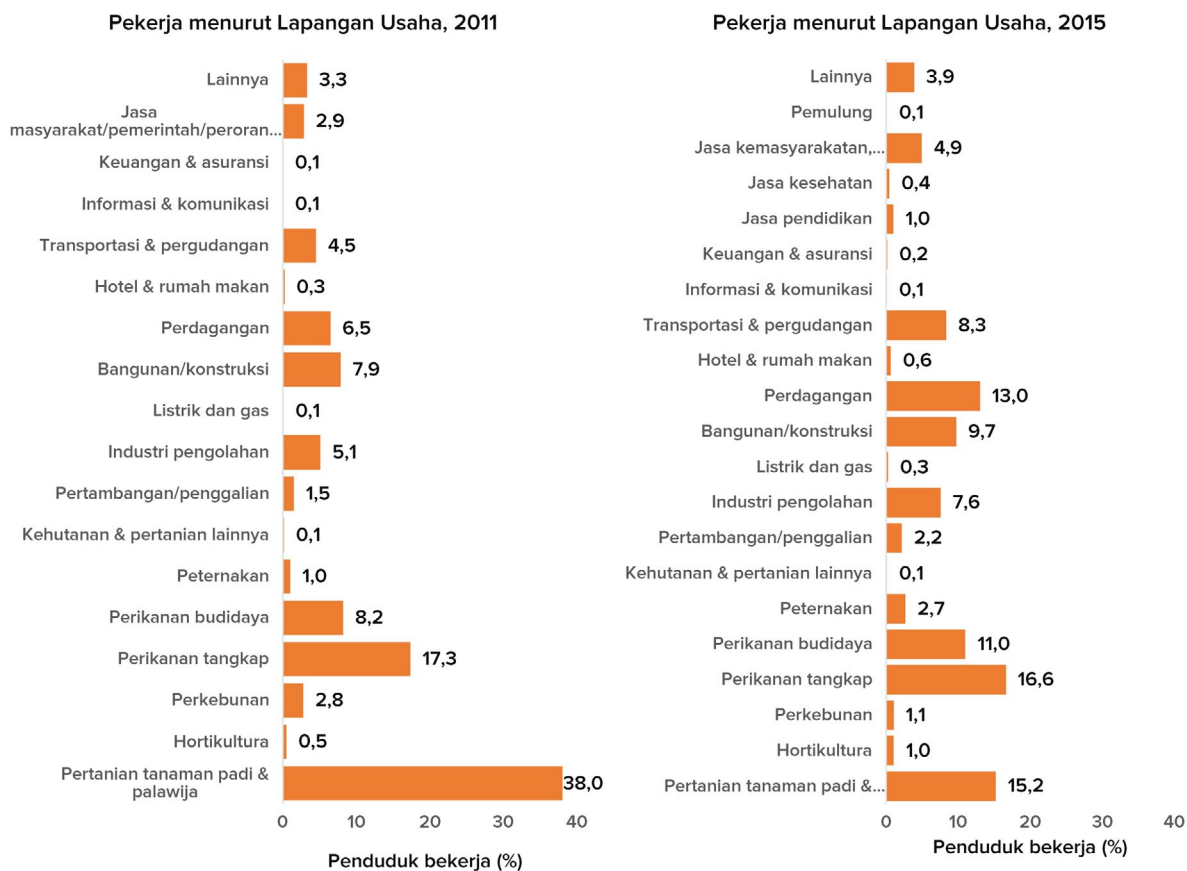
Sumber: BDT 2015 (BPS/TNP2K) dan Data dan Informasi Kemiskinan 2015 (BPS), diolah.

Telaah Ketenagakerjaan

Untuk aspek ketenagakerjaan, dibandingkan dengan situasi pada 2011, pada 2015 telah terjadi penurunan penyerapan tenaga kerja kelompok miskin (kelompok pengeluaran 20% terbawah) pada sektor pertanian dan perikanan. Sementara itu, penyerapan tenaga kerja kelompok miskin pada sektor industri dan jasa justru meningkat (Gambar 3). Namun, karena

peningkatan partisipasi angkatan kerja perempuan pada 2015–2017, partisipasi ekonomi mereka tetap rendah karena kebanyakan terserap ke dalam pekerjaan informal yang berstatus sebagai pekerja tidak tetap dan berproduktivitas rendah.

