

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Model Penuntasan Pendidikan Dasar Sembilan Tahun
Usulan Daerah

Makmuri Sukarno

Migrasi Tenaga Kerja Indonesia dari Kabupaten Tulungagung:
Kecenderungan dan Arah Migrasi serta Remitansi

Haning Romdiati

Isu Kelembagaan dalam Pembangunan Ketahanan Pangan:
Pembelajaran dari Kabupaten Klaten, Jawa Tengah

Latif Adam dan Inne Dwiastuti

Perubahan Iklim dan Dinamika Penduduk dalam Konteks
Kebijakan Nasional di Indonesia

Triarko Nurlambang dan Nurrokhmah Rizqihandari

Desentralisasi Program Keluarga Berencana: Tantangan
dan Persoalan, Kasus Provinsi Kalimantan Barat

Sri Sunarti Purwaningsih

Nelayan dan Pertarungan terhadap Sumber Daya Laut

Rusli Cahyadi



ISSN 1907-2902

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Jurnal Kependudukan Indonesia merupakan media informasi, komunikasi, dan pertukaran pemikiran mengenai masalah-masalah kependudukan, ketenagakerjaan dan ekologi manusia. Jurnal ini merupakan *peer-reviewed* jurnal Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI) yang diterbitkan dua kali dalam setahun. Artikel dapat berupa hasil penelitian, gagasan konseptual, tinjauan buku, dan jenis tulisan ilmiah lainnya yang ditulis dalam bahasa Inggris atau bahasa Indonesia.

**Penanggung Jawab
Pemimpin Redaksi
Dewan Redaksi**

Sri Sunarti Purwaningsih (Kepala PPK-LIPI/Director of PPK-LIPI)
Haning Romdiati
Titik Handayani
Widayatun
Rusli Cahyadi
Nawawi
Ade Latifa Soetrisno

Dewan Penasihat Redaksi

Gavin W. Jones, National University of Singapore-Singapore
Haruo Kuroyanagi, Sugiyama Jogakuen University-Japan
Djoko Hartono, Konsultan
Aris Ananta, Institute of Southeast Asian Studies-Singapore
Terence H. Hull, Australian National University- Australia

Redaksi Pelaksana

Gutomo Bayu Aji
Zainal Fatoni
Vanda Ningrum

Alamat Redaksi

Pusat Penelitian Kependudukan,
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha LIPI, lantai X
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 10 Jakarta Selatan 12190-Indonesia
Tromol Pos 250/JKT 1002,
Telp. +62 21 5207205, 5225711, 5251542 Pes/ext. 745, 720, 721
Fax: +62 21 5207205
E-mail: ppk-lipi@rad.net.id
Web-site: www.ppk.lipi.go.id

Penerbit

LIPI Press, anggota Ikapi
Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp. (021) 314 0228, 314 6942
Fax. (021) 314 4591
E-mail: bmrlipi@uninet.net.id, lipipress@uninet.net.id

Distributor

Yayasan Obor Indonesia
Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230
Telp. (021) 31926978, 3920114
Fax. (021) 31924488
E-mail: yayasan_obor@cbn.net.id

Jurnal

**KEPENDUDUKAN
INDONESIA**

Model Penuntasan Pendidikan Dasar Sembilan Tahun Usulan Daerah
Makmuri Sukarno

**Migrasi Tenaga Kerja Indonesia dari Kabupaten Tulungagung:
Kecenderungan dan Arah Migrasi, serta Remitansi**
Haning Romdiati

**Isu Kelembagaan dalam Pembangunan Ketahanan Pangan: Pembelajaran
dari Kabupaten Klaten, Jawa Tengah**
Latif Adam dan Inne Dwiastuti

**Perubahan Iklim dan Dinamika Penduduk dalam Konteks Kebijakan
Nasional di Indonesia**
Triarko Nurlambang dan Nurrokhmah Rizqihandari

**Desentralisasi Program Keluarga Bencana: Tantangan dan Persoalan,
Kasus Provinsi Kalimantan Barat**
Sri Sunarti Purwaningsih

Nelayan dan Pertarungan terhadap Sumber daya Laut
Rusli Cahyadi

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Volume VII Nomor 2 Tahun 2012

DAFTAR ISI

Model Penuntasan Pendidikan Dasar Sembilan Tahun Usulan Daerah <i>Makmuri Sukarno</i>	1-25
Migrasi Tenaga Kerja Indonesia dari Kabupaten Tulungagung: Kecenderungan dan Arah Migrasi serta Remitansi <i>Haning Romdiati</i>	27-53
Isu Kelembagaan dalam Pembangunan Ketahanan Pangan: Pembelajaran dari Kabupaten Klaten, Jawa Tengah <i>Latif Adam dan Inne Dwiastuti</i>	55-75
Perubahan Iklim dan Dinamika Penduduk dalam Konteks Kebijakan Nasional di Indonesia <i>Triarko Nurlambang dan Nurrokhmah Rizqihandari</i>	77-108
Desentralisasi Program Keluarga Berencana: Tantangan dan Persoalan, Kasus Provinsi Kalimantan Barat <i>Sri Sunarti Purwaningsih</i>	109-125
Nelayan dan Pertarungan Sumber daya Laut <i>Rusli Cahyadi</i>	127-144

PERUBAHAN IKLIM DAN DINAMIKA PENDUDUK DALAM KONTEKS KEBIJAKAN NASIONAL DI INDONESIA

CLIMATE CHANGE AND THE DYNAMICS OF THE POPULATION IN THE CONTEXT OF NATIONAL POLICY IN INDONESIA

Triarko Nurlambang dan Nurrokhmah Rizqihandari

Peneliti pada Pusat Penelitian Geografi Terapan Universitas Indonesia
triarko@gmail.com

Abstract

A variety of research results and data indicate that the symptoms of climate change have become more real. This can also be seen in Indonesia, although the extreme symptoms have not yet been made apparent due to its location, which is around the equator and is dominated by oceans. In general, the displacement areas in Indonesia are concentrated in the coastal areas. These areas have a high level of risk since they also serve as concentration activity points for most of the Indonesian population. Unfortunately, the adaptation capacity and mitigation activity in Indonesia are still relatively limited, even though they have been supported by funds from international donors. In the meantime, policies and regulations in connection with the anticipation of climate change symptoms and population control are still in an early stage; specifically, the awareness stage. It is not possible to be able to say that both policies and regulations have effectively progressed.

Keywords: *Climate change, displacement areas, population dynamics, climate change policies, and population policies*

Abstrak

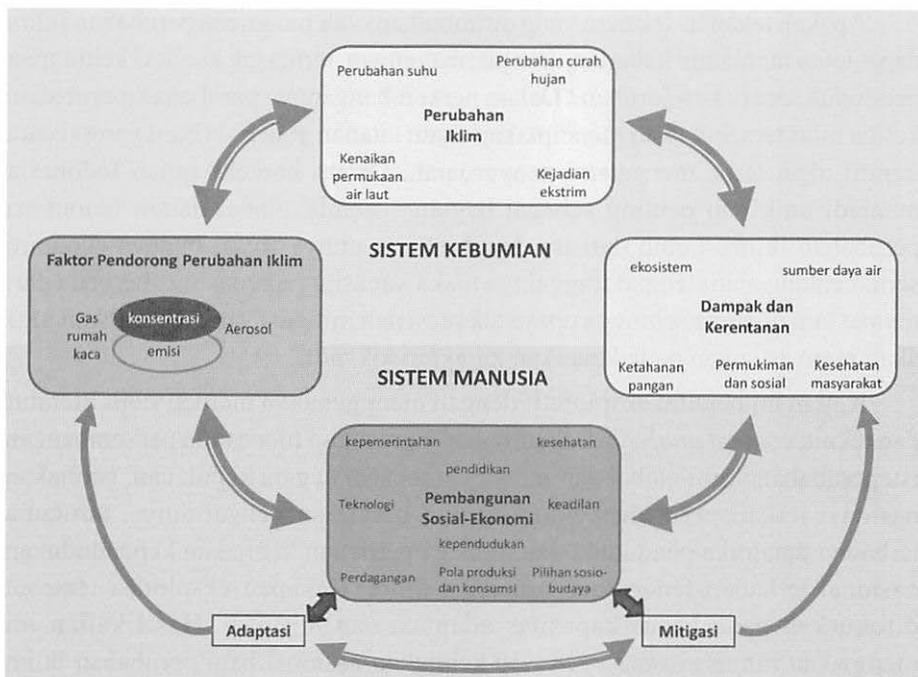
Berbagai hasil penelitian dan data menunjukkan bahwa gejala perubahan iklim semakin nyata. Demikian pula yang terjadi di Indonesia walaupun tidak berupa gejala ekstrim karena posisi Indonesia di sekitar garis khatulistiwa dan didominasi oleh laut. *Displacement areas* di Indonesia umumnya terkonsentrasi di wilayah pesisir. Daerah ini memiliki tingkat risiko yang tinggi karena sekaligus sebagai tempat konsentrasi kegiatan bagi sebagian besar penduduk di Indonesia. Namun, kapasitas adaptasi dan kegiatan mitigasi di Indonesia masih relatif sangat terbatas meskipun sudah didukung oleh pendanaan dari pihak donor internasional. Adanya kebijakan dan peraturan perundangan terkait denganantisipasi gejala perubahan iklim dan pengendalian penduduk di Indonesia masih dalam tahap awal, yaitu tahap *awareness* dan belum dapat dikatakan berjalan dengan efektif.

Kata kunci: Perubahan iklim, displacement areas, dinamika penduduk, kebijakan perubahan iklim, dan kebijakan kependudukan

PENDAHULUAN

Perubahan iklim semakin nyata terjadi dan mempengaruhi berbagai sisi kehidupan, baik yang bersifat individual atau domestik maupun sektor pembangunan berskala global. Di sisi lain, semakin disadari bahwa percepatan terjadinya perubahan iklim diawali oleh keputusan dan perilaku manusia. Konsekuensi keputusan dan perilaku tadi dapat mengakibatkan terjadinya perubahan tata guna tanah atau alih fungsi lahan dan pola pemanfaatan energi tertentu yang kemudian terakumulasi secara masif hingga mengubah suhu permukaan bumi. Pada dasarnya, sumber pemicu perubahan suhu ini adalah adanya peningkatan gas emisi karbondioksida dan metana. Perubahan suhu dalam satu periode waktu relatif panjang ini menyebabkan fenomena pemanasan global dan perubahan iklim.

Sikap dan perilaku masyarakat, para pelaku pembangunan, serta pemerintah berikut kebijakan yang ditetapkan merupakan faktor pendorong (*driving forces*) terjadinya perubahan iklim. Selanjutnya, isu yang sensitif bagi kondisi masa depan adalah kapasitas pembangunan berkelanjutan, mencakup interaksi pilar-pilar utama ekonomi, sosial-budaya, dan lingkungan hidup berikut ketersediaan sumber daya alamnya. Dalam konteks kondisi nyata, perubahan iklim ini dapat mengubah banyak tatanan kehidupan, seperti: biaya dan manfaat ekonomi, daya tahan energi, kesehatan masyarakat, ketenagakerjaan, dan kebiasaan hidup sehari-hari atau gaya hidup. Secara interatif dan mengikuti satu pola siklus, perubahan tatanan kehidupan ini dapat menyebabkan pengaruh langsung perubahan perilaku komponen iklim sehingga terjadi di antaranya deplesi ozon di lapisan stratosferik, kualitas udara, berkurangnya nilai biodiversitas, desertifikasi (perluasan wilayah gurun), perubahan pola ketersediaan sumber daya air, dan berkurangnya luas hutan. Secara singkat dapat dikatakan bahwa perubahan iklim mengubah sistem kebumihan (*earth system*) yang secara interaktif dan iteratif merubah sistem kehidupan manusia (*human system*), seperti yang terlihat pada ilustrasi di bawah ini:



Gambar 1. Perubahan iklim dalam kerangka interaksi sistem kebumihana dan sistem manusia

Situasi ini selanjutnya memunculkan sejumlah isu lintas kepentingan (*cross-cutting issues*). Isu-isu ini telah dikelompokkan dalam sembilan kelompok oleh IPCC dalam laporan AR5 (*Assessment Report 5*) tahun 2010 sebagai berikut.

a. *Cross cutting issues Methodologies (CCMs)*, yang terdiri dari

- Aspek-aspek regional
- Analisis ekonomi dan pembiayaan
- Skenario-skenario
- Konsistensi evaluasi dan komunikasi tentang risiko dan ketidakpastian

b. *Cross cutting issues Themes (CCTs)*,

- *Earth System* dan sumber daya air: perubahan, dampak, dan responsinya
- Siklus karbon termasuk *ocean acidification*
- Lapisan es dan naiknya permukaan air laut
- Mitigasi, adaptasi, dan pembangunan berkelanjutan
- Isu-isu yang terkait dengan ayat 2 UNFCCC (United Nation Frame Convention on Climate Change) tentang pengaruh intervensi sistem manusia pada sistem alami (kebumihana) khususnya terkait terjadinya fenomena perubahan iklim.

Apakah tekanan-tekanan yang ditimbulkan oleh fenomena perubahan iklim dapat tetap menjamin keberlanjutan pembangunan, termasuk kualitas kehidupan penduduk secara keseluruhan? Dalam perkembangannya perubahan-perubahan ketiga pilar tersebut akan menciptakan suatu tatanan atau pola baru yang secara iteratif akan terus mengalami penyesuaian. Dalam konteks inilah Indonesia menjadi unik dan penting sebagai bagian sistemik global dalam fenomena perubahan iklim. Lebih dari itu dengan beragamnya sosial-budaya-ekonomi serta bentang alam tempat tinggalnya maka kapasitas adaptasinya berbeda dari tempat lain di dunia sehingga upaya adaptasi dan mitigasi yang dibutuhkan juga akan menyesuaikan pada keunikan karakteristik tadi.

Kajian ini bersifat eksploratif dengan menggunakan metode studi literatur dan teknik *content analysis*. Bahan-bahan yang dikaji mencakup perkembangan isu perubahan iklim global dan Indonesia sebagai negara kepulauan, kebijakan nasional terkait perubahan iklim berikut perkiraan pengaruhnya, terutama terhadap dinamika penduduk, dan indikasi perhatian kebijakan kependudukan nasional terhadap fenomena perubahan iklim. Cakupan eksplorasi tersebut difokuskan pada kasus kapasitas adaptasi dan mitigasi. Hasil kajian ini merupakan rumusan *state of the art* kebijakan nasional bagi perubahan iklim dan kebijakan nasional kependudukan terhadap perkembangan gejala riil perubahan iklim.

PERKEMBANGAN INDIKASI UTAMA PERUBAHAN IKLIM DI INDONESIA

Sebagai negara kepulauan di daerah tropis, Indonesia memiliki karakteristik yang unik dibandingkan tempat lain di dunia. Indonesia merupakan bagian dari suatu kepulauan besar yang boleh disebut sebagai “Nusantara Indo-Maleisia” (Indo-Maleisian Archipelago), yaitu suatu kepulauan unik (tak ada duanya) di muka bumi ini, karena:

- 1) lokasinya di garis katulistiwa, hampir tepat dibelah dua sama besar oleh garis katulistiwa,
- 2) fisiografik terdiri atas lebih dari 25.000 pulau besar/kecil (Indonesia sendiri: sekitar 17.000 pulau),
- 3) terletak di posisi silang diantara dua benua dan dua samudera (dua massa air) yaitu samudera Indonesia dan samudera Pasifik,
- 4) sebagian geologik vulkanik aktif, sebagian lagi nonvulkanik,
- 5) ada tiga bagian daerah biogeografik akibat dua garis Wallace dan garis Weber

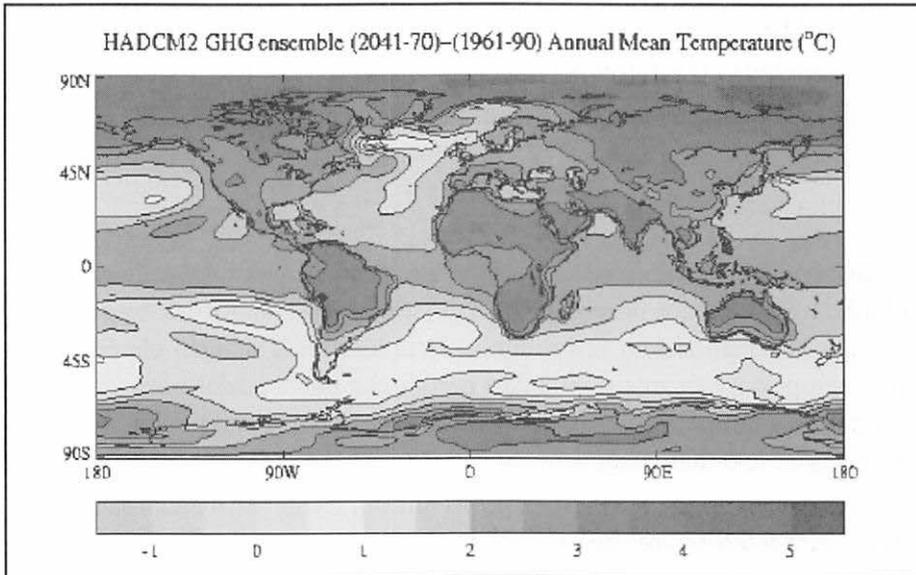
6) sekurang-kurangnya empat iklim yaitu

- iklim hutan hujan tropik tanpa musim kering yang tegas,
- iklim hutan hujan tropik dengan musim kering yang tegas,
- iklim sabana, dan
- iklim semi-arida

Sebagai bagian dari sistem iklim dunia maka dinamika kehidupan di Indonesia akan secara proporsional menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari satu kesatuan sistem iklim dunia. Demikian pula dengan elemen suhu yang merupakan bagian sistemik dari perikliman dunia adalah satu fenomena kontinum namun pola yang terbentuk tidak lepas dari karakteristik setempat atau karakter lokalitas (lihat Gambar 2).

Pola ini bervariasi karena faktor posisi lintang, komposisi daratan dan lautan, serta secara lebih mikro juga tidak lepas dari ulah manusia yang mengubah tatanan unsur-unsur pembentuk cuaca akibat dari perubahan pemanfaatan lahan. Dengan posisi Indonesia yang berada di wilayah khatulistiwa, Indonesia relatif tidak mengalami kejadian perubahan iklim yang tergolong ekstrim seperti di daerah lintang rendah- tinggi atau daratan yang luas (kontinen).

Seperti yang terlihat dalam Gambar 2, negara maritim dan kepulauan di sekitar garis khatulistiwa akan mengalami perubahan pemanasan, tetapi tergolong sedang atau *mild*. Tergolong relatif sedang juga disebabkan oleh adanya luas lautan yang berfungsi sebagai *carbon sink* (menyerap CO₂), sebagaimana yang diperlihatkan pada Gambar 2.2 butir (b). Penjelasan ini bukan bermaksud untuk tidak perlu dikhawatirkan dibandingkan dengan bagian dunia lain di lintang tinggi dan berkarakter kontinen seperti Eropa Utara, Amerika Utara, Afrika, dan Amerika Selatan bagian utara, tetapi tetap harus jadi pertimbangan jika dibandingkan dengan kondisi Indonesia sebelumnya. Peningkatan suhu yang terjadi di Indonesia tetap akan mempengaruhi berbagai aspek kehidupan



Catatan : Pemanasan kontinental melebihi bagian dunia yang lain

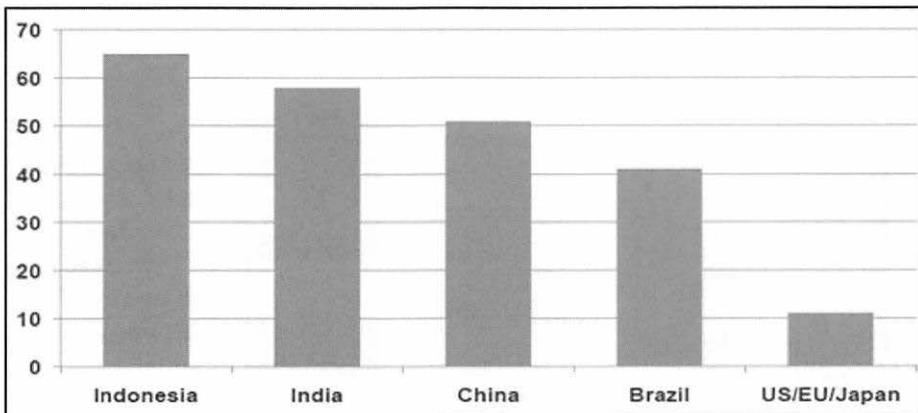
Gambar 2. Pemanasan global pada abad ke-21 (Jika Tidak Ada Perubahan Perilaku/BAU/ *Business as Usual*)

Selain itu, Indonesia yang memiliki keunikan geografis sebagai negara kepulauan yang luas di zona iklim tropis dan masih tergolong negara berkembang, sampai saat ini masih memiliki ketergantungan yang tinggi pada kegiatan primer yang lebih mengeksploitasi sumber daya alamnya demi kepentingan daya tahan ekonomi dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Kegiatan pertanian, kehutanan, dan pertambangan berikut dampaknya masih mendominasi kegiatan sebagian besar masyarakat dan tentunya menjadi ranah tekanan pada kebijakan publik pembangunan nasional sampai dengan tingkat eksekusi di daerah. Menyadari pentingnya menangani permasalahan perubahan iklim ini, pemerintah saat ini telah membentuk satu komisi nasional yang menangani perubahan iklim, terutama dalam hal mempersiapkan program mitigasi dan adaptasi. Sebagai ilustrasi, besarnya perhatian yang harus dicurahkan bagiantisipasi gejala perubahan iklim adalah besarnya emisi CO₂ yang dihasilkan Indonesia secara agregat, seperti yang disimulasikan oleh Slamet (2009), baik sebelum ada kebijakan pengurangan pemanfaat bahan bakar fosil (minyak tanah dan elpiji) maupun sesudahnya dengan menggunakan *instrument system dynamics* dengan hasil sebagai berikut hasilnya:

Tabel 1. Perubahan Emisi CO2 Pra dan Pasca-Kebijakan tentang Perubahan Iklim

Tahun	Emisi CO2 Pra Kebijakan (ton)	Emisi CO2 Pasca Kebijakan (ton)
2002	2.289.116.000	2.289.116.000
2003	4.823.774.500	4.823.774.500
2004	7.624.155.900	7.622.965.000
2005	10.710.768.000	10.705.986.000
2006	14.104.449.000	14.092.446.000
2007	17.826.378.000	17.802.274.000
2008	21.898.073.000	21.855.721.000
2009	26.341.405.000	26.273.364.000
2010	31.178.596.000	31.076.116.000

Sumber: Slamet, 2009



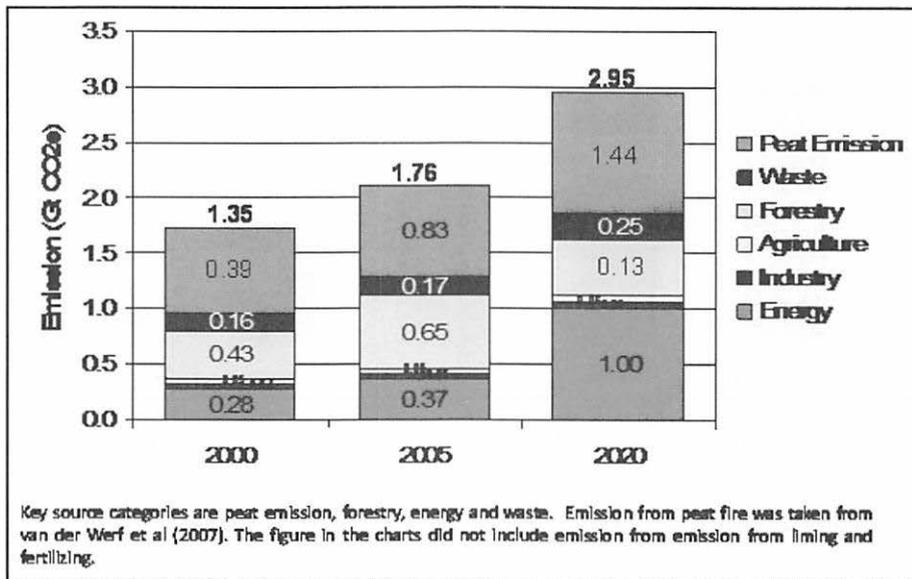
Sumber: Population and Sustainability Network, World Resources Institute searchable database (2008)

Gambar 3. Persentase Peningkatan Pemakaian Bahan Bakar Fosil 1990 - 2003

Hasil simulasi di atas menunjukkan bahwa hasil dari kebijakan yang ada belum memberikan kontribusi yang signifikan bagi upaya pengurangan gas CO₂. Artinya, perlu ada upaya terobosan kebijakan lain yang lebih memberikan kontribusi secara signifikan bagi pengurangan gas CO₂. Indonesia memang masih tergolong yang tertinggi pertumbuhan pemanfaatan bahan bakar fosil dibandingkan sejumlah negara lain seperti yang terlihat dalam Gambar 3 berikut ini.

Lebih dari itu, diperkirakan peningkatan emisi CO₂ di Indonesia akan terus bertambah cukup besar sampai tahun 2020 menjadi 2,95 Gt CO₂ dari hanya 1.35 Gt CO₂ pada tahun 2000. Kontribusi terbesar emisi ini adalah adanya pemanfaatan tanah gambut dan bahan bakar fosil untuk energi (lihat Gambar 4.)

Indonesia sebagai negara maritim-kepulauan di zona tropis tentu memiliki keunikan sistem geografis yang tidak dimiliki negara atau bagian dunia lainnya. Oleh karena itu, pemahaman akan karakteristik geografis ini harus benar-benar utuh agar segala upaya penjelasan melalui pendekatan teoritis maupun interpretasi realita geografis dapat tidak mengurangi nilai dan makna fakta *eksisting*. Sebagai contoh adalah satu isu tentang kenaikan tinggi muka laut (TML) dan perubahan suhu permukaan laut (SPL). Di dalam satu *region* seperti Indonesia yang memiliki variasi karakteristik geografis atau bentang alam, maka perilaku TML dan SPL-nya pun akan beragam. Berikut adalah garis besar data penyebab TML naik di Indonesia.



Gambar 4. Perkiraan peningkatan emisi CO₂ di Indonesia

Tabel 2. Penyebab dan Proyeksi Tinggi Muka Laut (TML) di Indonesia

Sumber potensial penyebab naiknya TML	
Ekspansi volume air laut	0.2 - 0.4 m per °C (Knutti et al., 2000)
Mencairnya glacier	0.15 - 0.37 m (IPCC, 2007)
Es di Greenland (Greenland)	7.3 m (Bamber et al., 2001)
Es di Antartika bagian barat	5 m (Lythe et al., 2001)
Es di Antartika bagian timur	52 m (Rignot et al., 2006)
TOTAL	± 63m

Period	Sea Level Rise Projection since 2000			Level of confident
	Tide Gauge	Altimeter ADT	Model	
2030	24.0cm±16.0cm	16.5cm±1.5cm	22.5±1.5cm	Moderate
2050	40.0cm±20.0cm	27.5cm±2.5cm	37.5±2.5cm	Moderate
2080	64.0cm±32.0cm	44.0cm±4.0cm	60.0±4.0cm	High
2100	80.0cm±40.0cm	60.0cm±5.0cm	80.0±5.0cm	High

Sumber: Bappenas, 2010

Hasil penelitian Bappenas menunjukkan bahwa beberapa kota besar di Jawa akan mengalami terendam air sampai dengan ketinggian 1 meter dari permukaan air laut pada tahun 2100 (lihat gambar di bawah).

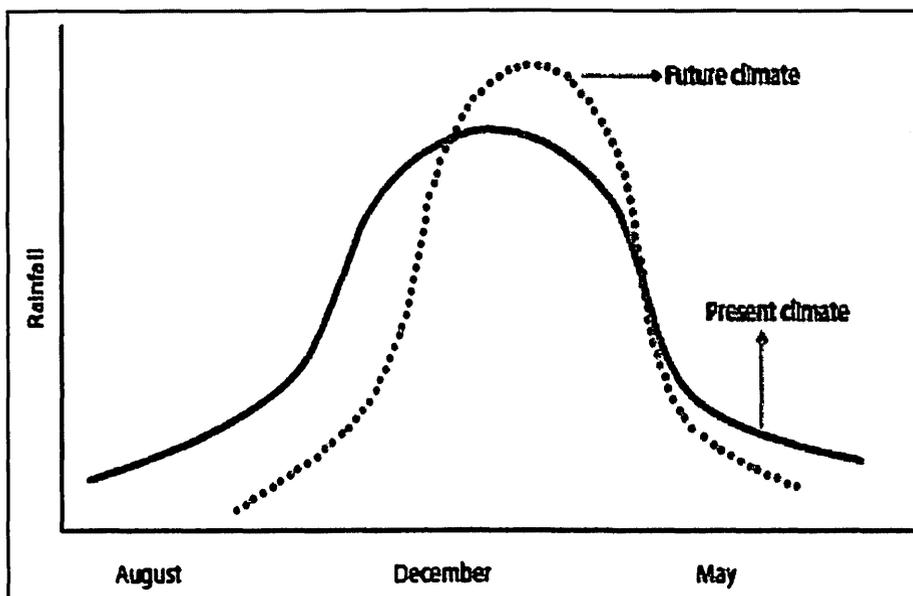


Sumber: Bappenas, 2010

Gambar 5. Tingkat rendaman air di beberapa kota pantai Indonesia

Perubahan pola musim hujan, baik dari sisi intensitas maupun sebarannya diperkirakan telah menunjukkan penurunan intensitas curah hujan sampai 2–3% per tahun. Kecenderungan gejala perubahan iklim juga dapat dilihat dari adanya pergeseran pola curah hujan. Diantara indikasinya di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini seperti yang terlihat pada kasus di Jawa dan Bali berikut ini.

Di antara tantangan yang paling berat dalam penanganan tekanan gejala perubahan iklim di Indonesia adalah tingginya laju perubahan lahan dari bervegetasi menjadi *build up area*. Situasi akan sangat mempengaruhi besarnya penurunan tingkat biodiversitas. Laju deforestasi yang masih mencapai rata-rata 2 juta hektar per tahun tercatat sebagai hampir 85% penyumbang gas rumah kaca per tahun. Intervensi kegiatan tambang di kawasan hutan yang bahkan dilindungi dan pemanfaatan lahan gambut untuk plantasi perkebunan monokultur di antaranya adalah penyumbang besar deforestasi. Perkebunan kelapa sawit yang haus sumber daya air di wilayah gambut sangat berpotensi memicu potensi kebakaran hutan. Diyakini oleh sejumlah pihak melalui penerapan program REDD+ yang mencoba mengimbangi secara nilai ekonomis antara deforestasi dan reforestasi. Namun masih banyak hal yang harus dipersiapkan untuk menerapkan program REDD+, terutama kesiapan kebijakan mekanisme



Sumber: Naylor *et al.* dalam UNDP, 2007

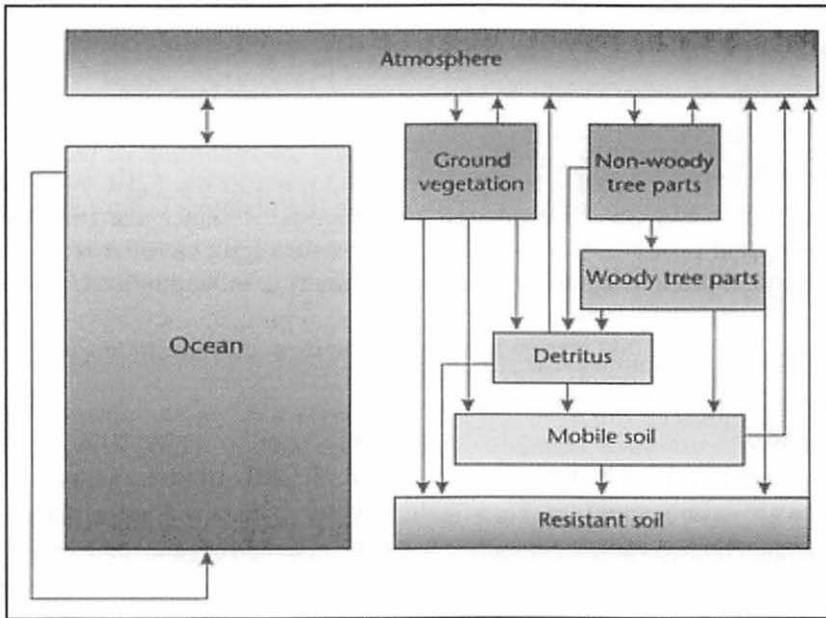
Gambar 6. Prediksi pola curah hujan di Jawa dan Bali

keuangan berikut institusinya melalui komitmen *political will* yang kuat dari kalangan pemerintah.

Selain itu, masalah terkait biodiversitas yang tergolong serius adalah tingginya *overfishing* di sejumlah perairan di Indonesia. Berdasarkan nilai GIWA, *overfishing* di Indonesia sudah mencapai tinggi “*severe impact*” (GIWA, 2006). Padahal migrasi ikan juga terjadi sejalan dengan berubahnya iklim terutama terkait dengan perubahan suhu laut dan turun naiknya tinggi permukaan laut. Pada akhirnya situasi ini juga dapat mempengaruhi totalitas biodiversitas di Indonesia.

Kebutuhan pemahaman sistemik secara utuh menjadi tidak dapat dihindari lagi, apalagi jika dikaitkan dengan pemahaman keterkaitan dalam *cross cutting issues* perubahan iklim ataupun pemanasan global. Dari perspektif ilmiah model fisik alami dari sistem perubahan iklim terdiri dari dua komponen yaitu komponen utama dan model aliran energi. Komponen utama mencakup atmosfer, lautan, daratan dan biomasa kelautan, cryosphere, dan permukaan atau tutupan lahan. Secara ilustratif, jbaran dari komponen-komponen tadi terlihat dari gambar di bawah ini.

Keterkaitan komponen-komponen perubahan iklim tentu tidak lepas dari unsur-unsur iklim yang terdeterminasi ke dalam sistem dan pola iklim. Di antara unsur iklim yang utama dan menjadi banyak perhatian adalah presipitasi. Menarik untuk disimak adalah paper di *Journal of Climate* no. 24 yang ditulis oleh Vecchi dan Knutson dan juga hasil-hasil penelitian Trenberth dan Dai, yang menyimpulkan bahwa simulasi model presipitasi “occurs prematurely and too often, and with insufficient intensity, resulting in recycling that is too large and a lifetime of moisture in the atmosphere that is too short, which affects runoff and soil moisture,” sementara itu dalam textnya disebutkan bahwa “*all models contain large errors in precipitation simulations, both in terms of mean fields and their annual cycle*”. Lebih dari itu, mengutip hasil penelitian Yang dan Slingo (2001) serta Trenberth dan Dai (2004) ditegaskan pula bahwa “*it appears that many, perhaps all, global climate and numerical weather prediction models and even many high-resolution regional models have a premature onset of convection and overly frequent precipitation with insufficient intensity,*”.



Sumber: IPCC dalam Davies, 2004

Gambar 7. Komponen utama sistem perubahan iklim

Pernyataan-pernyataan di atas secara implisit menjelaskan bahwa faktor karakteristik regional berikut dinamika perubahan bentang alam termasuk alih fungsi lahan menjadi sangat penting untuk dipertimbangkan sebelum menetapkan atau menyimpulkan menjadi satu kesimpulan fenomena global. Kondisi atau karakteristik daerah dengan lintang tinggi dan rendah tentu berbeda pola perilaku iklimnya atau daerah dengan dominasi daratan (kontinen) dan lautan tentu juga akan berbeda. Jika respon terhadap pemikiran regional ini semakin tinggi dan meluas tentu akan muncul satu *state of the art* yang berbeda dengan studi-studi atau penelitian-penelitian perubahan iklim dalam beberapa dekade terakhir. Dalam konteks permodelan, model-model siklus hidrologis akan lebih menjadi relevan pada tingkat regional ketimbang model-model iklim, sebagaimana yang dikatakan oleh Trenberth (2011), “*Major challenges remain to improve model simulations of the hydrological cycle*”. Pernyataan Trenberth ini secara konseptual relevan dengan konsep keterkaitan sistemik komponen-komponen perubahan iklim yang dikembangkan oleh Davies-IPCC di atas. Demikian pula yang terkait dengan kondisi di Indonesia.

Sebagai negara kepulauan (*archipelago nation*), maka konsentrasi terbesar kegiatan pembangunan dan penduduk ada di wilayah pesisir. Sementara itu, bagian pedalaman berbagai pulau di Indonesia mendapat tekanan kuat sebagai hinterland pemasok kebutuhan pusat-pusat pertumbuhan di wilayah pesisir

Model di atas menjelaskan bahwa hubungan antara (perubahan) iklim dan ekonomi merupakan hubungan iteratif yang saling mempengaruhi dengan dijumpainya kesejahteraan dan konsumsi energi. Realita di Indonesia menunjukkan bahwa distribusi energi masih belum merata dan dapat diakses oleh seluruh masyarakat. Sebagian besar sumber daya alam penghasil energi di Indonesia diekspor. Sebagai contoh, hampir 80% produksi batu bara adalah untuk memenuhi ekspor. Belum lagi pertumbuhan pesat bidang pertambangan batu bara yang memanfaatkan kawasan hutan serta dampak berantai (*multiplier effects*) yang ditimbulkan telah menyebabkan proses alih fungsi lahan. Hal ini menimbulkan dampak besar bagi lingkungan hidup dan tingkat biodiversitas. Lebih dari itu, hasil penelitian CIFOR menunjukkan bahwa pergantian fungsi hutan menjadi tambang menimbulkan penurunan kapasitas karbon sebesar tidak kurang dari 70% di area yang bersangkutan.

Sekitar 30–40% masyarakat Indonesia tergolong kurang mampu secara ekonomis dan memiliki kesulitan mengakses sumber-sumber daya energi. Masyarakat kurang mampu yang tidak memiliki akses fasilitas energi ini secara langsung menerima dampak atas tingkat konsumsi energi yang menimbulkan gejala perubahan iklim. Melalui pemahaman kasus sektor energi, alih fungsi lahan yang cepat (terutama kawasan hutan dan lahan gambut: deforestasi dan degradasi), dan dinamika gejala perubahan iklim ini mengindikasikan bahwa Indonesia merupakan korban dari gejala perubahan iklim, dengan beban terbesar dihadapi oleh kelompok masyarakat kurang mampu secara ekonomi. Hal yang mirip juga terjadi pada masyarakat miskin yang bekerja di sektor primer (misalnya pertanian) maupun mereka yang hidup di perkotaan (terutama di daerah-daerah *displacement* di tepi pantai). Pengertian *displacement area* adalah tempat yang memiliki risiko/kerentanan tinggi bagi kehidupan, termasuk dampak negatif akibat perubahan iklim. Berikut adalah beberapa contoh ancaman utama bagi masyarakat kurang mampu dilihat dari perspektif perubahan iklim.