Sementara itu, penurunan penyerapan tenaga kerja kelompok miskin dan menurunnya pendapatan masyarakat pada sektor pertanian dan perikanan



Gambar 3. Pekerjaan penduduk 20% terbawah di Kabupaten Pangkep, 2011 dan 2015

Sumber: PPLS 2011 (TNP2K) dan BDT 2015 (BPS/TNP2K), diolah.

terkait erat dengan tingginya faktor risiko alam dan menurunnya kualitas lingkungan. Pada sektor perikanan, faktor cuaca yang tidak menentu dan terjadinya kerusakan terumbu karang serta munculnya banyak penyakit di tambak menyebabkan hasil tangkapan ikan turun drastis. Sementara itu, pada sektor pertanian, terjadi gagal panen akibat kekeringan atau banjir di lahan pertanian.

Tinjauan Kebijakan dan Program

Kemiskinan menjadi salah satu permasalahan pembangunan Kabupaten Pangkep yang diidentifikasi dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2016–2021. Oleh karena itu, pada rencana pembangunan tahunan daerah yang diwujudkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) 2016, 2017, dan 2018, penanggulangan kemiskinan selalu menjadi prioritas pembangunan daerah.

Program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Pangkep terdiri atas program nasional, program daerah, program lembaga donor yang dilaksanakan lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan program pada skema tanggung jawab sosial perusahaan atau corporate social responsibility (CSR). Kelompok dengan pengeluaran terendah memperoleh persentase kombinasi paling tinggi dari tiga bantuan sosial (bansos), yaitu Beras Sejahtera, Program Keluarga Harapan, dan Program Indonesia Pintar. Namun, kesalahan penargetan bansos masih ditemukan karena masih ada keluarga dari kelompok pengeluaran menengah-bawah (lebih sejahtera daripada kelompok miskin) dan menengah yang mendapatkan kombinasi tiga program bansos.

Pemerintah Kabupaten Pangkep juga melakukan pemutakhiran BDT serta survei kebutuhan pangan dan nonpangan rumah tangga miskin pada 30% rumah tangga sesuai BDT. Upaya ini dapat menjadi landasan bagi perbaikan koordinasi dan keterpaduan program penanggulangan kemiskinan.

Namun, berbagai upaya tersebut masih terkendala oleh enam hal: (i) terbatasnya anggaran, (ii) terbatasnya ketersediaan sumber daya manusia pelaksana program, (iii) belum memadainya data terpadu kemiskinan yang dapat diakses dalam rangka penanggulangan kemiskinan, (iv) belum adanya regulasi afirmatif yang mengatur upaya penanggulangan kemiskinan di tingkat kabupaten, (v) pola pikir masyarakat dan pelaksana program yang menghambat program penanggulangan kemiskinan, dan (vi) faktor geografis.

Faktor Penyebab Kemiskinan

Secara umum, kemiskinan di Kabupaten Pangkep sangat dipengaruhi lima faktor berikut.

1. Ketaksesuaian (*mismatch*) antara sumber utama pertumbuhan ekonomi yang bertumpu pada industri pengolahan, khususnya semen, dan sumber penghidupan mayoritas penduduk di sektor pertanian dan perikanan.
2. Rendahnya tingkat pendidikan mayoritas penduduk, khususnya penduduk miskin dan rentan sehingga mereka tidak dapat bekerja di sektor industri dan jasa yang tumbuh seiring dengan pertumbuhan industri semen.

3. Terbatasnya lapangan kerja dan rendahnya daya saing angkatan kerja muda yang mengakibatkan naiknya tingkat pengangguran pemuda terpelajar. Sementara itu, sebagian penduduk yang bekerja di industri semen memasuki masa pensiun sehingga kesejahteraannya menurun, dan tenaga kerja muda tidak menggantikan posisi mereka.
4. Rendahnya partisipasi ekonomi perempuan. Meskipun terjadi peningkatan partisipasi angkatan kerja perempuan, kebanyakan dari mereka terserap ke dalam pekerjaan informal yang tidak tetap dan berproduktivitas rendah.
5. Banyaknya hasil produksi yang mengalir ke luar kabupaten sehingga peningkatan PDRB tidak dinikmati penduduk lokal.