- Penghidupan; terutama bagi masyarakat yang bekerja pada bidang pertanian dan perikanan yang sensitif terhadap perubahan iklim, serta masyarakat di perkotaan yang hidup di daerah *displacement*
- Kesehatan; terjadinya difusi media penyakit akibat perubahan rata-rata suhu daerah sehingga peluang atau potensi timbulnya penyakit seperti malaria dan demam berdarah semakin meluas
- Ketahanan pangan; daerah-daerah atau kantong-kantong miskin akan menjadi tempat yang paling sulit mengatasi ketahanan pangan yang diakibatkan oleh perubahan pola musim penghujan. Hal ini disebabkan ketidaksiapan mereka menghadapi ketidakpastian iklim ini sehingga banyak terjadi kegagalan panen (puso). Lebih jauh lagi adalah stok pangan banyak

menurunnya sehingga akan muncul masalah malnutrisi di daerah yang bersangkutan.

- Ketersediaan air; perubahan pola atau variasi curah hujan tentu akan mengubah neraca sumber daya air di wilayah yang bersangkutan. Ketersediaan air yang tergantung curah hujan ini akan menjadi semakin sensitif bagi masyarakat yang memiliki keterbatasan akses terhadap fasilitas jasa sumber daya air. Ketersediaan sumber daya air ini tidak saja untuk keperluan domestik, tetapi juga untuk keperluan irigasi pertanian dan pendukung usaha perindustrian.

Namun, kelompok masyarakat ini secara alami dan turun-temurun memiliki dasar kemampuan adaptasi yang unik sebagai daya tahan terhadap perubahan lingkungan, termasuk akibat perubahan iklim. Keunikan tadi terkait dengan kelompok profil budaya dan sosial yang melekat dan disebut sebagai kelompok masyarakat asli (*indigenous people*). Kelompok masyarakat ini dikenal memiliki daya tahan (*resilience*) yang tinggi, terutama untuk kejadian alam (*event*) yang berubah secara konsisten, seperti musiman. Namun, mereka dinilai cukup rentan untuk kejadian alam yang tergolong ekstrim dan sulit diramalkan sebelumnya atau tingginya ketidakpastian (*uncertainty*). Yang terakhir ini umumnya terjadi karena intervensi kehidupan kelompok masyarakat tertentu pada sistem alam. Komunitas ini umumnya hidup di daerah marjinal yang kehidupannya masih sangat bergantung pada sumber daya alam yang tersedia di lingkungannya.

Tidak sedikit komunitas tradisional dan /atau masyarakat asli, hal ini mereka lakukan karena konsekuensi sejarah politis atau ekonomi yang menggeser pemanfaatan ke arah lahan yang semakin tidak produktif dan rentan terhadap bencana. Artinya, mereka hidup di daerah dengan tingkat kerentanan yang relatif tinggi (*vulnerable areas*). Apalagi jika dikaitkan dengan kapasitas adaptasi terbatas bagi kejadian alam yang tidak biasa dialaminya. Gejala perubahan iklim yang relatif belum terlalu dikenal oleh mereka tentu berpotensi menimbulkan implikasi yang serius terhadap pola kehidupannya, berikut budaya dan tradisi mereka. Walaupun secara inisiatif mereka sendiri berupaya membangun kapasitas adaptasi, namun mengingat gejala perubahan iklim berada dalam pengaruh yang relatif terlampau amat besar dibandingkan kapasitas adaptasi mereka, diperlukan intervensi bantuan segera bagi komunitas ini. Tentu setiap budaya atau tradisi masyarakat adat ini yang berbeda satu sama lainnya. Demikian pula karakteristik lingkungan hidupnya berbeda sehingga diperlukan upaya bantuan peningkatan adaptasi yang bersifat *customized*. Secara spesifik rancangan bantuan peningkatan kapasitas adaptasi ini dipengaruhi oleh modal budaya, modal sosial, jejaring sosial, modal organisasi, dan juga kemampuan nilai-nilai yang berlaku untuk menerima sesuatu yang baru yang dimiliki oleh

komunitas tradisional bersangkutan. Berikut adalah beberapa contoh strategi adaptasi yang berpotensi untuk dikembangkan di kalangan komunitas tradisional.

- Diversifikasi pertanian
- Mengubah atau menyesuaikan lingkungan tempat tinggal dengan mengantisipasi kemungkinan gejala perubahan iklim
- Perubahan periode atau jadwal berburu atau mengumpulkan bahan-bahan pokok yang mengikuti perubahan pola iklim
- Perubahan jenis spesies yang lebih tahan terhadap perubahan iklim
- Perubahan metode mengatasi kelangkaan sumber pangan (pengeringan, pengasapan, penggaraman, dll.)
- Perubahan kebiasaan makan
- Hutan sebagai tempat untuk mencari alternatif sumber pangan
- Perubahan lingkungan hidup
- Munculnya material-material baru dari hasil industry (sumber pangan, energy, peralatan utilitas, dan lainnya)

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa walaupun kelompok masyarakat tradisional tergolong kurang memiliki kemampuan ekonomi, dalam kenyataannya juga telah memiliki potensi kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim. Lebih dari itu, kapasitas yang terbangun secara turun-temurun dan terdeterminasi oleh karakteristik lingkungan di sekitarnya dapat dimanfaatkan sebagai model pembangunan kapasitas adaptasi oleh masyarakat lain di daerah *displacement* lainnya yang berkarakter sejenis.

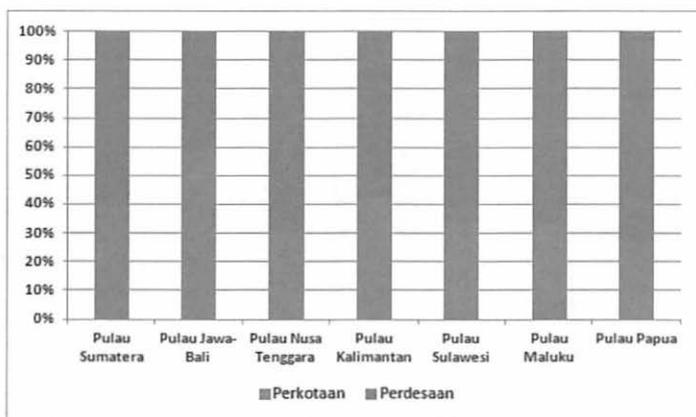
Dinamika Penduduk di Indonesia

Jumlah penduduk Indonesia menurut perhitungan Sensus Penduduk Tahun 2010 adalah lebih dari 230 juta jiwa (BPS, 2011), menjadikan Indonesia sebagai negara dengan penduduk keempat terbanyak di dunia. Walaupun demikian, menurut hasil proyeksi yang dikeluarkan oleh Bappenas, pertumbuhan rata-rata per tahun penduduk Indonesia selama periode 2005–2025 menunjukkan kecenderungan terus menurun. Dalam periode 2005–2010 dan 2020–2025, penduduk Indonesia turun dengan kecepatan 1,27% menjadi 0,82% per tahun. Dengan penurunan ini, diperkirakan pada tahun 2025, jumlah penduduk Indonesia menjadi 270,5 juta

Salah satu ciri penduduk Indonesia adalah persebaran antar pulau dan provinsi yang tidak merata. Sejak tahun 1930, sebagian besar penduduk Indonesia tinggal di Pulau Jawa, padahal luas pulau itu kurang dari tujuh persen dari luas total wilayah daratan Indonesia. Namun secara perlahan, persentase penduduk Indonesia yang tinggal di Pulau Jawa terus menurun dari

sekitar 58,6% pada tahun 2005 menjadi 55,7% pada tahun 2025. Sebaliknya, Kepulauan Maluku, Papua, serta pulau Kalimantan yang luasnya hampir empat kali dan lima kali luas pulau Jawa, hanya dihuni satu dan lima persen dari total penduduk Indonesia. Namun demikian, persentase penduduk yang tinggal di luar pulau Jawa meningkat, seperti Pulau Sumatera naik dari 21,1% menjadi 22,8%, Kalimantan naik dari 5,5% menjadi 6,0% pada periode yang sama. Selain pertumbuhan alami di pulau-pulau tersebut lebih tinggi dari pada pertumbuhan alami di Jawa, faktor arus perpindahan yang mulai menyebar ke pulau-pulau tersebut juga menentukan distribusi penduduk. Berikut disajikan proporsi penduduk per pulau di Indonesia.

Isu kependudukan dunia tidak lagi berfokus terhadap penurunan tingkat fertilitas saja, tetapi juga pada tingginya laju urbanisasi. Dilihat dari distribusi penduduk kota-desa, Menurut Sensus Penduduk 2000, jumlah penduduk perkotaan di Indonesia telah mencapai lebih dari 85 juta jiwa, sedangkan pada Sensus Penduduk 2010 jumlah penduduk perkotaan meningkat menjadi 118 juta jiwa. Walaupun laju pertumbuhannya telah mengalami penurunan, yaitu pada kurun waktu 1990–2000 sebesar 4,40% sedangkan di kurun waktu 2000–2010 hanya 3,88%, namun proporsinya meningkat dari 42% di Tahun 2000 menjadi 49,79% di Tahun 2010. Pertambahan penduduk urban itu bukan hanya karena adanya migrasi penduduk perdesaan ke kota, tetapi juga karena ada perubahan status desa menjadi kota. Sejumlah desa bertambah maju dan penduduk desa tersebut, siap atau tidak karena “desanya” berubah menjadi “kota”, dengan otomatis dan secara bersama-sama berubah menjadi “penduduk kota” atau “penduduk urban”. Situasi ini sangat menonjol terjadi di pulau Jawa dan Bali, seperti yang terlihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 10. Persentase penduduk perkotaan – perdesaan Indonesia menurut pulau utama tahun 2010

Migrasi merupakan salah satu dari tiga faktor dasar yang mempengaruhi pertumbuhan penduduk, selain faktor lainnya, yaitu kelahiran dan kematian. Di Indonesia, data migrasi secara nasional diketahui dari data sensus penduduk setiap 10 tahun sekali dan data SUPAS yang dilakukan diantara dua sensus. Data tersebut terdiri dari dua jenis, yaitu data migran risen dan migran semasa hidup. Namun, data yang lebih penting disajikan adalah data migrasi masuk risen, karena lebih menggambarkan kondisi/pola migrasi yang terkini. Oleh sebab itu, dalam penghitungan proyeksi, angka migrasi risen dipakai sebagai penentuan asumsi perpindahan di masa mendatang.

Berdasarkan data Sensus Penduduk (SP) 2010, jumlah penduduk yang merupakan migran risen terus meningkat dari waktu ke waktu. Hasil SP 2010 mencatat terdapat sebanyak 5,3 juta jiwa atau 2,5% penduduk yang merupakan migran masuk risen antar provinsi. Persentase migran risen di daerah perkotaan mencapai tiga kali lipat lebih besar daripada migran risen di daerah perdesaan, masing-masing sebesar 3,8% dan 1,2%. Seks rasio migran risen adalah 110,3, yang berarti jumlah migran laki-laki lebih banyak daripada migran perempuan. Gambar berikut menunjukkan banyaknya migran masuk di Indonesia pada Tahun 2010.

Data-data tersebut menunjang teori bahwa migran lebih banyak di daerah perkotaan dan laki-laki yang lebih banyak melakukan perpindahan. Beberapa provinsi merupakan daerah tujuan migran, seperti: Kepulauan Riau, Papua Barat, dan DI Yogyakarta. Daerah-daerah ini mempunyai daya tarik tersendiri bagi migran. Pada umumnya alasan utama pindah para migran ini adalah pekerjaan, mencari pekerjaan, atau sekolah.



Gambar 11. Migran Masuk di Indonesia menurut provinsi tahun 2010

Dalam konteks perubahan iklim, dinamika penduduk ini berpotensi dapat meningkatkan peluang risiko terhadap kelangkaan ketersediaan air, penurunan produktivitas pertanian, dan penurunan kualitas hidup di perkotaan. Dengan demikian, semua akibat tersebut secara simultan juga menimbulkan dampak berantai resiko penurunan kualitas kesehatan, penurunan gizi, dan penurunan produktivitas kerja. Tentunya jika diakumulasikan maka potensi-potensi risiko ini akan menimbulkan kerugian yang signifikan bagi keberlanjutan pembangunan. Wilayah yang akan berisiko tinggi terhadap kondisi ini (*displacement areas*) di Indonesia terkonsentrasi di daerah perkotaan yang sebagian besar tersebar di wilayah pesisir. Belum lagi jika dikaitkan dengan potensi risiko kenaikan muka laut di seluruh wilayah pesisir. Adanya *displacement areas* ini akan meningkatkan arus migrasi yang tinggi. Namun dalam upaya mengantisipasinya, secara teoritis perlu juga dipahami pola migrasi atau pergerakan penduduk dan kejadian perubahan iklim yang menimbulkan *displacement areas*, seperti yang terlihat dalam tabel di bawah ini.

Untuk dapat mengurangi risiko dampak perubahan iklim sekaligus isu pemanasan global, diperlukan upaya mitigasi dan adaptasi. Mitigasi adalah mengurangi laju atau besaran dampak negatif bagi makhluk hidup, sedangkan adaptasi adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan penyesuaian terhadap konsekuensi adanya perubahan, di antaranya perubahan iklim. Sementara itu, apabila tidak ada atau terbatasnya perlakuan mitigasi atau kemampuan adaptasi, akan terjadi *suffering* (mengalami beban kehidupan yang berat). Terkait dengan konsekuensi gejala perubahan iklim, hasil kajian Mayhew (2010) dari London School of Hygiene and Tropical Medicine yang disampaikan dalam “Simposium Kependudukan dan Perubahan Iklim di London” pada bulan Maret tahun 2010 tentang permasalahan mitigasi dan kapasitas adaptasi menunjukkan

Tabel 3. Tipologi Pergerakan penduduk dan Pola Perubahan iklim

<i>Direct Climate Changes</i>	<i>Indirect Climate Changes</i>	<i>Type of Movement</i>	<i>Time Span</i>
<i>Gradual climate change</i> <i>Chronic disasters, such as drought, degradation</i>		<i>Seasonal labour migration.</i> <i>Temporary circulation</i>	<i>Seasonal</i>
<i>Gradual climate change</i>	<i>Chronic disasters drought/ degradation</i>	<i>Contract labour migration</i>	<i>Yearly</i>
<i>Sudden or gradual climate change</i>	<i>Natural disasters/ severe drought/ famine/ floods</i>	<i>Forced/ distress migration</i>	<i>Temporary</i>
<i>Sudden or gradual climate change</i>	<i>Extreme suhu/ sea level rise</i>	<i>Permanent migration</i>	<i>Lifetime</i>

Sumber: Raleigh, *et al.*, dalam Nurlambang, 2010

diperlukannya satu sikap dan pemikiran yang lebih proposional secara global. Tentunya, untuk situasi Indonesia, perlu ada sejumlah penyesuaian terhadap sosial-budaya berikut interaksi dengan lingkungannya. Pemahaman Mayhew tentang permasalahan mitigasi dan adaptasi berikut solusinya dapat diikuti pada tabel di bawah ini.

Jika suatu daerah tidak melakukan upaya-upaya mitigasi dan /atau adaptasi, ada kemungkinan tempat tersebut menjadi rentan untuk aktivitas kehidupan sehingga bisa memicu terjadinya arus migrasi, baik sementara ataupun permanen. Tempat tersebut dapat menjadi faktor pendorong terjadinya migrasi dan secara teknis lingkungan yang sebelumnya disebut sebagai *displacement area*. Pada situasi inilah diperlukan satu konsep kebijakan yang dapat mengendalikan atau mengantisipasi kemungkinan kejadian perubahan iklim dan mempersiapkan daya tahan penduduk khususnya pada daerah-daerah yang dikategorikan sebagai *displacement areas*.

Tabel 4. Masalah dan Solusi bagi Mitigasi dan Adaptasi

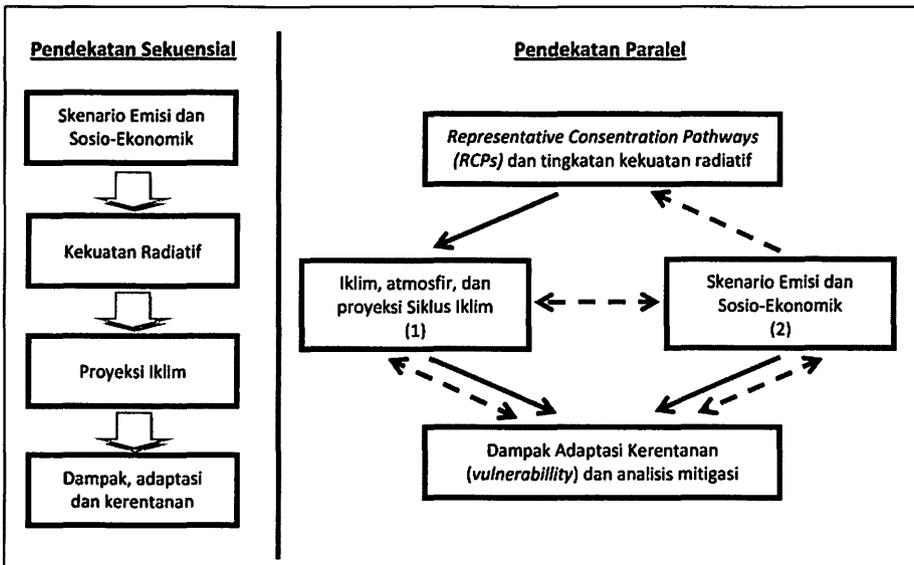
	Permasalahan	Solusi
Mitigasi	<ul style="list-style-type: none"> • Perubahan Iklim disebabkan oleh konsumen bukan seluruh penduduk • Adanya hak untuk menghasilkan produk konsumtif • Sebagai bagian dari komunitas internasional yang bertanggung jawab, menjadi satu keharusan untuk menjaga dan melestarikan lingkungan. Oleh karena itu, tidak bisa begitu saja meminta pertanggung jawaban terhadap terjadinya gejala perubahan iklim pada negara-negara berkembang atau miskin saja 	<ul style="list-style-type: none"> • Pola konsumsi dan GRK secara global dipimpin oleh dunia barat • Pola reproduksi dan dinamika penduduk di negara-negara maju dan berkembang dikendalikan • Pengembangan teknologi hijau
Adaptasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pertumbuhan penduduk yang tinggi menghambat upaya pengurangan angka kemiskinan – sebagai faktor kritis dalam menghadapi kerentanan akibat perubahan iklim • Pertumbuhan penduduk yang tinggi juga dapat melemahkan upaya-upaya adaptasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengkaji ulang kebijakan kependudukan dan mekanisme pendanaan bagi peningkatan kapasitas adaptasi dengan melibatkan pertimbangan sektor sosial (penanganan pertumbuhan penduduk sebagai bagian dari strategi peningkatan kapasitas adaptasi) • Mengatasi penurunan investasi pada program Keluarga Berencana • Meningkatkan skala dukungan bagi inisiatif adaptif komunitas-akar seluruh sektor kehidupan

Sumber: Mayhew, 2010

PERKEMBANGAN KEBIJAKAN PERUBAHAN IKLIM

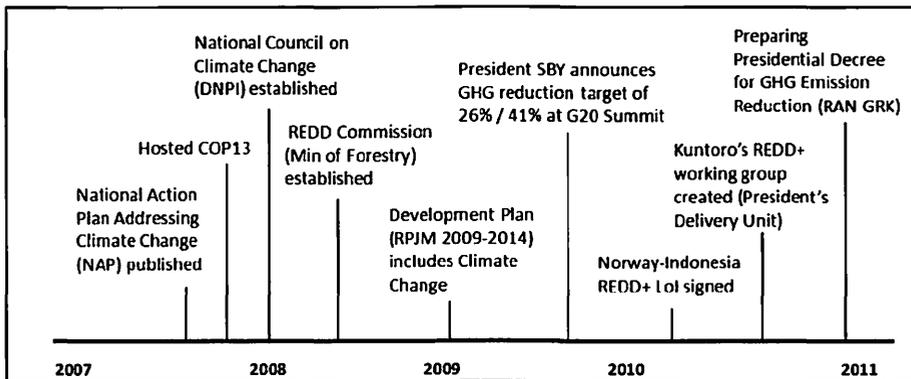
Ada dua pilihan pendekatan skenario utama proses pembangunan dan upaya untuk merancang mitigasi serta adaptasi yaitu melalui pendekatan sekuensial (berurutan) dan pendekatan paralel, seperti yang digambarkan di bawah ini.

Di antara kedua pilihan pendekatan skenario pembangunan di atas, dalam kasus Indonesia lebih tepat dilakukan dengan cara paralel. Hal ini mengingat komitmen Indonesia untuk mengurangi gas emisi yang cukup tinggi dalam waktu yang cukup singkat (tersisa 10 tahun). Untuk mengatasi masalah ini diperlukan pemahaman yang sama di antara pemangku kepentingan (*stakeholders*) perubahan iklim Indonesia, khususnya kalangan institusi pemerintah. Kesadaran pentingnya peran pemerintah telah dimulai pada tahun 2007 dan tonggaknya pada saat Indonesia menjadi tuan rumah COP13 di Bali, seperti yang tergambar dalam ilustrasi Gambar 13.



Sumber: AR5, IPCC, 2010

Gambar 12. Proses skenario pembangunan yang baru – pendekatan paralel dan sekuensial



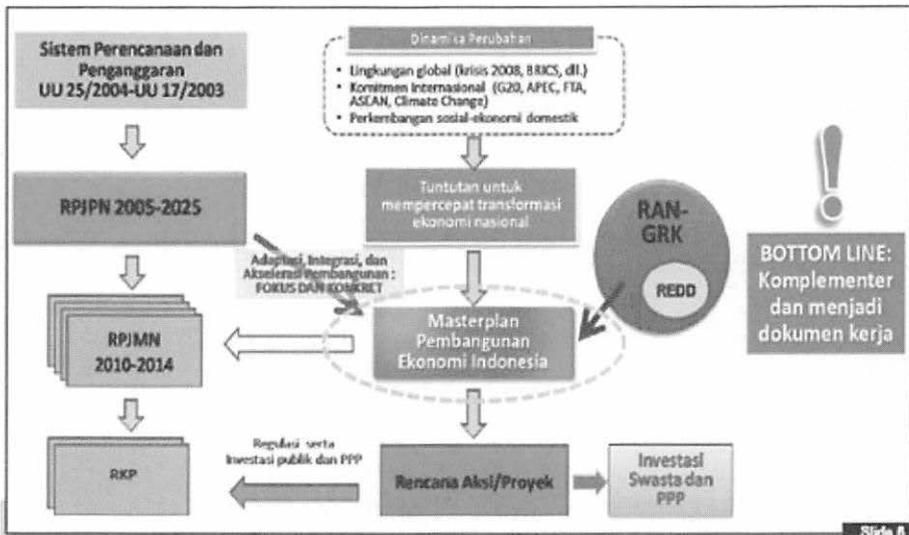
Sumber: Jessica Brown and Leo Peskett, 2011

Gambar 13. Perkembangan kebijakan perubahan iklim Indonesia

Keseriusan pemerintah Indonesia merespons gejala perubahan iklim ditunjukkan dengan diresmikannya Dewan Nasional Perubahan Iklim pada tahun 2008. Kemudian berturut-turut diikuti oleh ditetapkannya komisi REDD di bawah koordinasi Kementerian Kehutanan dan memasukannya urusan perubahan iklim dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2009–2014. Tonggak penting berikutnya adalah komitmen Indonesia yang disampaikan oleh Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono pada pertemuan G-20 tahun 2009 yang menyatakan komitmennya untuk mengurangi gas emisi rumah kaca hingga 26% tanpa bantuan asing dan 41% jika ada bantuan asing sampai dengan tahun 2020.

Perhatian pemerintah pada urusan perubahan iklim semakin intensif. Hal ini ditunjukkan bahwa kebijakan perubahan iklim telah menjadi pertimbangan dalam arus utama pembangunan nasional yaitu *Master Plan* Perluasan dan Percepatan Ekonomi Indonesia (MP3EI) melalui penetapan Perpres (Peraturan Presiden) No. 32 Tahun 2011 pada bulan Mei 2011, seperti yang terlihat berikut ini.

Ilustrasi tersebut menunjukkan bahwa Rencana Aksi Nasional Gas Rumah Kaca (RAN GRK) berikut REDD menjadi pertimbangan dalam perumusan dan pelaksanaan *Master Plan* Pembangunan Ekonomi Indonesia. Mitigasi dan adaptasi merupakan salah satu dari empat sub-bagian konsep RAN GRK Nasional yang harus diterjemahkan secara operasional di setiap daerah. Namun tantangan praktis yang perlu menjadi perhatian dalam implementasinya adalah pada keserasian dan sinergi antar lembaga serta kapasitas pendanaan dalam mengupayakan penurunan atau pengurangan tingkat emisi gas rumah kaca.



Sumber: Menkoekuin, 2011

Gambar 14. Konstruksi Kebijakan Pembangunan Ekonomi Nasional dan Perubahan Iklim

Dari sisi kapasitas finansial untuk melaksanakan kebijakan perubahan iklim berikut turunan programnya, pemerintah Indonesia telah mendapat banyak dukungan dari pihak-pihak donor internasional. Sampai dengan saat ini, Indonesia telah memperoleh cukup banyak dana bantuan (*financial pledges*) dan komitmen bagi upaya merespons gejala perubahan iklim. Dana tersebut diberikan oleh donor bilateral, multilateral, dan berbagai bank pembangunan di dunia (lihat Tabel 5).

Ada mekanisme pendanaan baru yang dikembangkan untuk menangani isu-isu perubahan iklim. Salah satunya yang utama adalah dikembangkannya *Indonesian Climate Change Trust Fund (ICCTF)*. Model pendanaan ini merupakan model potensial pendanaan nasional dalam era paradigma baru kerja sama global dalam konteks perubahan iklim yang terfokus pada devolusi keputusan pendanaan dan kepemilikan nasional. Pengembangan ini tentu sejalan dengan semakin besarnya perhatian internasional terhadap situasi Indonesia seperti yang ditunjukkan oleh pemerintah Norwegia. Pada tahun 2010, pemerintah Indonesia dan Norwegia telah menandatangani *LoI (Letter of Intent)* dalam rangka mendukung upaya Indonesia untuk mengurangi gas emisi rumah kaca yang berasal dari deforestasi dan degradasi hutan serta tanah gambut (REDD+). Dalam *LoI* disebutkan bahwa pemerintah Norwegia telah menyepakati untuk memberikan bantuan dana sebesar US\$ 1 milyar, tergantung performa Indonesia dalam 7–8 tahun ke depan. Melalui suatu debat internasional dan dengan memperhatikan prinsip UNFCCC “*responsibility and capability to*

Tabel 5. Ringkasan Komitmen Finansial untuk Perubahan Iklim

Source	Amount (million US \$)	Length of funding	type of finance
AfD	800	2008 - 2010	soft loans
World Bank	400	2010-2012	IBRD loan
World Bank	400	Unknown	soft loans
AusAID	2	2008 - 2012	grants
AusAID/IFCI	75.9	2007 - 2012	grants
JICA	1000	2008-2010	soft loans
JICA	16.5	2009-2014	mix grants and loans
USAID	136	2010- 2012	grants
Norway	1000	2010-2016	grants
DFID	2.4	Unknown	technical assistance
DFID	17.9	2010-2011	grants
UN-REDD	5.6	2010	grants
FCPF	3.6	2010-2012	grants
FIP	80	2010-2012	grants
Germany (KfW)	68	2010-2015	grants
Germany (GTZ ⁵)	10	2010-2015	technical assistance
Germany (KfW)	332	2011-2017	soft loans
Germany (KfW)	2	Unknown	technical assistance
Germany (ICI)	15.35	2008-2011	grants
GEF	4	Unknown	grants
European Union	23.7	2007-2014	grants
Total	\$4.4 bn		

Sumber: Jessica Brown and Leo Peskett, 2011

bantuan dana bagi rensponsi perubahan iklim di Indonesia dapat dilihat pada Tabel 5.

Secara umum, aliran dana tersebut dapat dikelompokkan pada lima program pendanaan, yaitu (1) *The Climate Change Programme Loan (CCPL)*, (2) *The Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF)*, (3) *The Indonesia Green Investment Fund (IGIF)*, (4) *Norway-Indonesia Letter of Intent (LOI)*, dan (5) *Bilateral and Multilateral Project/Programme Support*. Rincian mengenai pendanaan tersebut terdapat pada tabel berikut.

Tabel 6. Rincian Pendanaan bagi Responsi Perubahan Iklim di Indonesia

Financial Modality	Pendukung	Manager Keuangan/ Administratur	Tingkat Investasi	Jenis Dukungan
The Climate Change Programme Loan (CCPL)	World Bank/ JICA/AFD	Kementerian Keuangan	Kementerian Keuangan	Pinjaman konsesional
The Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF)	Pemerintah RI/ DFID/AusAID	<i>Interm Trustee</i> : UNDP; diputuskan oleh komite pengarah	Dana nasional/ bappenas	<i>Grants</i>
The Indonesia Green Investment Fund (IGIF)	Pemerintah RI/ DFID/AFD/dll.	PIP dikelola oleh Kementerian Keuangan	Sektor swasta/ bank komersial	Ekuitas, grants, pinjaman konsesional, penjamin
Norway-Indonesia Letter of Intent (LOI)	Norway	UNDP	Presiden melalui UP4	<i>Grants, performance based grants</i>
Bilateral and Multilateral Project/Programme Support	Berbagai donor	Bergantung proyek dan program	Bergantung proyek dan program	Terutama berupa <i>grants</i>

Sumber: Jessica Brown and Leo Peskett, 2011

Untuk mengantisipasi besarnya kebutuhan dan dukungan pihak-pihak bilateral, multilateral, serta sejumlah lembaga keuangan dalam mengupayakan pengendalian serta penurunan emisi gas rumah kaca di Indonesia, Kementerian Keuangan melakukan studi untuk menyusun strategi kebijakan fiskal. Studi ini didorong oleh pernyataan Presiden Indonesia sebagai komitmen nasional bagi penanganan gas rumah kaca pada pertemuan tingkat tinggi G-20. Hasil studi ini tertuang dalam *Green Paper* yang dikeluarkan Kementerian Keuangan pada tahun 2009 yang menyebutkan fokus strategi penanganan perubahan iklim di Indonesia adalah sebagai berikut.

Strategi untuk sektor energi:

- Mengupayakan implementasi pajak karbon setiap pemanfaatan bahan bakar minyak parallel dengan pengurangan subsidi bahan bakar minyak. Sejalan dengan kebijakan ini, subjek memperkuat akses pasar karbon melalui negosiasi target “no lose” dengan parameter yang tepat

- Memperkenalkan ukuran komplemen (*complementary measures*) untuk mengintensifkan pemanfaatan teknologi rendah-emisi yang ditunjukkan dengan strategi kebijakan geothermal.

Strategi untuk sektor kehutanan dan alih fungsi lahan:

- Mendukung dan mengintensifkan batas layak karbon yang dirumuskan oleh pemerintah daerah melalui sistem fiskal lintas pemerintah, hingga terbentuk Mekanisme Insentif Daerah (*Regional Incentive Mechanism-RIM*) untuk perubahan iklim.
- Bekerja sama dengan kementerian terkait untuk membangun kebijakan fiskal yang berlaku menjadi selaras dengan tujuan pengurangan karbon.

Strategi untuk pendanaan karbon internasional:

- Mendukung terciptanya mekanisme pasar *broad-base* karbon baru seperti target sektoral lainnya. Mendukung sumber-sumber pendanaan tambahan dan baru dari berbagai sumber keuangan publik internasional.

Strategi untuk pengembangan institusi:

- Memperkuat kapasitas analisis kebijakan iklim pada Kementerian Keuangan untuk mendukung proses koordinasi kebijakan lintas kementerian, terutama di antara kementerian di bawah Menteri Koordinator Ekonomi dan Keuangan. Selain itu, juga untuk mengadvokasi kajian terhadap kerangka kebijakan yang lebih luas terkait kebijakan perubahan iklim.

Berbagai upaya masih dilakukan secara pragmatis oleh beberapa institusi pemerintah dalam upaya menginternalisasi urusan perubahan iklim dalam kebijakan masing-masing. Selain kebijakan nasional tentang MP3EI yang telah disebutkan sebelumnya, dalam UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan pentingnya melibatkan pertimbangan faktor perubahan iklim. Dalam UU ini disebutkan bahwa setiap rencana pembangunan dan penataan ruang, baik tingkat nasional maupun daerah, serta sektor-sektor pembangunan lain yang diindikasikan akan memberikan dampak terhadap lingkungan hidup yang luas wajib melaksanakan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang mengharuskan untuk mempertimbangkan urusan perubahan iklim. Sejalan dengan perkembangan ini, saat ini DNPI sedang memproses penyusunan rumusan Rencana Aksi Nasional Perubahan Iklim (RAN PI) sebagai revisi dokumen yang pernah disusun pada tahun 2007. RAN PI ini terdiri dari empat tema utama yaitu RAN Mitigasi dan Adaptasi, RAN Alih Teknologi, RAN Gas Rumah Kaca, dan RAN Finansial. Diharapkan konsep RAN dan rangkaian turunan programnya ini dapat memaduserasikan berbagai kebijakan pembangunan dan bahkan mensinergikannya dalam satu rencana aksi nasional. Kebijakan pembangunan yang dimaksud di sini tentu termasuk kebijakan kependudukan.

KEBIJAKAN KEPENDUDUKAN

Berdasarkan arahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025 diketahui bahwa untuk mencapai tujuan negara yang tertuang dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945, visi pembangunan Indonesia adalah terciptanya bangsa yang mandiri, maju, adil, dan makmur. Dalam mewujudkan visi pembangunan nasional tersebut ditempuh melalui delapan misi pembangunan nasional, di antara dua misi yang berkaitan dengan pembangunan sumber daya manusia, yaitu mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila serta mewujudkan bangsa yang berdaya-saing. Sasaran pokok dan arahan pembangunan kedua misi tersebut terlihat pada tabel berikut.

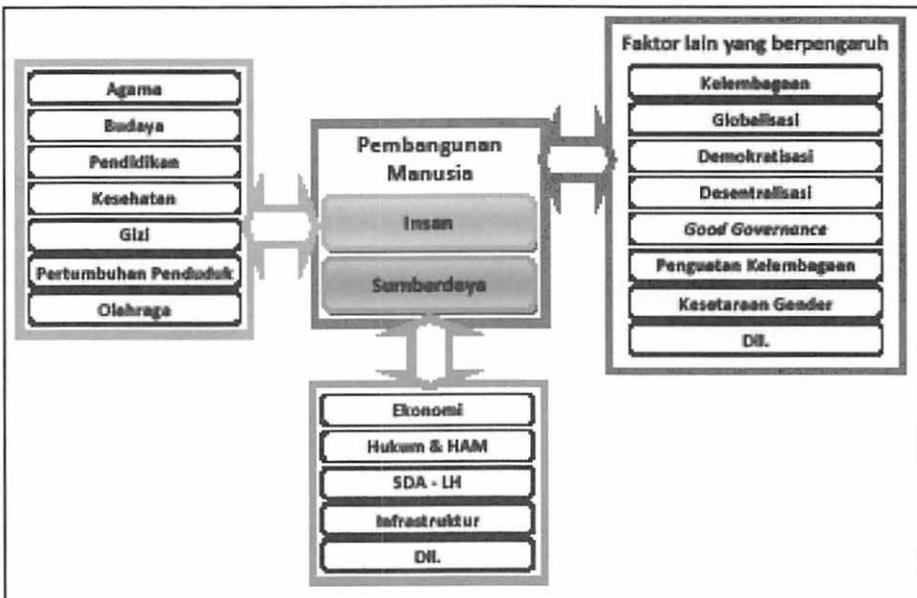
Tabel 7. Arah Pembangunan Dua Misi dalam RPJPN 2005–2025

Misi	Sasaran Pokok	Arah pembangunan
Mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, beradab	Karakter Bangsa: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tangguh ▪ Kompetitif ▪ Akhlak Mulia ▪ Bermoral Mantapnya budaya bangsa: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Peradaban ▪ Harkat ▪ Martabat ▪ Jati diri ▪ Kepribadian 	Pembangunan Agama: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agama sebagai landasan moral dan etika ▪ Membina akhlak mulia, etos kerja, menghargai prestasi ▪ Meningkatkan kerukunan hidup, saling percaya dan harmonisasi Pembangunan & Pemantapan Jati Diri Bangsa: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Karakter bangsa & sistem sosial berakar, unik, modern, unggul ▪ Pembangunan olahraga: peningkatan budaya dan prestasi olahraga Pengembangan budaya inovatif berorientasi Iptek: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Penghargaan masyarakat terhadap iptek ▪ Pengembangan tradisi iptek ▪ Pengungkapan kreativitas melalui kesenian
Mewujudkan bangsa yang berdaya saing	Kualitas SDM <ul style="list-style-type: none"> ▪ IPM ▪ IPG ▪ Penduduk tumbuh seimbang 	Pengendalian jumlah & laju pertumbuhan penduduk: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pelayanan KB & kesehatan reproduksi ▪ Penataan persebaran dan mobilitas penduduk ▪ Sistem administrasi kependudukan Pendidikan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Peningkatan kualitas SDM yang bermartabat, terharkat, berakhlak mulia, dan menghargai keberagaman sehingga mampu bersaing di era global ▪ Mencakup semua jenjang dan jenis pendidikan ▪ Menumbuhkan kebanggaan kebangsaan, akhlak mulia, kemampuan hidup bersama ▪ Pelayanan pendidikan sepanjang hayat

Berdasarkan misi pembangunan manusia yang tertuang di RPJPN 2005–2025, pembangunan manusia berinteraksi dengan pembangunan lintas sektor dan melibatkan banyak faktor lainnya. Bentuk interaksi yang tercipta dapat digambarkan pada gambar 15.

Dari ilustrasi gambar 15 dapat dipahami bahwa pembangunan manusia merupakan kunci suksesnya pembangunan. Pembangunan manusia ini disadari bukan merupakan tugas satu lembaga saja, melainkan kerja sama sinergis antara berbagai lembaga dan sektor di Indonesia.

Permasalahan kependudukan di Indonesia sangat kompleks dan memerlukan penanganan secara komprehensif. Permasalahan utama kependudukan di Indonesia adalah tingginya jumlah penduduk dengan pertumbuhan tinggi, kualitas rendah, dan persebarannya yang tidak merata. Pembangunan kependudukan diarahkan kepada penduduk sebagai subyek pembangunan (*people centered development*). Penduduk berperan sebagai pelaku maupun pemanfaat hasil pembangunan. Pendekatan kependudukan diarahkan dengan pembangunan keluarga yang memiliki isu-isu yang luas, mencakup aspek kuantitas, kualitas dan mobilitas, yang terkait dengan pembangunan ekonomi, kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, sosial, agama, keamanan, tata ruang, kemampuan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan, eksploitasi SDA yang menjamin kelestarian lingkungan dan peningkatan kesejahteraan penduduk .