Faktor-faktor yang memengaruhi kemiskinan tersebut ditemukan pada tiga tipologi daerah (kepulauan, pesisir, dan pegunungan), dengan tingkat keparahan yang berbeda-beda. Secara umum, permasalahan aksesibilitas merupakan hal utama yang menyebabkan tingkat kemiskinan di kepulauan relatif lebih tinggi. Namun, karena sebagian besar penduduk tinggal di pesisir, konsentrasi penduduk miskin menjadi paling tinggi di daerah tersebut.

Terbatasnya lapangan kerja dan rendahnya daya saing angkatan kerja muda mengakibatkan naiknya tingkat pengangguran pemuda terpelajar.



Terkait faktor rendahnya pendidikan yang menjadi akar permasalahan kemiskinan dalam jangka panjang di Kabupaten Pangkep, ketersediaan sarana dan akses terhadap fasilitas pendidikan bukan merupakan satu-satunya penyebab. Permasalahan lainnya adalah pekerja anak dan rendahnya motivasi anak untuk melanjutkan sekolah. Selain itu, pernikahan muda atau pernikahan pada usia sekolah masih tinggi—tercatat penduduk menikah pertama kali pada usia 10–20 tahun.

Sementara itu, berbagai program di sektor pendidikan, kesehatan, pertanian dan perikanan, bansos, koperasi dan UKM, dan ketenagakerjaan telah dilaksanakan. Namun, berbagai upaya tersebut masih terkendala oleh setidaknya enam hal yang telah dijelaskan di atas.

Rekomendasi Kebijakan

Dalam jangka panjang, upaya peningkatan sumber daya manusia harus menjadi kunci pengurangan kemiskinan. Hal ini perlu diupayakan tidak hanya dengan meningkatkan akses ke fasilitas pendidikan

dan penurunan biaya pendidikan, tetapi juga dengan mengurangi berbagai kendala sosial-budaya yang menghambat peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Dalam jangka menengah dan panjang, kualitas lingkungan hidup perlu diperhatikan untuk memastikan kesinambungan mata pencaharian, khususnya di sektor pertanian dan perikanan yang menjadi tumpuan penghidupan masyarakat, terutama masyarakat miskin. Selain perlu meningkatkan aktivitas perekonomian daerah agar peredaran uang tidak keluar ke daerah lain, lapangan kerja baru juga perlu diciptakan.

Regulasi afirmatif perlu diterapkan untuk memastikan bahwa berbagai upaya penanggulangan kemiskinan dijalankan secara lebih terfokus dan terarah. Dalam jangka pendek dan menengah, keterpaduan antara program bansos dan program peningkatan pendapatan menjadi penting untuk mendorong peningkatan pendapatan penduduk miskin secara signifikan. ■



Meskipun terjadi peningkatan partisipasi angkatan kerja perempuan, kebanyakan dari mereka terserap ke dalam pekerjaan informal.



<http://poskotanews.com>

DARI KUANTITAS KE KUALITAS: TANTANGAN KETENAGAKERJAAN PADA PERIODE KEDUA PRESIDEN JOKO WIDODO¹

Secara kuantitas, pengurangan tingkat pengangguran terbuka (TPT) mencapai titik terendah pada awal tahun ini. Berdasarkan Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) pada Februari 2019, tingkat pengangguran mencapai titik terendah, yaitu 5,01%, sedikit berkurang dari 5,13% pada Februari 2018. Angka ini sudah mendekati target yang dicanangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2014–2019, yaitu penurunan angka pengangguran ke tingkat 4%–5% pada akhir 2019.

Akan tetapi, perkembangan tersebut tidak bisa dijadikan alasan untuk berpuas diri karena dua hal berikut. Pertama, data pengangguran yang akan diperoleh dari Sakernas Agustus 2019 bisa jadi menghasilkan angka pengangguran yang sedikit lebih tinggi daripada tingkat pengangguran bulan Februari. Hal ini disebabkan oleh kecenderungan lazim faktor musiman di sektor pertanian.