Gambar 15. Interaksi pembangunan manusia dengan pembangunan di bidang lain

Perubahan pendekatan sehingga penduduk merupakan subjek pembangunan menyebabkan timbulnya amandemen terhadap UU No. 10 Tahun 1992 menjadi UU No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Lebih lanjut, ada dua hal dalam penjelasan kebijakan kependudukan ini disebutkan secara spesifik dapat dikaitkan dengan perubahan iklim yaitu:

- Merupakan rancangan induk (*grand design*) pembangunan kependudukan untuk mewujudkan penduduk yang berkualitas, manusia yang sehat, mandiri, beriman, bertaqwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai iptek, serta memiliki etos kerja yang tinggi dan berdisiplin.
- Mampu menjawab dan menyelesaikan masalah- masalah yang lebih spesifik seperti pertumbuhan kota dan urbanisasi, migrasi (internal dan internasional), pengangguran, kemiskinan, degradasi lingkungan dan perubahan struktur penduduk.

Penjelasan tersebut kemudian dielaborasi lagi menjadi pemahaman bahwa untuk mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kuantitas, kualitas, dan persebaran penduduk dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan ditujukan guna menunjang pelaksanaan pembangunan nasional yang berkelanjutan. Secara singkat, perkembangan kependudukan haruslah dilihat dengan skema berikut.

Gambaran konseptual di atas sangat relevan dikaitkan dengan upaya-upaya untuk mengantisipasi risiko gejala perubahan iklim. Relevansi ini dapat dijabarkan sampai pada tingkat praktikal sebagaimana yang telah dijelaskan pada gambar 8 dan 9 di atas.

PENUTUP: PERMALASAHAN KEPENDUDUKAN DAN PEMBANGUNAN DI TENGAH PERUBAHAN IKLIM

Tampak semakin nyata keterkaitan antara dinamika penduduk dan perubahan iklim. Keduanya mempunyai hubungan timbal balik, terutama jika dipahaminya dengan menggunakan perspektif siklus hidrologi. Tren perubahan iklim dan pemanasan global semakin menunjukkan peningkatan oleh ulah manusia yang semakin pertambah jumlahnya dan terkonsentrasi di daerah-daerah yang justru secara fisik merupakan daerah rentan perubahan iklim (*displacement areas*).

Ahli kependudukan telah memperkirakan bahwa pada rentang waktu tahun 2005–2025 Indonesia akan mengalami bonus demografi (jumlah penduduk usia produktif lebih besar daripada jumlah penduduk usia non-produktif) yang dibarengi dengan perbaikan berbagai parameter kependudukan (menurunnya



Gambar 17. Komponen-komponen Pendekatan Kebijakan Kependudukan dari Sudut Perkembangan Kependudukan

angka kelahiran, meningkatnya usia harapan hidup, dan menurunnya angka kematian bayi). Namun demikian, pengendalian kuantitas dan laju pertumbuhan penduduk penting diperhatikan untuk menciptakan penduduk tumbuh seimbang serta perhatian terhadap persebaran dan mobilitas agar dapat mengurangi ketimpangan persebaran dan kepadatan penduduk antara Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa serta antara wilayah perkotaan dan perdesaan.

Walaupun posisi Indonesia berada di sekitar wilayah khatulistiwa dan merupakan negara kepulauan yang didominasi oleh laut, namun secara relatif tetap dirasakan ada gejala perubahan iklim ini yang telah mempengaruhi berbagai bidang kehidupan di antaranya adalah (1) berpengaruh pada masyarakat yang hidup disepanjang garis pantai yang semakin sering mengalami banjir; (2) Perubahan pola tanam sebagai upaya adaptasi oleh petani serta demikian pula dengan nelayan atau masyarakat tradisional lainnya. Tantangan terbesar adalah daya tarik pertumbuhan ekonomi yang terkonsentrasi di perkotaan menimbulkan potensi besarnya mobilitas penduduk ke kota sehingga secara praktis tekanan penduduk akan semakin tinggi.

Saat ini kesadaran akan pentingnya menata kehidupan baru bersama gejala perubahan iklim masih relatif pada taraf *awareness* belum menjadi sikap dan perilaku. Untuk itu diperlukan upaya lebih luas dan intensif, khususnya dalam hal mitigasi dan adaptasi terhadap gejala perubahan iklim. Mengingat aspek kependudukan menjadi faktor kekuatan kunci (*key driving forces*) dalam dinamika perubahan iklim, tentu menjadi sangat relevan untuk diupayakan pengendalian dinamika penduduk, baik dari sisi kuantitas, kualitas, maupun distribusinya. Sementara itu dari sisi sumber daya alam dan lingkungan hidup, Indonesia memiliki tiga ancaman, yaitu krisis pangan, krisis air, dan krisis energi. Krisis pangan disebabkan karena pesatnya peningkatan penduduk, menyebabkan meningkatnya konversi lahan sawah dan lahan pertanian produktif, rendahnya peningkatan produktivitas hasil pertanian, dan menurunnya kondisi jaringan irigasi dan prasarana irigasi. Selain itu, praktik pertanian konvensional mengancam kelestarian sumber daya alam dan keberlanjutan sistem produksi

pertanian. Di lain pihak, bertambahnya kebutuhan lahan pertanian akan mengancam keberadaan hutan dan terganggunya keseimbangan tata air. Sementara itu, kelangkaan ketersediaan energi tak terbarukan juga terus terjadi karena pola konsumsi energi masih menunjukkan ketergantungan pada sumber energi tak terbarukan.

Isu perubahan iklim merupakan isu yang sedang menjadi perhatian penting di dunia. Berbagai upaya telah dilakukan oleh berbagai pihak, termasuk lembaga-lembaga internasional untuk mengatasi dan mengantisipasi gejala perubahan iklim di Indonesia, namun belum ada secara nasional bukti yang nyata hasilnya. Beban tanggung jawab penanganan resiko perubahan iklim ini tidak hanya cukup dibebankan pada pihak pemerintah berikut kebijakan dan peraturan perundangan yang telah diberlakukan saja. Keterlibatan aktif menjadi satu gerakan bersama seluruh pemangku-kepentingan menjadi satu keharusan. Rencana Aksi Nasional (RAN) harus benar-benar dapat terwujud, khususnya diprioritaskan di daerah-daerah yang tergolong *displacement areas*.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. *Peran BKKBN dalam Mendukung Pelaksanaan Jampersal*. (bahan presentasi) BKKBN. Jakarta: BKKBN.
- Djajusman, Darmawan. 2011. *Investment Policy and Opportunity in Indonesia*. Jakarta: BKPM.
- EM-DAT. 2007. *The OFDA/CRED International Disaster Database*. www.em-dat.net
- Faturochman dan Dwiyanto, A. (ed.). 2001. *Reorientasi kebijakan kependudukan*, Yogyakarta: PPK-UGM.
- Fiddaman, Thomas. 1995. *Formulation Experiments with a Simple Climate/Economy Model*, Cambridge: System Dynamic Group.
- GIWA. 2006. *Challenges to International Waters; Regional Assessment into a Global Perspective*, Kalmar: GIWA, UNEP, GEF, University of Kalmar.
- Government of Indonesia. forthcoming. *Climate Variability and Climate Changes and their Implications in Indonesia*, Jakarta: Government of Indonesia.
- Guzman, Jose Miguel, et al. 2009. *Population dynamics and Climate Change*, IIED dan UNFPA.
- Holdren, John P. 2006. *Meeting the Climate Change Challenge*, Boston: Harvard University.
- IPCC. 2009. *Climate Change Mitigation: Findings and Relevant Steps of the WGIII Report*, Copenhagen: WHO-UNEP.
- Khalik, A. 2007. "Climate change already hitting RI's poorest", in *The Jakarta Post*, Jakarta. June 11, 2007.

- Kieft, J. dan D. Soekarjo. Food and nutritional security assessment, March 2007: *Initial impact analysis of the 2006/2007 crop season in comparison to 1997/1998 and 2002/2003 El Niño events for the Eastern NTT region*, Jakarta : CARE International Indonesia.
- Lal, M., H. Harasawa, *et al.* 2001. Asia. *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, J.J. McCarthy, *et al.*, Eds. Cambridge: Cambridge University Press, pp:533–590.
- Nurlambang, Triarko. 2008. *Climate Change and Migration Dynamic: A Comparison Between Archipelago Developing Country and Continent Developed Country*, Melbourne: Nautilus Institute.
- Prihantoro, F., dkk. tanpa tahun. Dampak Perubahan Iklim dan Adaptasi Masyarakat Lokal, Jakarta - Tokyo: Yayasan Bintari - FoE Jepang.
- Reusswig, Fritz, *et al.* 2004. *Changing Global Lifestyle and Consumption: the case of Energy and Food*, Postdam Institute for Climate Impact research (PIK).
- Stephenson, Judith, *et al.* "Population Dynamics and Climate Change: What are the Links?" *Journal of Public Health*, Vol. 32, no. 2, hal, 150–156.
- Syarief, Sugiri. 2010. *Kebijakan BKKBN Dalam Peningkatan Kesertaan Masyarakat Ber-KB*, Pertemuan Tahunan PKMI 2010.

ISU KELEMBAGAAN DALAM PEMBANGUNAN KETAHANAN PANGAN: PEMBELAJARAN DARI KABUPATEN KLATEN, JAWA TENGAH

THE INSTITUTIONAL ISSUES ON THE DEVELOPMENT OF FOOD SECURITY: LESSONS LEARNED FROM KLATEN REGENCY, CENTRAL JAVA

Latif Adam dan Inne Dwiastuti

Peneliti pada Pusat Penelitian Ekonomi LIPI
latif_adam@yahoo.com.au dan innedwiastuti@yahoo.com

Abstract

This paper analyzes the institutional issues on the development of food security in referring to the experience gained by Klaten Regency, Central Java, by relying on the primary and secondary data. The paper is also intended to show the still weak institutional framework that supported the development of food security. As a result, the Food Security Council (DKP), as the formal institution in the development of food security, failed to perform its role in formulating systematic steps in order to develop sustainable food security. At the same time, the DKP's capacity to coordinate, evaluate, and provide feedback on the implementation of policies on and programs about the development of food security had not been satisfactory. The weaknesses of the institutional framework hampered Klaten Regency from preserving and increasing its food security. Based on the findings, this paper presents several important recommendations: First, the DKP has to be equipped with the institutional framework that is clear and explicit so that it can regulate the mechanisms on roles and responsibilities of each embroiled institution. Second, the DKP also needs to be built on a clear consensus so that it can develop a coordination system based on a blue print that includes the short-term, intermediate-term, and long-term planning on the development of food security. Third, the DKP also needs to have working groups that can improve the synchronization mechanism and the synergy of the development of food security.

Keywords: *Food Security, institutional, DKP, multidimensional, Klaten*

Abstrak

Tulisan ini melakukan analisis kelembagaan dalam pembangunan ketahanan pangan. Mengacu kepada pengalaman Kabupaten Klaten, Jawa Tengah, dan dengan mengandalkan data primer dan sekunder, tulisan ini menunjukkan masih lemahnya kerangka kelembagaan untuk mendukung pembangunan ketahanan pangan. Akibatnya, Dewan Ketahanan Pangan (DKP) sebagai lembaga formal di bidang pembangunan

ketahanan pangan gagal menjalankan perannya dalam menyusun langkah-langkah yang sistematis untuk membangun ketahanan pangan secara berkelanjutan. DKP juga memiliki kapasitas yang tidak terlalu baik untuk mengoordinasikan, mengevaluasi, dan memberikan umpan balik terhadap pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan ketahanan pangan. Kelemahan-kelemahan dalam kerangka kelembagaan itu menghambat Klaten mempertahankan dan meningkatkan ketahanan pangannya. Berdasarkan temuan itu, tulisan ini memberikan beberapa rekomendasi penting sebagai berikut. Pertama, DKP perlu dilengkapi dengan institutional framework yang jelas dan tegas sehingga bisa mengatur mekanisme peran dan tanggung jawab tiap institusi yang terlibat. Kedua, DKP juga perlu dibangun dengan konsensus yang jelas agar bisa mengembangkan sistem koordinasi berdasarkan *blue print* yang memuat perencanaan jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang dalam pembangunan ketahanan pangan. Ketiga, DKP perlu memiliki kelompok kerja yang bisa meningkatkan mekanisme sinkronisasi dan sinergi program pembangunan ketahanan pangan.

Kata Kunci: Ketahanan Pangan, kelembagaan, DKP, multidimensi, Klaten

PENDAHULUAN

Ketahanan pangan merupakan isu yang sifatnya multidimensional. Oleh karena itu, upaya untuk memperkuat ketahanan pangan membutuhkan pendekatan yang holistik, mencakup segala aspek yang melingkupinya. Secara garis besar, aspek-aspek yang perlu menjadi pertimbangan dalam memperkuat ketahanan pangan adalah sistem produksi, jalur distribusi, dan pola konsumsi.

Karena bersifat multidimensional dan mencakup beragam aspek, upaya untuk memperkuat ketahanan pangan dipastikan akan melibatkan beragam institusi sektoral. Masalahnya adalah setiap institusi memiliki karakter, tugas pokok, dan fungsi yang berbeda antara satu dengan lainnya. Perbedaan ini sering kali berdampak terhadap upaya untuk memperkuat ketahanan pangan yang cenderung bersifat parsial daripada holistik. Dalam konteks ini, munculnya kelembagaan pangan dengan struktur organisasi yang jelas dan memiliki kompetensi untuk melakukan koordinasi di antara beragam institusi sektoral akan menjadi kunci sukses dari upaya untuk memperkuat ketahanan pangan. Kelembagaan pangan juga memiliki peran penting untuk merumuskan, mengevaluasi, dan memberi umpan balik terhadap implementasi kebijakan dan program dari masing-masing institusi sektoral.

Seiring dengan era otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab dan kewenangan yang lebih besar untuk mengelola perekonomiannya. Dalam konteks ketahanan pangan, ini berarti bahwa pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab dan kewenangan yang besar untuk memperkuat dan membangun ketahanan pangan di daerahnya. Oleh karena itu, bagaimana pemerintah daerah memandang pentingnya kelembagaan pangan untuk memperkuat ketahanan pangan di daerahnya menjadi menarik untuk dikaji.

Dalam arti luas, kelembagaan merupakan keseluruhan kerangka aturan main yang mengatur interaksi antar instansi baik bersifat kultural maupun struktural (Basri dan Munandar, 2009; Khudori, 2012). Ia terdiri dari regulasi, kebijakan dan struktur organisasi perumus, pelaksana, serta pengawasnya (Basri dan Munandar, 2009). Pendekatan kelembagaan dalam tulisan ini lebih terfokus kepada struktur organisasi. Pertimbangannya, struktur organisasi menjadi perumus, pelaksana, dan pengawas regulasi serta kebijakan. Secara implisit, kondisi ini menunjukkan bahwa organisasi yang baik akan mampu secara efisien dan efektif menjadi perumus, pelaksana, dan pengawas regulasi serta kebijakan, *vice versa*.

Untuk melakukan analisis kelembagaan, tulisan ini menggunakan data primer dan sekunder. Data sekunder diperoleh dari publikasi beberapa instansi pemerintah di pusat dan daerah, khususnya yang memiliki lingkup kegiatan terkait sektor pertanian tanaman pangan, buku, jurnal, dan media lainnya. Sementara itu, data primer diperoleh dengan melakukan wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan narasumber terpilih dari Dinas Pertanian, Kantor Ketahanan Pangan, Camat (Banyudono), Penyuluh, dan Kelompok Tani di Kabupaten Klaten. Unit analisis penelitian adalah Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah, mengingat kabupaten ini merupakan salah satu lumbung pangan di Jawa Tengah

Dengan menggunakan pendekatan dan metodologi penelitian di atas, tujuan utama dari tulisan ini adalah menganalisis upaya pembangunan ketahanan pangan dari perspektif kelembagaan di Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah. Selain itu, tulisan ini juga menganalisis struktur organisasi kelembagaan pangan dan hubungan kerja di antara beragam institusi yang terlibat dalam upaya memperkuat ketahanan pangan di Kabupaten Klaten. Rekomendasi kebijakan dalam tulisan ini diharapkan memperkuat kelembagaan pangan di daerah agar bisa bekerja secara optimal untuk meningkatkan ketahanan pangan

KETAHANAN PANGAN DARI PERSPEKTIF INSTITUSI

Terdapat kesamaan dari konsep ketahanan pangan pada tataran internasional dan nasional. Misalnya, Food Agriculture Organization FAO (1997) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai "access for all people at all times to enough food for an active and healthy life". Sementara itu, Undang Undang (UU) Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menjelaskan ketahanan pangan sebagai suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Berdasarkan dua definisi ketahanan pangan di atas, secara eksplisit tersurat bahwa ketahanan pangan berhubungan dengan kondisi dimana setiap individu

pada setiap saat memiliki kemampuan secara fisik dan ekonomi untuk bisa mengonsumsi pangan dengan kualitas yang cukup baik agar bisa hidup secara produktif dan sehat. Selanjutnya, Pribadi (2005) menyatakan bahwa upaya untuk menciptakan ketahanan pangan harus memperhatikan aspek kecukupan (*sufficiency*), akses (*access*), keterjaminan (*security*), dan waktu (*time*).

Selanjutnya, World Bank (2009), Ariani (2009) dan Hanani (2009) menegaskan bahwa ketahanan pangan merupakan rangkaian dari tiga komponen utama yaitu (1) ketersediaan dan stabilitas pangan (*food availability and stability*), (2) kemudahan memperoleh pangan (*food accessibility*), dan (3) pemanfaatan pangan (*food utilization*). Ini berarti bahwa ketahanan pangan merupakan suatu sistem yang terintegrasi, yang terdiri dari subsistem ketersediaan pangan, distribusi pangan, dan konsumsi pangan. Dengan demikian, kuat atau lemahnya ketahanan pangan akan sangat tergantung dari sinergi dan interaksi dari ketiga subsistem tersebut.

Keharusan mengintegrasikan tiga subsistem (ketersediaan pangan, distribusi pangan, dan konsumsi pangan) membuat upaya menciptakan ketahanan pangan bersifat kompleks. Hal tersebut perlu melibatkan peran lintas institusi sektoral dan membutuhkan pendekatan multidisiplin. Oleh karena itu, upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan membutuhkan konsep, perencanaan, program, dan strategi implementasi yang komprehensif dan matang (Purwanto, 2009). Dalam konteks ini maka kelembagaan pangan dengan struktur organisasi yang jelas dan memiliki kemampuan untuk menciptakan hubungan kerja yang harmonis di antara beragam institusi sektoral menjadi syarat mutlak untuk membangun ketahanan pangan (Khudori, 2012).

Lebih dari itu, agar bisa berhubungan kerja secara harmonis, tiap instansi membutuhkan manajemen moderen berdasarkan prinsip koordinasi, integrasi, simplikasi, sinkronisasi serta mekanisasi (KISS Me). Penerapan prinsip KISS Me pada manajemen setiap institusi akan mampu mengurangi terjadinya tumpang tindih tugas ataupun kesenjangan bidang tugas. Dengan menerapkan prinsip KISS Me, diharapkan hubungan kerja antar institusi akan semakin terarah yang kemudian akan berdampak secara positif terhadap peningkatan ketahanan pangan (Setiadji, 2012).

Setiap institusi sektoral juga perlu memiliki sumber daya manusia yang berkualitas. Sumber daya yang berkualitas akan menjamin institusi sektoral untuk mampu menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik (Boediono, 2012). Dalam konteks ini, peningkatan kualitas sumber daya manusia, terutama dalam sikap dan kompetensinya, menjadi sentral untuk membentuk institusi sektoral yang mampu bekerja secara terkoordinasi dengan institusi sektoral lainnya untuk mendukung upaya mewujudkan ketahanan pangan.

Terbentuknya kerangka kelembagaan (*institutional framewrok*) menjadi faktor penting lainnya yang bisa mendorong munculnya hubungan kerja yang harmonis di antara institusi sektoral. North dalam Basri (2009) mendefinisikan kerangka kelembagaan sebagai aturan main yang mengatur interaksi antar instansi. Kerangka kelembagaan menjadi dasar atau membentuk struktur insentif dalam kegiatan pertukaran antar instansi, baik yang bersifat politik, ekonomi, maupun sosial.

Selain itu, dibutuhkan indikator capaian yang jelas dan terukur dengan baik. Indikator yang jelas dan terukur akan membantu tiap-tiap institusi sektoral menyusun arah dan program kerja yang terintegrasi diantara satu institusi dengan yang lainnya (Saliem, 2004; Pribadi, 2005). Beberapa literatur, seperti Hanani (2009), telah mencoba merumuskan indikator capaian dari tiap-tiap subsistem ketahanan pangan (Tabel 1).

Berbagai literatur (Purwanto, 2010; Ariani, 2010; Machfoedz, 2011) menyimpulkan kondisi ketahanan pangan di Indonesia relatif belum terbangun secara solid. Paling tidak, hal ini terindikasi dari masih besarnya proporsi penduduk yang terkategori ke dalam kelompok rawan pangan, sebesar 13% dari total penduduk (Universitas Gadjah Mada, 2011). Secara garis besar, lemahnya kondisi ketahanan di negeri ini merupakan akumulasi dari tiga permasalahan sebagai berikut.

Tabel 1. Fungsi dan Indikator Capaian Ketahanan Pangan Menurut Subsistem

Subsistem	Indikator Hasil	Satndar Ideal
Ketersediaan Pangan: menjamin pasokan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk dari segi kuantitas, kualitas, keragaman, keamanan	<ul style="list-style-type: none"> • Kemandirian pangan • Peningkatan ketersediaan energi per kapita • Peningkatan ketersediaan protein per kapita • Peningkatan jumlah ketersediaan pangan • Berkembangnya lembaga cadangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota • Penguatan dan berkembangnya lembaga cadangan pemerintah desa • Penguatan dan berkembangnya lembaga cadangan masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Rasio impor terhadap kebutuhan maksimum 10% • Ketersediaan energi per kapita minimum 2.200 kilo kalori per hari • Ketersediaan protein per kapita minimum 57 gram per hari • Jumlah cadangan pangan minimal 20% dari kebutuhan pangan pemerintah di setiap provinsi dan kabupaten/kota • Adanya lembaga cadangan pemerintah desa minimal satu untuk setiap kecamatan • Berkembangnya cadangan pangan masyarakat berbentuk lumbung pangan minimal satu untuk setiap kecamatan

Subsistem	Indikator Hasil	Satndar Ideal
Distribusi Pangan: mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien sebagai prasyarat untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam kuantitas dan kualitas yang cukup sepanjang waktu dengan harga terjangkau	<ul style="list-style-type: none"> • Rendahnya perbedaan harga antar waktu • Kemandirian Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM) • Ketersediaan informasi harga pangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilitas harga pangan dengan perbedaan maksimum 10–25% antar waktu normal dan tidak normal • Jumlah LDPM di setiap Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) • Adanya sistem informasi harga pangan
Konsumsi Pangan: Mengarahkan pola pemanfaatan pangan secara nasional agar memenuhi kaidah mutu, keragaman, kandungan gizi, keamanan, dan kehalalan	<ul style="list-style-type: none"> • Kecukupan energi per kapita per hari • Kecukupan protein per kapita per hari • Kecukupan gizi mikro • Konsumsi pangan hewani • Konsumsi beras • Peningkatan skor pola pangan harapan • Penurunan kasus keracunan pangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Angka kecukupan energi minimal 2.000 kili kalori per hari • Angka kecukupan protein minimal 52 gram per hari • Kecukupan gizi mikro • 18 kg per kapita per tahun • 70 kg per kapita per tahun • Pola pangan harapan (PPH) dengan skor 100 • Jumlah kasus pelanggaran produk pangan 0%

Sumber: disarikan dari Hanani, 2009, *Optimalisasi dan Efektivitas Dewan Ketahanan Pangan (DKP) Kabupaten/Kota dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan*

Petama, dari sisi produksi, terdapat indikasi bahwa pertumbuhan produksi beberapa komoditas pangan tidak mampu mengimbangi pertumbuhan konsumsi. Misalnya, pada tahun 2011, pertumbuhan produksi padi hanya meningkat sebesar 1,35%, lebih rendah dibanding pertumbuhan penduduk yang mencapai angka 1,49% per tahun. Lebih rendahnya tingkat pertumbuhan produksi pangan daripada laju pertumbuhan penduduk merefleksikan bahwa pertumbuhan *supply* pangan lebih rendah daripada pertumbuhan *demand*-nya. Selain karena pertumbuhan penduduk, konversi lahan pertanian yang sangat masif (50 ribu hektar per tahun) dan munculnya tantangan alam tidak saja karena perubahan iklim, tetapi juga terdapatnya daerah yang terkategori sebagai daerah rawan bencana, mendorong munculnya *production-consumption gap* (Adam, 2011).

Kedua, dari sisi konsumsi, kurang optimalnya pemerintah untuk mendorong diversifikasi pangan agar tidak terlalu tergantung pada komoditas pangan tertentu membuat ketahanan pangan menjadi rentan terhadap *shock* yang muncul

karena penurunan produksi atau kenaikan harga komoditas pangan tertentu itu. Misalnya, terdapat indikasi bahwa ketergantungan masyarakat kita terhadap beras mengalami peningkatan. Konsumsi beras per kapita penduduk Indonesia meningkat dari 135 pada (2003) menjadi 139 kg per tahun (2010), jauh lebih tinggi daripada rata-rata konsumsi beras per kapita di dunia, sebesar 60 kg per tahun (Adam, 2011). Karena itu, pengendalian konsumsi beras dengan mengintensifkan program diversifikasi pangan yang berkarakter lokal menjadi penting dilakukan.

Ketiga, lemahnya ketahanan pangan tidak hanya disebabkan oleh terganggunya produksi, tetapi juga lemahnya jalur distribusi. Misalnya, pada tahun 2010 produksi beras mencapai 38 juta ton, sementara konsumsinya hanya sebesar 35 juta ton. Ini berarti terdapat *surplus* beras sebesar 3 juta ton dan jika surplus ini terdistribusi dengan baik, harga beras tidak akan bergejolak. Sayangnya, buruknya jalur distribusi membuat surplus ini hanya terjadi di beberapa daerah dan tidak bisa didistribusikan ke daerah lain (Adam, 2011). Permasalahan ini menjelaskan mengapa masih terdapat daerah yang masuk dalam kategori rawan pangan meskipun secara agregat Indonesia memiliki ketersediaan pangan yang cukup.

Berdasarkan perspektif institusi, akumulasi dari tiga permasalahan yang melemahkan kondisi ketahanan pangan seperti di atas mengindikasikan belum optimalnya kinerja institusi pemerintahan. Mengacu kepada UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, bisa disimpulkan bahwa institusi pemerintah belum mampu menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan ketahanan pangan. Menurut Purwanto (2010) dan Khudori (2012) salah satu penyebabnya adalah lemahnya koordinasi dan belum terbangunnya hubungan kerja yang sinergis antara satu institusi dengan institusi lainnya. Oleh karena itu, dari perspektif institusi, mengoptimalkan koordinasi dan menciptakan hubungan kerja yang harmonis di antara institusi menjadi penting untuk mewujudkan ketahanan pangan.

Penting untuk dikemukakan bahwa pada era otonomi daerah seperti saat ini upaya untuk mengoptimalkan koordinasi dan menciptakan hubungan kerja yang harmonis diantara institusi perlu melibatkan peran pemerintah daerah. Argumentasinya adalah, menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dikemukakan secara jelas bahwa kebijakan dan manajemen ketahanan pangan di Indonesia didesentralisasikan ke tingkat daerah. Dalam kaitan ini, pemerintah pusat hanya berperan untuk membuat kebijakan-kebijakan strategis dan bersifat normatif, sedangkan implikasi teknis mengenai kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi ketahanan pangan daerah diserahkan secara penuh kepada pemerintah daerah.

Secara eksplisit, paparan di atas mengindikasikan bahwa pemerintah daerah sebenarnya menjadi aktor utama dalam membangun ketahanan pangan. Beberapa langkah telah dilakukan untuk mendukung peran pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam membangun ketahanan pangan. Misalnya, sekitar 85% anggaran sektor pertanian di dalam APBN didesentralisasikan (ditransfer) ke daerah. Lebih dari itu, untuk memperkuat institusi, dibentuk Dewan Ketahanan Pangan (DKP) di setiap kabupaten/kota melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan. Kepala Daerah secara *ex officio* (melekat) menjabat sebagai ketua DKP di tingkat Daerah.

Pada hakikatnya, DKP merupakan lembaga *ad hoc* yang sangat strategis dan penting. Peran strategis DKP sangat relevan, terutama jika dikaitkan dengan tujuan pembangunan ketahanan pangan, yaitu menciptakan ketahanan pangan, tidak saja pada tataran makro (nasional), tetapi juga mikro (rumah tangga) (Hanani, 2009).

Secara konseptual, tugas utama dari DKP adalah, *pertama*, merumuskan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan wilayah. *Kedua*, melaksanakan evaluasi dan mengembalikan pemantapan ketahanan pangan wilayah. *Ketiga*, membangun koordinasi program ketahanan pangan dengan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*). Sementara itu, fungsi dari lembaga ini adalah sebagai lembaga koordinasi lintas sektor agar program yang dilaksanakan oleh tiap lembaga/komponen dapat bersinergi dan saling memperkuat antara satu dengan lainnya (Hanani, 2009).

KETAHANAN PANGAN DI KABUPATEN KLATEN

Kabupaten Klaten merupakan salah satu daerah lumbung pangan di Jawa Tengah. Produksi dan ketersediaan pangan di kabupaten ini, khususnya padi, selalu surplus dan melebihi kebutuhan penduduknya. Tidak terlalu mengherankan bila kabupaten ini masuk ke dalam kategori daerah dengan ketahanan pangan sangat kuat dan menjadi salah satu penyokong ketahanan pangan Jawa Tengah dan nasional.

Namun demikian, walaupun kondisi ketahanan pangan di Kabupaten Klaten relatif kuat, pada realitasnya tidak terlepas dari berbagai permasalahan. Produksi beberapa jenis tanaman pangan, seperti padi, ubi kayu, dan ubi jalar, mengalami penurunan yang cukup signifikan. Misalnya, produksi padi, dalam kurun waktu 2007-2011, mengalami penurunan dengan rata-rata 12,2% per tahun. Pada periode yang sama, rata-rata produksi ubi kayu dan ubi jalar menurun menurun masing-masing dengan 18,1% dan 30,1% per tahun (Tabel 2).

Tabel 2. Produksi Beberapa Tanaman Pangan di Kabupaten Klaten, 2007–2011

Komoditas	Produksi (ton)					Pertumbuhan (%)
	2007	2008	2009	2010	2011	2007–2011
Padi	347230	360474	383130	303591	206815	-12.2
Jagung	57967	79510	73248	59242	88520	11.2
Kedelai	4075	6797	5029	7937	6266	11.4
Kacang tanah	1868	2459	3149	3031	3295	15.2
Kacang hijau	198	225	81	120	301	11.0
Ubi kayu	51834	51783	33710	41040	23326	-18.1
Ubi jalar	4497	741	1037	1407	1071	-30.1

Sumber: diolah dari BPS Jawa Tengah, *Data Rilis Pertanian*, berbagai penerbitan

Dengan posisinya yang sangat penting, terganggunya ketahanan pangan di Kabupaten Klaten dikhawatirkan akan membawa dampak negatif terhadap kondisi ketahanan Jawa Tengah atau bahkan nasional. Oleh karena itu, mencari akar permasalahan yang mengganggu ketahanan pangan di kabupaten ini penting untuk dilakukan

Wawancara yang dilakukan Tim Peneliti P2E-LIPI (Suryanto *et al.*, 2012) dengan narasumber dari Dinas Pertanian, Kantor Ketahanan Pangan, Camat (Banyudono), Penyuluh, dan Kelompok Tani di Kabupaten Klaten mengungkapkan beberapa faktor yang mengganggu posisi ketahanan pangan kabupaten ini. *Pertama*, anomali musim tidak hanya membuat petani kesulitan memprediksi perubahan musim, tetapi juga menimbulkan berbagai macam hama (wereng dan tikus) yang kemudian berdampak terhadap penurunan produksi tanaman pangan. Kebanyakan petani di daerah ini, sebagaimana dikemukakan narasumber dari Dinas Pertanian Kabupaten Klaten, belum memiliki pengetahuan bagaimana mereka harus beradaptasi dengan perubahan iklim. Akibatnya, ratusan hektar tanaman pangan, khususnya padi, mengalami puso, tidak saja karena kekurangan air, tetapi juga karena serangan hama, khususnya wereng. Pada gilirannya, hal ini kemudian menurunkan produksi padi yang pada akhirnya membuat ketersediaan pangan di daerah ini mengalami penurunan.

Kedua, alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan lainnya di daerah ini juga relatif cukup tinggi. Misalnya, Camat Banyudono mengungkapkan bahwa di kecamatan ini sudah banyak berdiri pabrik-pabrik industri yang secara berangsur-angsur mengurangi lahan produktif. Demikian halnya, di wilayah timur Kabupaten Klaten, sebagian lahan produktif mengalami kerusakan ekosistem karena tekanan industrialisasi.

Data statistik menunjukkan alih fungsi lahan memang menekan luas lahan beberapa tanaman pangan, seperti padi, ubi kayu, dan ubi jalar (Tabel 3). Dengan membandingkan Tabel 2. dan Tabel 3., terdapat indikasi bahwa penurunan luas lahan menjadi salah satu penyebab terjadinya penurunan produksi. Artinya, beberapa tanaman pangan yang lahannya mengalami penurunan, seperti padi, ubi kayu, dan ubi jalar (Tabel 3) adalah tanaman pangan yang produksinya juga mengalami penurunan (Tabel 2).

Alih fungsi lahan terjadi karena usaha tani tanaman pangan kurang mampu memberikan insentif ekonomi terhadap petani. Di satu sisi, biaya usaha tani mengalami kenaikan seiring dengan naiknya harga beli pupuk, obat-obatan, dan sarana produksi (saprodi) lainnya. Di sisi lain, harga jual tanaman pangan, khususnya pada masa panen, cenderung mengalami penurunan. Akibatnya, tingkat keuntungan yang bisa dinikmati petani cenderung mengalami penurunan setiap saat.

Ketiga, menurunnya insentif ekonomi di sektor pertanian tanaman pangan mendorong tenaga kerja meninggalkan sektor ini. Akibatnya, petani sering kali mengalami kesulitan mendapatkan tenaga kerja, khususnya pada saat musim tanam dan panen. Kesulitan mendapatkan tenaga kerja pada musim tanam ini mengganggu program tanam bersama sebagai salah satu cara untuk meminimalisir serangan hama.

Keempat, narasumber dari penyuluh dan kelompok tani di Kabupaten Klaten mengungkapkan sebagian infrastruktur pertanian, seperti irigasi, mengalami kerusakan sehingga kurang optimal mendukung usaha tani tanaman pangan. Bersama-sama dengan munculnya fenomena anomali musim, kerusakan infrastruktur pertanian ini diduga menjadi penyebab turunnya produktivitas beberapa tanaman pangan, seperti padi. Pada periode 2007–2011, berbeda dengan produktivitas tanaman padi di Propinsi Jawa Tengah yang meningkat

Tabel 3. Luas Lahan Beberapa Tanaman Pangan di Kabupaten Klaten, 2007–2011

Komoditas	Luas Lahan (Ha)					Pertumbuhan (%)
	2007	2008	2009	2010	2011	2007–2011
Padi	58505	58253	61543	54801	47884	-4.9
Jagung	9610	9839	9898	11226	11433	4.4
Kedelai	3991	4128	3679	3870	4228	1.5
Kacang tanah	2377	2520	2460	2313	2530	1.6
Kacang hijau	171	194	70	110	294	14.5
Ubi kayu	1691	1873	1148	1391	1028	-11.7
Ubi jalar	453	65	94	121	72	-36.9

Sumber: diolah dari BPS Jawa Tengah, *Data Rilis Pertanian*, berbagai penerbitan.

dengan rata-rata 0,5% per tahun, produktivitas tanaman padi di Kabupaten Klaten justru menurun dengan rata-rata 7,7% per tahun. Akibatnya, sejak tahun 2010, produktivitas tanaman padi di Kabupaten Klaten relatif lebih rendah dibandingkan dengan produktivitas tanaman padi di Propinsi Jawa Tengah (Tabel 4).

Selain berdampak negatif terhadap penurunan tingkat produktivitas, narasumber dari Kantor Ketahanan Pangan mengatakan bahwa kerusakan beberapa infrastruktur transportasi menghambat proses distribusi dari daerah lumbung padi ke daerah yang secara relatif terkategori sebagai daerah dengan ketahanan pangan kurang kuat (rawan pangan). Akibatnya, muncul beberapa daerah di kabupaten ini dengan status rawan pangan.

Kelima, sebagaimana dikemukakan narasumber dari Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Klaten, ketergantungan masyarakat Kabupaten Klaten terhadap makanan pokok beras relatif masih sangat tinggi. Dari jumlah masyarakat Kabupaten Klaten sebesar 1.307.562 jiwa pada tahun 2011, 1.176.805 jiwa masih bergantung pada komoditas beras. Ini berarti 90% masyarakat kabupaten ini masih bergantung pada beras, dan hanya 10% (130.757 jiwa) yang sudah mendiversifikasi kebutuhan pangan mereka ke jenis umbi-umbian.

Keenam, kepada Tim Peneliti P2E-LIPI (Suryanto *et al.*, 2012), semua narasumber dari berbagai instansi mengungkapkan semakin melemahnya tradisi lumbung pangan dalam masyarakat. Sebagian masyarakat, secara berkelompok atau sendiri-sendiri, sudah tidak terbiasa memiliki lumbung padi sebagai antisipasi untuk menghadapi musim paceklik. Akibatnya, meskipun secara agregat ketahanan pangan di kabupaten ini relatif masih kuat, pada tataran mikro (rumah tangga), kondisi seperti ini membuat ketahanan pangan sebagian masyarakat (rumah tangga) berada dalam tekanan yang cukup serius, khususnya ketika musim paceklik tiba.

Tabel 4. Produktivitas Tanaman Padi di Klaten dan Jawa Tengah, 2007–2011, (Ku/ha)

Tahun	Klaten	Jawa Tengah
2007	59.47	53.38
2008	62.06	55.06
2009	62.25	55.65
2010	55.40	56.42
2011	43.19	54.47
Pertumbuhan 2007–2011	-7.7	0.5

Sumber: diolah dari BPS Jawa Tengah, Data Rilis Pertanian, berbagai penerbitan

DKP SEBAGAI KELEMBAGAAN PANGAN

Berdasarkan berbagai permasalahan yang teridentifikasi, kepada Tim Peneliti P2E-LIPI (Suryanto *et al.*, 2012), narasumber dari Dinas Pertanian dan Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Klaten menegaskan bahwa upaya untuk memperkuat ketahanan di kabupaten ini dilakukan dengan menyusun serangkaian strategi sebagai berikut. *Pertama*, mengoptimalkan peran pemerintah daerah dalam penyediaan, pengelolaan, dan pemeliharaan lahan pertanian yang produktif. *Kedua*, meningkatkan kapasitas dan pengetahuan petani dalam berproduksi. *Ketiga*, memperkuat kelembagaan petani. *Keempat*, mengembangkan diversifikasi pangan melalui pemanfaatan sumber pangan lokal non-padi. *Kelima*, meningkatkan kualitas produk. *Keenam*, mengembangkan jaringan pemasaran untuk berbagai produk pangan yang dihasilkan.