Kedua, penurunan tingkat pengangguran adalah indikator perbaikan ketenagakerjaan (*employment*) dari sisi kuantitas, tetapi belum mencerminkan kualitas. Kualitas ketenagakerjaan ditentukan oleh kualitas pekerjaan pada mereka yang berstatus bekerja, bukan ditentukan oleh berkurangnya tingkat pengangguran.

Mengikuti konsepsi RPJMN, perbaikan kualitas ketenagakerjaan diukur dengan meningkatnya proporsi tenaga kerja dengan kategori pekerjaan layak (*decent job*) yang dicerminkan oleh meningkatnya proporsi pekerja formal. RPJMN 2015–2019 menargetkan peningkatan proporsi pekerja sektor formal dari 40,5% pada 2014 menjadi 50% pada 2019.

Meski terlihat sangat sulit dicapai, target perbaikan kualitas bidang ketenagakerjaan dalam RPJMN yang akan segera berakhir tersebut adalah yang pertama sepanjang sejarah perencanaan pembangunan di

¹ Dr. Zulfan Tadjoeuddin (surel: z.tadjoeuddin@westernsydney.edu.au) adalah Associate Professor dan Direktur Program Akademik Humanitarian and Development Studies di Western Sydney University, Australia. Artikel ini ditulis pada 3 Oktober 2019.

Indonesia. Hal ini patut diapresiasi dan dilanjutkan pada perencanaan pembangunan berikutnya. Dalam kurun waktu 2015–2019, walau TPT terus mengalami perbaikan dengan tren penurunan yang terus melambat, perbaikan kualitas ketenagakerjaan terlihat mengalami kemandekan. Proporsi tenaga kerja yang termasuk dalam kategori pekerjaan formal hanya bergerak pada kisaran 42%–43%. Sementara itu, pada periode RPJMN 2010–2014, proporsi pekerja formal berkembang pesat, naik dari 30% menjadi 40%. Sebelumnya, proporsi pekerja formal berjalan di tempat pada kisaran 30% sepanjang 2000–2010.

Kecenderungan di atas mengisyaratkan satu hal kunci, yaitu di sisi penciptaan dan pengembangan kesempatan kerja, target pembangunan harus secara fundamental digeser dari pencapaian target kuantitas (penurunan tingkat pengangguran) ke perbaikan kualitas pekerjaan pada mereka yang bukan berstatus penganggur.

Mengapa Perbaikan Kualitas?

Ada dua alasan kuat untuk menjadikan perbaikan kualitas ketenagakerjaan sebagai fokus baru pembangunan ketenagakerjaan. Pertama, di negara berkembang seperti Indonesia, penurunan tingkat pengangguran bukan merupakan indikator capaian pembangunan yang baik. Hal ini disebabkan oleh ketiadaan fasilitas pengaman sosial (*social security*) yang memadai bagi penganggur. Angkatan kerja tidak memiliki kemewahan untuk memilih menjadi penganggur, walau hanya untuk sementara waktu.

“ Di sisi penciptaan dan pengembangan kesempatan kerja, target pembangunan harus secara fundamental digeser dari pencapaian target kuantitas (penurunan tingkat pengangguran) ke perbaikan kualitas pekerjaan pada mereka yang bukan berstatus penganggur. ”

Di negara maju, ditemukan hal sebaliknya. Tunjangan serta peluang pelatihan bagi penganggur memberi mereka kesempatan untuk melakukan peningkatan/penyesuaian keahlian dan memberi mereka ruang untuk tidak menerima pekerjaan yang berkualitas rendah.

Data antarprovinsi di Indonesia menunjukkan bahwa tingkat pengangguran berkorelasi positif dengan tingkat pendapatan. Dengan kata lain, tingkat pengangguran berkorelasi negatif dengan tingkat kemiskinan. Sebagai contoh, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) memiliki tingkat pengangguran yang sangat rendah, yaitu kurang dari separuh tingkat pengangguran nasional. Hal ini disebabkan oleh tiadanya kemewahan untuk menganggur (lantaran status ekonomi keluarga yang sulit) atau pun tingginya migrasi ke luar (*out migration*) akibat suramnya prospek perekonomian di daerah tersebut. NTT merupakan salah satu provinsi termiskin di Indonesia dengan tingkat industrialisasi yang sangat rendah dan tingkat informalitas pekerjaan yang sangat tinggi.

Sebaliknya, Provinsi Banten merupakan salah satu daerah dengan tingkat pengangguran tertinggi. Namun, Banten juga tercatat sebagai salah satu provinsi dengan tingkat industrialisasi tertinggi, serta tingkat kemiskinan yang jauh lebih rendah dan prospek ekonomi yang jauh lebih baik jika dibandingkan dengan NTT. Provinsi ini berdekatan dengan ibu kota negara serta menjadi penghubung Jawa dan Sumatra.

Angkatan kerja di Provinsi Banten cenderung lebih mampu menganggur sementara (dalam rangka menunggu kesempatan kerja yang lebih baik). Selain itu, anak keluarga yang lebih sejahtera mempunyai kemewahan lebih besar untuk menganggur dibandingkan dengan anak keluarga miskin yang harus menerima pekerjaan kendati pekerjaan itu berkualitas rendah.

Arus migrasi masuk angkatan kerja ke Provinsi Banten disebabkan prospek ekonomi Banten yang lebih baik dan menjadi faktor berikutnya mengapa angka pengangguran di daerah ini relatif tinggi. Dengan demikian, angka pengangguran yang tinggi di Provinsi Banten menunjukkan harapan ke depan.

Sebaliknya, angka pengangguran yang sangat rendah di Provinsi NTT mengindikasikan kesuraman (*desperation*) prospek ekonomi daerah tersebut.

Kedua, perbaikan kualitas ketenagakerjaan juga mencakup indikator-indikator lain sehingga bersifat lebih menyeluruh daripada sekadar status hitam-putih antara "menganggur" dan "tidak menganggur." Selain status formal sebuah pekerjaan, kualitas ketenagakerjaan juga menyangkut peningkatan produktivitas dan tingkat upah (atau penghasilan) yang berkaitan langsung dengan sifat pekerjaan tersebut, apakah purnawaktu atau paruh waktu. Di samping itu, kualitas ketenagakerjaan juga berkaitan dengan akses terhadap jaminan sosial, pemenuhan hak-hak pekerja dan kebebasan mereka untuk berserikat.

Pada masa depan, sumber pertumbuhan ekonomi harus lebih bertumpu pada perbaikan kualitas ketenagakerjaan daripada upaya penciptaan kesempatan kerja baru yang berorientasi pada pengurangan tingkat pengangguran. Selain itu, ruang yang terbuka untuk penurunan angka pengangguran kelihatannya makin sempit. Bisa jadi Indonesia telah berada pada tingkat pengangguran alamiah (*natural rate of unemployment*) di kisaran 4%–5%. Oleh karena itu, ruang yang lebih terbuka justru terletak pada peningkatan kualitas pekerjaan bagi mereka yang sudah bekerja.

Perbaikan kualitas ketenagakerjaan bersifat lebih menyeluruh, berjangka panjang, dan lebih berkelanjutan. Sementara itu, pengurangan pengangguran bisa jadi bersifat *ad-hoc*, berjangka pendek, dan cenderung mengabaikan kualitas pekerjaan yang dihasilkan (seperti yang terjadi pada proyek-proyek padat karya).

Fokus pada perbaikan kualitas ketenagakerjaan sejalan dengan orientasi RPJMN yang akan datang (2020–2024), yaitu menuju Indonesia dengan tingkat pendapatan menengah-tinggi. Hal ini juga konsisten dengan fokus utama pada peningkatan kualitas sumber daya manusia pada periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo. Jelas, tantangan perbaikan kualitas ketenagakerjaan ini jauh lebih berat dan rumit jika dibandingkan dengan upaya-upaya terdahulu dalam menurunkan tingkat pengangguran.