Untuk mempermudah pelaksanaan strategi itu, Bupati Kabupaten Klaten membuat Keputusan No. 521.11/547/2009 tentang Dewan Ketahanan Pangan (DKP). Bupati Klaten menjadi ketua dari lembaga non-struktural yang bersifat *ad hoc* ini dibantu oleh 24 institusi lainnya, baik institusi teknis di bawah Pemerintah Daerah Kabupaten Tingkat II Kabupaten Klaten maupun BUMN (Bulog), dan organisasi profesional kemasyarakatan seperti Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (Tabel 5).

Sebagai lembaga *ad hoc* dengan ketua langsung dipimpin oleh bupati, DKP mempunyai peran yang sangat strategis untuk membangun ketahanan pangan di Kabupaten Klaten. *Pertama*, sebagai penggerak utama pembangunan ketahanan pangan. Karena itu, DKP dituntut mampu memberikan pilihan kebijakan kepada bupati. Ini berarti *bahwa* DKP perlu menjadikan dirinya sebagai dapur yang bisa mengolah strategi kebijakan yang kreatif, inovatif, dan mampu menawarkan solusi dari berbagai macam masalah yang muncul terkait dengan isu mengenai ketahanan pangan.

Kedua, banyaknya institusi yang terlibat di DKP mengindikasikan bahwa upaya membangun ketahanan pangan merupakan isu yang sifatnya multidimensional. Karena itu, upaya membangun ketahanan pangan harus dimaknai sebagai upaya holistik yang harus terintegrasi. Dalam kaitan ini, DKP berperan sebagai integrator dari berbagai instansi Pemerintah Kabupaten Klaten dalam mendukung upaya membangun ketahanan pangan.

Sebagai penggerak dan integrator, DKP dituntut mampu tampil sebagai lembaga yang kredibel dan bisa melahirkan berbagai macam terobosan kebijakan. Untuk itu, kelembagaan DKP harus disusun dengan basis mekanisme yang jelas dan tegas. Sayangnya, dari perspektif institusi, struktur organisasi DKP seperti terlihat di Tabel 2 memiliki beberapa kelemahan. *Pertama*, sebagai lembaga non-struktural yang bersifat *ad hoc*, sulit berharap DKP akan

Tabel 5. Struktur Organisasi DKP Kabupaten Klaten

Instansi	Kedudukan
Bupati	Ketua
Wakil Bupati	Wakil 1
Sekretaris Daerah	Wakil 2
Asisten Ekonomi dan Pembangunan	Ketua Harian
Kepala Kantor Ketahanan Pangan	Sekretaris
Kepala Bappeda	Anggota
Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat	Anggota
Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat	Anggota
Kepala Badan Lingkungan Hidup	Anggota
Kepala Dinas Pertanian	Anggota
Kepala Dinas Kesehatan	Anggota
Kepala Dinas Pendidikan	Anggota
Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UMKM	Anggota
Kepala Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Anggota
Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah	Anggota
Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Anggota
Kepala Dinas Perhubungan	Anggota
Kepala Dinas Pekerjaan Umum	Anggota
Kepala Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga	Anggota
Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana	Anggota
Kepala BPS Kaltan	Anggota
Kepala Perum Bulog Klaten	Anggota
Ketua Tim Penggerak PKK Klaten	Anggota
Ketua Kontak Tani Nelayan Andalan	Anggota
Ketua HKTl	Anggota

Sumber: SK Bupati Klaten No 521.11/547/2009

mendapatkan dukungan keuangan yang optimal dari APBD. Ini terjadi karena mekanisme penganggaran APBD lebih mengedepankan struktur daripada fungsi. Artinya, anggaran APBD lebih memprioritaskan dinas atau badan yang secara formal menjadi bagian dari struktur organisasi pemerintah daerah dan memarginalkan kebutuhan anggaran untuk lembaga-lembaga non-struktural, seperti DKP. Akibatnya, peran strategis DKP tidak mendapatkan dukungan anggaran yang optimal.

Kedua, terdapat indikasi bahwa struktur organisasi DKP belum dilengkapi dengan institutional framework yang jelas dan tegas. Artinya, pelibatan banyak institusi dalam DKP tidak diikuti dengan mekanisme yang jelas atas alokasi peran, tanggung jawab, risiko dan kemanfaatan dari masing-masing institusi. Beberapa narasumber mengungkapkan bahwa peran dan tanggung jawab tiap-tiap institusi sudah melekat dalam tugas pokok dan fungsi (tupoksi) reguler tiap-tiap institusi. Masalahnya, tupoksi reguler tiap-tiap institusi bersifat umum, normatif, dan sering kali tidak secara khusus terkait dengan upaya pembangunan ketahanan pangan. Misalnya, berdasarkan SK Bupati Klaten Nomer 79 Tahun 2009, ditegaskan bahwa tupoksi Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga adalah melaksanakan urusan kebudayaan, kepariwisataan, kepemudaan, dan keolahragaan. Sayangnya, tidak ada penjelasan bagaimana tupoksi itu menjadi landasan bagi Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga untuk berperan dan melaksanakan tugas serta tanggung jawab sebagai institusi yang dilibatkan dalam pembangunan ketahanan pangan. Akibatnya, selama penelitian tidak diperoleh informasi yang akurat, peran dan kontribusi apa yang bisa disumbangkan oleh dinas itu dalam pembangunan ketahanan pangan.

Tidak ditemuinya mekanisme yang jelas atas alokasi peran, tanggung jawab, risiko dan kemanfaatan dari tiap institusi yang terlibat dalam DKP juga membuka peluang terjadinya *overlapping* dari satu implementasi strategi yang dilakukan oleh satu institusi dengan yang dilakukan institusi lainnya. Misalnya, Dinas Pertanian dan Kantor Ketahanan Pangan di Kabupaten Klaten sama-sama mengusung program untuk merevitalisasi lumbung padi masyarakat. Dinas Pertanian bertanggung jawab merevitalisasi lumbung padi di daerah dengan status rawan pangan, sementara Kantor Ketahanan Pangan lebih mengarah ke daerah dengan ketahanan pangan relatif kuat. Sayangnya, kurangnya koordinasi membuat pembagian target daerah pelaksanaan program menjadi acuan yang justru sering dilanggar. Artinya, Dinas Pertanian sering kali merevitalisasi lumbung padi di daerah dengan ketahanan pangan relatif kuat, atau sebaliknya, Kantor Ketahanan Pangan justru melaksanakan program revitalisasi di daerah dengan status rawan pangan. Padahal, konsep revitalisasi yang diusung Dinas Pertanian tidak sama persis dengan konsep yang dikembangkan Kantor Ketahanan Pangan.

Ketiga, susunan organisasi DKP cenderung tumpang tindih. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, DKP adalah lembaga *ad hoc* yang membantu bupati. Namun, sebagaimana terlihat di Tabel 2, DKP justru diketuai oleh bupati sendiri. Ini berarti Bupati sebagai ketua DKP membantu dirinya sendiri. Idealnya, DKP cukup diketuai oleh wakil bupati untuk membantu bupati dalam merumuskan kebijakan, mengevaluasi dan mengendalikan hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan ketahanan pangan

Keempat, penentuan kedudukan institusi didalam DKP kurang memperhitungkan kapasitas tiap-tiap institusi (*institutional capacity*). Misalnya, Kedudukan Asisten Ekonomi dan Pembangunan sebagai ketua harian DKP mengandung permasalahan. Permasalahan itu muncul ketika Asisten Ekonomi dan Pembangunan sebagai pelaksana harian harus mengkoordinasikan strategi pembangunan ketahanan pangan yang multidimensi sifatnya dan secara teknis merupakan tugas teknis dinas lain, mulai dari urusan ketersediaan pangan, distribusi, dan konsumsi pangan. Dalam menghadapi fungsi koordinatif antar dinas dan badan, keterbatasan kapasitas Asisten Ekonomi dan Pembangunan ini merupakan hambatan nyata dalam fungsi koordinasi, advokasi dan promosi yang melibatkan dinas teknis lainnya.

Kedudukan Kantor Ketahanan Pangan sebagai sekretaris DKP juga mengandung permasalahan. Kantor Ketahanan Pangan memiliki struktur eselon yang lebih rendah dibandingkan dengan kebanyakan anggota lainnya. Selain itu, sebagai institusi baru, Kantor Ketahanan Pangan juga memiliki infrastruktur dan sumber daya manusia yang terbatas dibandingkan dengan institusi lainnya. Akibatnya, undangan untuk melakukan rapat koordinasi dari Kantor Ketahanan Pangan kepada instansi lainnya (dengan struktur eselon yang lebih tinggi), kurang mendapatkan respon yang positif. Walaupun merespon, instansi yang diundang sering kali hanya mengirimkan utusan selevel kasub atau Kasie, yang tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan. Keadaan ini menjelaskan mengapa beberapa narasumber yang diwawancarai mengindikasikan bahwa rapat koordinasi DKP kadang-kadang kurang produktif untuk menghasilkan sebuah keputusan.

Salah seorang narasumber dari Badan Ketahanan Propinsi Jawa Tengah mengungkapkan bahwa struktur organisasi dan kedudukan tiap instansi didalam DKP bersifat generic, identik di hampir semua kabupaten/kota, mengikuti pola di tingkat propinsi. Ini berarti bupati/walikota perlu diberi keleluasaan dan perlu berpikir secara kreatif serta inovatif dalam menyusun struktur keorganisasian DKP agar sesuai dengan kebutuhan di kabupatennya. Selain itu, bupati juga perlu mempertimbangkan kapasitas tiap institusi ketika institusi itu akan dilibatkan dan diberi kedudukan khusus dalam struktur keorganisasian DKP.

Berbagai kelemahan seperti telah dijelaskan di atas membuat DKP belum mampu berperan sebagai penggerak dan integrator kebijakan pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Klaten. Meskipun Klaten mampu keluar dari beberapa permasalahan yang mengancam ketahanan pangan di kabupaten ini, tetapi solusi untuk merespon permasalahan itu tidak keluar dari DKP. Misalnya, ketika terjadi serangan wereng yang massif dan mengganggu, baik proses usaha tani padi maupun ketahanan pangan di daerah ini, hampir semua narasumber yang diwawancarai mengemukakan bahwa keberhasilan Klaten menanggulangi

serangan hama wereng itu lebih karena intervensi yang sangat kuat dari Gubernur Jawa Tengah dan Bupati Klaten daripada berperannya DKP. Dalam konteks ini terdapat indikasi bahwa faktor personal lebih berperan dibandingkan dengan faktor institusional.

Masalahnya, jika upaya membangun ketahanan pangan lebih banyak mengandalkan faktor personal daripada institusional, risiko dan *sustainability* dari upaya itu menjadi tanda tanya besar. Argumentasinya adalah, *pertama*, jabatan gubernur atau bupati suatu saat pasti akan berakhir. Tanpa ada penguatan institusi, ketika jabatan Gubernur Jawa Tengah atau Bupati Klaten berakhir maka keberlanjutan dari upaya membangun ketahanan pangan akan mengalami gangguan.

Kedua, perhatian Gubernur Jawa Tengah dan Bupati Klaten di masa yang akan datang terhadap upaya membangun ketahanan pangan belum tentu sekuat seperti Gubernur Jawa Tengah dan Bupati Klaten saat ini. Jika Gubernur Jawa Tengah dan Bupati Klaten di masa yang akan datang tidak memiliki perhatian yang serius seperti ditunjukkan Gubernur Jawa Tengah dan Bupati Klaten saat ini, risiko kegagalan dari upaya membangun ketahanan pangan menjadi relatif tinggi.

Harus diakui, Klaten cukup beruntung memiliki gubernur dan bupati yang sangat serius membangun ketahanan pangan. Namun demikian, keberuntungan ini tidak harus membuat kita lupa membangun kelembagaan, seperti DKP. Penguatan kelembagaan akan menjadi kunci dari upaya untuk bisa membangun ketahanan pangan secara berkelanjutan.

HUBUNGAN ANTAR INSTITUSI

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, banyaknya instansi yang terlibat dalam DKP membutuhkan hubungan dan tata kerja dalam merumuskan dan mengimplementasikan strategi pembangunan ketahanan pangan. Hubungan dan tata kerja yang jelas mengurangi kemungkinan terjadinya tumpang tindih tugas ataupun kesenjangan penugasan. Selain itu, hubungan dan tata kerja yang jelas menjamin terjadinya koordinasi, integrasi, sinkronisasi tugas di antara instansi.

Penting untuk dikemukakan bahwa sebelum melihat bagaimana hubungan dan tata kerja antar institusi dalam struktur organisasi DKP, ada baiknya dilakukan identifikasi tugas dan tanggung jawab dari masing-masing instansi yang terlibat. Secara garis besar, selain lembaga koordinasi, tugas dari tiap instansi yang terlibat dalam DKP bisa dikelompokkan ke dalam tiga kategori sesuai dengan subsistem ketahanan pangan, yaitu, ketersediaan pangan, distribusi pangan, dan konsumsi pangan. Hasil wawancara dengan beberapa narasumber

mengindikasikan bahwa beberapa institusi memiliki tugas dan tanggung jawab lebih dari satu.

Namun demikian, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya di lapangan, terindikasi terdapat beberapa institusi dengan tugas dan tanggung jawab yang tidak begitu jelas. Terkesan bahwa institusi seperti itu dilibatkan hanya sebagai pelengkap tanpa diketahui apa tugas dan tanggung jawab mereka. Secara ringkas, pengelompokan institusi berdasarkan tugasnya bisa dilihat pada Tabel 6.

Selain masih terdapat beberapa instansi yang tidak diketahui tugas dan tanggung jawabnya, beberapa instansi yang sudah jelas tugas dan tanggung jawabnya ternyata tidak berfungsi secara optimal. Pemahaman bahwa instansi mereka hanya berfungsi sebagai pendukung cenderung membuat instansi-instansi seperti itu bersifat pasif daripada aktif. Lebih dari itu, tidak ada program dan strategi yang jelas yang mereka susun untuk mendukung tugas dan tanggung jawab institusi yang mereka anggap sebagai inti.

Lemahnya pemahaman beberapa institusi mengenai posisi, tugas, dan tanggung jawab mereka dalam struktur organisasi DKP membuat hubungan kerja antara mereka tidak terbangun secara solid. Program dan strategi ketahanan pangan yang ada di tiap-tiap instansi masih sangat sektoral, tidak terintegrasi, dan cenderung tumpang tindih. Misalnya, program diversifikasi bahan pangan dari Dinas Sosial memiliki karakter yang berbeda dengan program diversifikasi yang dikembangkan Dinas Pertanian ataupun Kantor Ketahanan Pangan.

Tabel 6. Tugas dan Tanggung Jawab Institusi dalam DKP

Tugas	Instansi
Koordinasi	bupati, wakil bupati, sekretaris daerah, asisten ekonomi dan pembangunan, Kepala Kantor Ketahanan Pangan, Kepala Bappeda
Ketersediaan Pangan	Kepala Dinas Pertanian, Kepala Badan Lingkungan Hidup, Ketua Kontak Tani Nelayan Andalan, Ketua HKTI
Distribusi Pangan	Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Kepala Dinas Perhubungan, Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UMKM, Kepala Perum Bulog Klaten
Konsumsi Pangan	Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat, Kepala Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana
Tidak Jelas Tugasnya	Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat; Kepala Dinas Pendidikan; Kepala Dinas Pendapatan; Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah; Kepala Dinas Kebudayaan; Pariwisata; Pemuda dan Olahraga; Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil; Kepala BPS

Sumber: Hasil Wawancara, diolah kembali, 2012.

Belum terbangunnya hubungan dan tata kerja antar instansi mengindikasikan bahwa DKP menghadapi beberapa permasalahan. *Pertama*, DKP gagal membangun koordinasi yang berkesinambungan untuk mengintegrasikan program dan strategi lintas instansi. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, belum adanya mekanisme yang jelas atas alokasi peran, tanggung jawab, risiko dan kemanfaatan dari masing-masing institusi yang terlibat dalam DKP menjadi faktor yang menyebabkan DKP gagal membangun sistem koordinasi. Selain itu, kegagalan DKP membangun sistem koordinasi juga dipicu oleh tidak adanya *road map* dalam bentuk *blue print* yang memuat perencanaan jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang dalam pembangunan ketahanan pangan.

Kedua, DKP dibangun tanpa konsensus yang jelas mengenai tujuan, visi, dan misi dari lembaga ini. Keberadaan DKP di Kabupaten Klaten lebih karena keharusan membentuk lembaga serupa seperti yang sudah ada di tingkat nasional dan propinsi. Akibatnya, DKP tidak memiliki panduan untuk menyusun mekanisme yang jelas mengenai tugas dan tanggung jawab dari tiap-tiap instansi yang terlibat. Kondisi seperti ini membuat DKP menghadapi kesulitan untuk mengintegrasikan program dan strategi dari tiap-tiap instansi. Belum ada kesatuan langkah tindak (*cross-cutting affiliation*) dalam menghadapi perbedaan pandangan yang diakibatkan oleh perbedaan latar belakang, perbedaan disiplin ilmu, serta perbedaan tugas masing-masing instansi.

Ketiga, keterlibatan 18 instansi dalam DKP tanpa dibarengi dengan pembentukan kelompok kerja menyulitkan upaya untuk membuat simplifikasi program prioritas pembangunan ketahanan pangan. Dengan struktur organisasi yang sangat gemuk, perlu dilaksanakan simplifikasi dalam melaksanakan tiap tugas. Misalnya, dalam upaya meningkatkan ketersediaan pangan, maka Ketua Harian dapat membentuk kelompok kerja dengan melibatkan beberapa instansi terkait saja, seperti Dinas Pertanian, Bulog, dan HKTI. Dengan terbentuknya kelompok kerja, fungsi Rapat pleno yang dilaksanakan DKP dalam menentukan kebijakan prioritas pembangunan ketahanan pangan hanyalah membahas penyelesaian masalah masing-masing kelompok kerja untuk selanjutnya diintegrasikan dengan masalah yang berasal dari kelompok kerja lainnya.

Keempat, belum terbentuknya kelompok kerja dan tidak adanya *road map* yang jelas menyulitkan satu institusi melakukan sinkronisasi program dan strategi pembangunan ketahanan pangan dengan institusi lainnya. Selain itu, sinkronisasi tidak optimal dilakukan karena basis data yang dimiliki oleh tiap instansi tidak begitu bagus. Akibatnya, tidak ada proses *sharing* data diantara institusi dalam rangka sinkronisasi program dan strategi pembangunan ketahanan pangan.

KESIMPULAN

Tulisan ini telah menganalisis pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Klaten Jawa Tengah dengan menggunakan analisis kelembagaan. Analisis menunjukkan bahwa pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Klaten belum didukung dengan aspek kelembagaan yang kuat dan solid.

Lemahnya aspek kelembagaan terindikasi dari posisi DKP (Dewan Ketahanan Pangan) sebagai lembaga formal ketahanan pangan yang belum mampu secara optimal menjalankan tugas utamanya karena beberapa permasalahan. Pertama, lemahnya dukungan APBD. Kedua, tidak dilengkapi dengan *institutional framework* yang jelas dan tegas. Ketiga, susunan organisasi DKP cenderung tumpang tindih. Keempat, penentuan kedudukan institusi didalam DKP kurang memperhitungkan kapasitas tiap-tiap institusi (*institutional capacity*)

Selain itu, analisis menunjukkan hubungan kerja di antara institusi yang terlibat dalam DKP belum terbangun secara solid. Mengacu pada kerangka konseptual yang digunakan dalam tulisan ini, belum terbangunnya hubungan dan tata kerja antar instansi mengindikasikan DKP dibangun dengan mengabaikan prinsip-prinsip kelembagaan, khususnya yang terkait dengan prinsip koordinasi, integrasi, simplikasi, sinkronisasi serta mekanisasi.