Tantangan ke Depan

Tantangan yang harus dihadapi pada masa depan menyangkut dua dimensi. Pertama, tantangan yang bersifat eksternal. Terjadi pergeseran karakteristik pekerjaan masa depan yang terutama disebabkan oleh revolusi teknologi, berupa meningkatnya proses automasi, adanya pekerjaan-pekerjaan yang tidak lagi dibutuhkan, serta munculnya jenis-jenis pekerjaan baru. Perbaikan kualitas ketenagakerjaan adalah kunci dalam menavigasi perubahan tersebut. Ketika bergerak ke atas memasuki kategori negara berpenghasilan menengah-tinggi, Indonesia akan mendapatkan tekanan dari negara dengan penghasilan lebih rendah seperti Vietnam dan Bangladesh. Indonesia tidak bisa lagi mengandalkan sektor ekonomi yang bersifat intensif tenaga kerja (*labor intensive*) berkeahlian rendah dengan upah murah karena sektor tersebut akan direbut oleh negara-negara yang berpenghasilan lebih rendah.

Perekonomian Indonesia harus naik kelas dengan lebih bertumpu pada sektor ekonomi yang membutuhkan pekerjaan dengan keahlian lebih tinggi serta dilengkapi dengan intensitas kapital dan teknologi per tenaga kerja yang juga lebih tinggi. Dengan demikian, produktivitas tenaga kerja menjadi lebih tinggi. Hal ini pada gilirannya akan menghasilkan tingkat upah (atau penghasilan) yang lebih tinggi pula. Semua bergerak secara bersamaan.

Tantangan kedua bersifat internal, yaitu menyangkut rendahnya kualitas angkatan kerja dan keluaran proses pendidikan. Dari studi antarnegara, tingkat literasi dan numerasi lulusan universitas di Indonesia tergolong sangat rendah, apalagi lulusan sekolah menengah dan sekolah vokasi. Angkatan kerja Indonesia didominasi orang-orang dengan kualifikasi lulusan sekolah menengah pertama.

Orientasi pada pendidikan vokasi pun belum mencapai hasil yang diharapkan. Tingkat pengangguran angkatan kerja dengan kategori pendidikan menengah vokasi adalah yang tertinggi jika dibandingkan dengan kategori pendidikan lainnya. Sekarang, hanya ada satu pilihan bahwa kedua tantangan tersebut harus dihadapi. ■



Publikasi SMERU



Improving the Village Cash for Work (PKT) Policy

Ruhmaniyati
Policy Brief
June 2019



Simplifying the Village Medium-Term Development Plan (RPJM Desa)

Asep Kurniawan
Policy Brief
June 2019



Bagaimana Mencegah Peningkatan Ketimpangan dalam Desa?

Nilia Warda, Elza Elmira, Mayang Rizky, Rachma Indah Nurbani, Ridho Al Izzati
Editor: Fandi Muhammad Hizbullah, Gunardi Handoko, Wiwin Purbaningrum
Kertas Kerja
September 2019



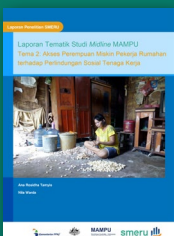
Penguujian Metode Small Area Estimation (SAE) untuk Pembuatan Peta Status Gizi di Indonesia: Kabupaten Rokan Hulu

Asep Kurniawan, Elza Elmira, Maudita Dwi Anbarani, Mayang Rizky, Nurmala Selly Saputri, Ridho Al Izzati, Ruhmaniyati
Editor: Wiwin Purbaningrum
Kertas Kerja
September 2019



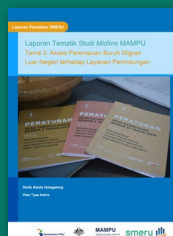
Laporan Tematik Studi Midline MAMPU Tema 1: Akses Perempuan Miskin terhadap Program Perlindungan Sosial

Dyan Widyaningsih, Niken Kusumawardhani
Editor: Wiwin Purbaningrum
Laporan Penelitian
Mei 2019



Laporan Tematik Studi Midline MAMPU Tema 2: Akses Perempuan Miskin Pekerja Rumahan terhadap Perlindungan Sosial Tenaga Kerja

Ana Rosidha Tamyis, Nila Warda
Editor: Alia An Nadhiva
Laporan Penelitian
Mei 2019



Laporan Tematik Studi Midline MAMPU Tema 3: Akses Perempuan Buruh Migran Luar Negeri terhadap Layanan Perlindungan

Stella Aleida Hutagalung, Veto Tyas Indrio
Editor: Wiwin Purbaningrum
Laporan Penelitian
Mei 2019