Mengabaikan prinsip-prinsip kelembagaan membuat DKP di Kabupaten Klaten menghadapi beberapa permasalahan sebagai berikut. *Pertama*, DKP gagal membangun koordinasi yang berkesinambungan untuk mengintegrasikan program dan strategi lintas instansi. *Kedua*, DKP dibangun tanpa konsensus yang jelas mengenai tujuan, visi, dan misi dari lembaga ini. *Ketiga*, keterlibatan 18 instansi dalam DKP tanpa dibarengi dengan pembentukan kelompok kerja menyulitkan upaya untuk membuat simplifikasi program prioritas pembangunan ketahanan pangan. Keempat, belum terbentuknya kelompok kerja dan tidak adanya *road map* yang jelas menyulitkan satu institusi melakukan sinkronisasi program dan strategi pembangunan ketahanan pangan dengan institusi lainnya.

Hubungan kerja antar institusi menjadi kunci untuk membangun ketahanan pangan secara sistematis dan berkelanjutan. Oleh karena itu, berbagai kelemahan seperti yang sudah teridentifikasi perlu mendapat perhatian yang serius. Berdasarkan konsep ideal mengenai kelembagaan, beberapa upaya perlu dilakukan untuk memperkuat kelembagaan DKP. *Pertama*, DKP perlu dilengkapi dengan *institutional framework* yang jelas dan tegas sehingga bisa mengatur mekanisme mengenai peran dan tanggung jawab tiap institusi yang terlibat. *Kedua*, DKP juga perlu dibangun dengan konsensus yang jelas agar bisa mengembangkan sistem koordinasi berdasarkan *blue print* yang memuat perencanaan jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang dalam

pembangunan ketahanan pangan. *Ketiga*, DKP perlu memiliki kelompok kerja yang bisa meningkatkan mekanisme sinkronisasi dan sinergi program pembangunan ketahanan pangan. *Keempat*, penentuan kedudukan tiap institusi dalam DKP perlu memperhitungkan kapasitas (*institutional capacity*) dan struktur eselon.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, L. 2011. "Fenomena Krisis Pangan". *Bisnis Indonesia*, 2 Mei.
- Ariani, M. 2010. *Penguatan Ketahanan Pangan Daerah untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional*, Bogor: Pusat Analisis Sosial-Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Basri, F dan Munandar H. 2009. *Lanskap Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Group.
- Boediono. 2012. "Pendidikan Kunci Pembangunan". *Kompas*, 27 Agustus.
- Dewan Ketahanan Pangan. 2009. *Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015*, Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan.
- Hanani, N. 2009. *Optimalisasi dan Efektivitas Dewan Ketahanan Pangan (DKP) Kabupaten/Kota dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan*. Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan.
- Khudori. 2012. Kelembagaan Pangan, *Kompas*, 27 September.
- Machfoedz, M.M. 2011. "Mewujudkan Ketahanan Berkedaulatan: Reorientasi Kebijakan Politik Pangan", *Jurnal Dialog Kebijakan Publik*, Vol. 4 No. 3, pp.9-20.
- Pribadi, N. 2005. "Program Ketahanan Pangan: Konsep dan Implementasinya", Makalah pada Penyusunan Indikator Kinerja Program Ketahanan Pangan Bappenas, Jakarta, 15 Agustus.
- Purwanto, Yustika, A.E., Nugroho, A.E., Darmawan, D.A. 2010. *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*, Jakarta: LIPI.
- Purwanto dan Yustika, A.E. 2009. "Kebijakan Peningkatan Ketahanan Pangan dan Produktivitas Sektor Pertanian", dalam Purwanto (ed.) *Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan*, Jakarta: LIPI, pp. 59-90.
- Saliem, H.P. 2004. "Indikator Penentu, Karakteristik, dan Kelembagaan Jaring Deteksi Dini Tentang Kerawanan Pangan". *ICASERD Working Paper* No. 46, Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Kementerian Pertanian.
- Setiadji, A. 2012. *Implementasi Hubungan Kerja Antar Instansi Untuk Ketahanan Pangan Dapat Meningkatkan Kemandirian Bangsa*, <http://agussetiadji.blogspot.com/2012/06/implementasi-hubungan-kerja-antar.html>, diakses 1 November 2012.
- Suryanto, J., Astuty, E.D., Adam, L., Dwiastuti, I., Darmawan, A.D. 2012. *Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sektor Pertanian, Program Insentif Riset Peneliti dan Perekayasa*, Jakarta: LIPI.

Universitas Gajah Mada. 2011. *13% Penduduk Indonesia Masih Rawan Pangan*, <http://www.ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=4289>, diakses 2 November 2012.

World Bank. 2009. *Food for Indonesia*, Jakarta: World Bank.

MIGRASI TENAGA KERJA INDONESIA DARI KABUPATEN TULUNGAGUNG: KECENDERUNGAN DAN ARAH MIGRASI, SERTA REMITANSI¹

THE MIGRATION OF INDONESIAN WORKERS FROM TULUNGAGUNG REGENCY: TRENDS, MIGRATION DIRECTION, AND REMITTANCES

Haning Romdiati

Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan LIPI
hromdiati@yahoo.com

Abstract

Based on the data that was gathered by PPK-LIPI in 2010 employing the survey, in-depth interview, and focus group discussion methods, this article is trying to analyze the trend and migration direction of Indonesian workers abroad from Tulung Agung Regency, and the remittances that encourage the departure. The case needs to be assessed so that it can contribute towards solving the problems that Indonesian migrant workers have to deal with both in the present and in future times. For more than thirty years, tens of thousands of Indonesian migrant workers from Tulung Agung Regency have left their place of origin in order to search for better economic opportunities abroad. Malaysia was the main destination country to make a living; however, since the 2000's, there has been a shift in the trend towards countries in East Asia. The income received from working abroad is remitted to the migrant workers' place of origin. The remittance flows are utilized for a variety of family needs, such as improving the living condition of a household and building or renovating a house. Some of the family members of the migrant workers utilize the remittance money to develop small-scale economic productive businesses, pay the children's school tuition, and buy land. The results of the research can hopefully be used as material for forming recommendations on the effective utilization of remittances and migration management capacity building for the workers.

Keywords: *Migration, Indonesian Workers (TKI), Remittances, Tulung Agung, Indonesian Workers Management Policies*

Abstrak

Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh PPK-LIPI pada tahun 2010 yang menggunakan metode survei, wawancara mendalam, dan diskusi kelompok, artikel ini menganalisis tren dan arah migrasi tenaga kerja ke luar negeri dari kabupaten Tulung Agung, serta remitansi. Hal ini perlu dikaji dalam rangka memberikan kontribusi dalam

¹ Artikel ini merupakan dari pengembangan dari sebagian laporan penelitian Program Insentif Peneliti dan Perekayasa LIPI tahun 2010 dengan topik "Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri: Dampak Terhadap Kehidupan dan Daerah Asal"(Noveria dkk, 2010).

memecahkan masalah pekerja migran Indonesia pada masa sekarang maupun yang akan datang. Telah lebih dari tiga puluh tahun, puluhan ribu pekerja migran Indonesia dari kabupaten Tulung Agung meninggalkan daerah asal untuk mencari kesempatan ekonomi yang lebih baik di luar negeri. Negara Malaysia merupakan negara tujuan utama untuk bekerja, tetapi sejak tahun 2000-an, ada kecenderungan pergeseran negara tujuan ke negara-negara Asia Timur. Penghasilan dari pekerjaan di luar negeri dikirim ke daerah asal. Aliran remitansi ini dimanfaatkan untuk berbagai keperluan keluarga, seperti memperbaiki kondisi kehidupan rumah tangga serta membangun atau memperbaiki rumah. Sebagian keluarga pekerja migran menggunakan uang kiriman untuk mengembangkan usaha ekonomi produktif skala kecil, membiayai pendidikan anak, dan membeli tanah. Hasil penelitian diharapkan dapat dipakai sebagai bahan penyusunan rekomendasi tentang pemanfaatan remitansi yang efektif dan peningkatan kapasitas pengelolaan migrasi TKI.

Kata kunci: Migrasi, Tenaga Kerja Indonesia (TKI), Remitansi, Tulung Agung. Kebijakan Pengelolaan TKI

PENDAHULUAN

Secara historis, migrasi tenaga kerja Indonesia (TKI) dari kabupaten Tulungagung ke luar negeri telah dimulai pada awal dekade 1980-an, seiring dengan usaha pemerintah untuk mendorong pengiriman TKI sejak tahun 1979. Kabupaten Tulungagung —bersama dengan Blitar, Kediri dan Madiun— dikenal sebagai daerah pelopor pengirim migran ke luar negeri di provinsi Jawa Timur. Pada awal-awal tahun kepergian TKI, tujuan utamanya adalah ke negara Malaysia, tetapi sejak dekade 2000-an terjadi pergeseran ke negara-negara Asia Timur, terutama Hongkong dan Taiwan. Data tahun 2009 yang bersumber dari Dinas Tenaga Kerja kabupaten Tulungagung menunjukkan, sebanyak 46,4 ribu TKI dari kabupaten ini, sebagian besar (76,0%) adalah TKI perempuan. Mayoritas TKI perempuan tersebut bekerja di Hongkong dan Taiwan, masing-masing sebanyak 14.010 orang dan 11.526 orang (39,7% dan 32,7% dari 35.278 orang TKI perempuan di kabupaten Tulungagung). TKI perempuan menuju kedua negara tersebut pada umumnya bekerja sebagai perawat anak dan orang tua, sedangkan tenaga kerja pria bekerja di sektor konstruksi dan manufaktur. Pada umumnya TKI di Hongkong dan Taiwan tergolong sebagai tenaga kerja yang tercatat (*documented workers*), walaupun ada sebagian kecil yang mungkin juga termasuk dalam kategori pekerja tidak tercatat (*undocumented workers*). Situasi ini sangat berbeda dengan mereka yang bekerja di Malaysia yang kemungkinan besar melibatkan cukup banyak tenaga kerja tidak tercatat.

Kecamatan yang dikenal sebagai pelopor pengirim TKI ke luar negeri di kabupaten Tulungagung adalah kecamatan Kalidawir. Namun, terdapat pula kecamatan-kecamatan lain yang dikenal sebagai kantong TKI di Tulungagung

antara lain kecamatan Rejo Tangan Besuki, Pucang Labang, dan Bandung. Lokasi kecamatan-kecamatan tersebut adalah di bagian selatan Kabupaten Tulungagung yang merupakan wilayah dengan potensi sumber daya alam lebih terbatas dibanding dengan wilayah di bagian utara.

Desa Sukorejo Wetan yang termasuk dalam wilayah kecamatan Rejo Tangan merupakan salah satu desa pengirim TKI, laki-laki maupun perempuan. Kepergian mereka pada umumnya dilandasi oleh keinginan mencari pekerjaan akibat keterbatasan peluang kerja/usaha di daerah asal. Desa dengan tipologi pertanian ini didominasi oleh lahan kering (tegalan) hanya dapat menyerap tenaga kerja sangat terbatas, antara lain karena pemilikan tanah tergolong sempit, sedangkan kesempatan kerja di luar sektor pertanian juga sangat terbatas. Potensi ekonomi lainnya belum berkembang, seperti industri pengolahan skala rumah tangga maupun perdagangan. Padahal di daerah ini terdapat pasar desa. Situasi ekonomi seperti ini mendorong penduduknya untuk mencari sumber penghasilan di luar negeri.

Negara tujuan utama bagi sebagian besar TKI dari desa ini adalah Malaysia dan Brunei Darussalam, tetapi ada kecenderungan pergeseran arah migrasi ke negara-negara Hongkong dan Taiwan dalam satu dekade terakhir. Pola migrasi yang terjadi bersifat sementara/temporer, tetapi melibatkan waktu yang cukup lama, karena pada umumnya telah beberapa kali pergi dan bekerja sebagai TKI. Sebagian besar upah/gaji yang diperoleh sebagai TKI dikirim ke daerah asal dan dimanfaatkan untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidup dasar dan sosial. Hal ini menggambarkan bahwa bekerja sebagai TKI tersebut memberikan dampak positif, antara lain terpenuhinya kebutuhan rumah tangga migran maupun membantu berputarnya roda perekonomian daerah/desa. Di tingkat rumah tangga, remitansi berkontribusi terhadap pemenuhan kebutuhan dasar yang meliputi pangan dan pendidikan anak, bahkan juga kebutuhan yang bersifat konsumtif (membangun rumah dan membeli kendaraan bermotor) serta kebutuhan sosial-kemasyarakatan. Hasil penelitian Yatim Kelana dalam bukunya yang berjudul *Tulungagung Kabupaten TKI (1998)* menggambarkan sejumlah kasus rumah tangga TKI yang berhasil keluar dari kondisi kemiskinan. Kontribusi remitansi di tingkat daerah/desa antara lain mendorong berkembangnya kegiatan ekonomi desa, seperti bidang perdagangan skala kecil.

Dalam tulisan ini, dikemukakan kecenderungan dan arah, serta remitansi TKI dari desa Sukorejo Wetan, Kabupaten Tulung Agung di provinsi Jawa Timur. Ketiga aspek tersebut cukup strategis untuk dikaji, terutama dilihat dari pentingnya migrasi TKI sebagai upaya tenaga kerja migran dalam meningkatkan kesejahteraan rumah tangganya. Bahkan dalam konteks yang luas juga dapat berdampak pada perekonomian daerah. Dengan demikian, hasil analisis diharapkan bukan hanya dapat menambah khazanah ilmu pengetahuan tentang

migrasi TKI, tetapi juga sebagai bahan informasi untuk pengembangan kebijakan terkait dengan pemberdayaan ekonomi rumah tangga dan daerah pengirim TKI.

Tulisan ini menggunakan sumber data hasil penelitian PPK-LIPI melalui “Program Penelitian Insentif Tahun 2010” di desa Sukorejo Wetan, kecamatan Rejo Tangan, Kabupaten Tulungagung (Noveria, 2010). Daerah penelitian dipilih karena merupakan daerah pengirim TKI dengan proporsi laki-laki dan perempuan yang cukup berimbang dengan negara tujuan yang cukup bervariasi. Berdasarkan wawancara dengan kepala desa dan staff di desa tersebut diketahui bahwa kebanyakan rumah tangga di desa ini memiliki ART yang pernah dan/atau sedang bekerja sebagai TKI di luar negeri. Penelitian ini mengumpulkan data primer, meliputi data kuantitatif dan kualitatif. Data kuantitatif meliputi: (1) data survei terhadap 200 rumah tangga yang dipilih secara *purposive* (dengan sengaja), yaitu terdiri dari 125 rumah tangga yang mempunyai minimal satu anggota rumah tangga yang pernah dan/atau sedang bekerja dan 75 rumah tangga yang tidak memiliki ART yang sedang dan/atau pernah bekerja sebagai TKI di luar negeri; (2) data sekunder yang telah dikumpulkan oleh lembaga/instansi di tingkat kabupaten Tulungagung maupun provinsi Jawa Timur. Sementara itu, data kualitatif dikumpulkan dengan menggunakan wawancara terbuka dan diskusi kelompok terhadap sejumlah narasumber yang mengetahui tentang migrasi TKI, baik di tingkat rumah tangga, masyarakat, maupun lembaga/instansi terlibat dalam pengelolaan TKI (seperti Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi maupun Bappeda Kabupaten Tulungagung).

ALASAN, TREN, DAN ARAH MIGRASI

Kesulitan ekonomi merupakan faktor paling utama yang melatarbelakangi keputusan TKI untuk meninggalkan desa asal dan bekerja di di luar negeri. Sebaliknya, di negara tujuan TKI tersedia kesempatan kerja dengan upah yang lebih tinggi yang menjadi faktor penarik terjadinya aliran migrasi tenaga kerja migran tersebut. Kondisi seperti ini dipermudah dengan adanya jaringan sosial, informasi, komunikasi, dan transportasi yang semakin baik sebagai dampak dari globalisasi.

Sebagaimana pola umum terkait dengan alasan migrasi tenaga kerja, penyebab migrasi TKI dari desa Sukorejo Wetan, Kabupaten Tulungagung keluar negeri adalah alasan ekonomi. Sempitnya lapangan kerja dan kemiskinan merupakan alasan paling penting yang sering dikemukakan dalam diskusi kelompok dengan masyarakat, laki-laki maupun perempuan. Demikian pula dalam wawancara terbuka dengan tokoh masyarakat juga mendapatkan informasi yang sama, yaitu kepergian TKI karena kesulitan mencari pekerjaan desa asal,

padahal mereka harus bekerja untuk memenuhi kebutuhan rumah tangganya yang pada umumnya dalam kondisi miskin.

Dua faktor pendorong migrasi TKI tersebut dapat dipahami dari kondisi wilayah dan kualitas penduduk di desa penelitian. Wilayah desa ini bertipologi daerah pertanian dengan luas lahan sawah mencapai 23,4% dari luas desa yang sebagian besar berupa sawah pengairan teknis. Walau demikian, pada umumnya petani hanya memiliki lahan sempit dan sebagian lainnya tidak memiliki lahan. Lahan yang ada berupa tegalan dan sawah dengan komoditas utama padi, ubi kayu, dan palawija. Namun, karena luas pemilikan sempit, hasil panen hanya pas-pasan untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup dasar. Bahkan, sebagian harus mencari tambahan penghasilan lain agar kebutuhannya tercukupi. Sebagian penduduk, terutama yang tinggal di dekat hutan milik Perhutani dapat mengolah tanah di lahan tersebut, yaitu menanam palawija di sela-sela pohon jati mas yang sudah mulai tumbuh dewasa. Namun, mereka juga berkewajiban merawat bibit jatimas milik Perhutani. Sementara itu, kesempatan kerja/usaha di luar sektor pertanian sangat terbatas dan sulit diakses, terutama bagi mereka yang berpendidikan rendah. Padahal tingkat pendidikan kebanyakan penduduk pada umumnya relatif rendah. Berdasarkan catatan desa, diketahui sebesar 52% tamat SD ke bawah sehingga mereka tidak memiliki banyak pilihan kerja/usaha.

Bekerja menjadi TKI di luar negeri diyakini oleh penduduk di desa Sukorejo Wetan dapat menjadi jalan untuk melepaskan diri dari kemiskinan² dan meningkatkan taraf kehidupan. Upah bekerja di negara tujuan yang lebih besar daripada di desa asal untuk jenis pekerjaan yang sama (antara lain di sektor domestik, bangunan, dan perkebunan) menjadi pertimbangan utama bagi TKI untuk pergi dari daerah asal dan bekerja di luar negeri. Sebagai gambaran, upah sebagai pekerja kasar di Malaysia mencapai RM 37–40 per hari (kira-kira senilai Rp110.000), sedangkan di daerah asal hanya sebesar Rp40.000 per hari.

Selain pendapatan yang lebih tinggi, kesempatan kerja juga terbuka lebar bagi tenaga kerja migran yang umumnya kurang terampil, terutama di sektor-sektor bangunan, perkebunan, dan domestik. Peluang seperti ini sangat sulit mereka dapatkan di desa asal. Misalnya, peluang untuk bekerja sebagai buruh tani di desa sangat terbatas, kecuali pada musim tanam dan panen. Dalam diskusi kelompok dengan beberapa TKI yang sedang pulang ke desa asal diperoleh gambaran bahwa alasan kepergian mereka untuk bekerja sebagai TKI adalah sulitnya memperoleh pekerjaan di lingkungan desa mereka maupun di daerah-daerah lain di kabupaten Tulungagung, yaitu sebagai berikut:

² Ada sebanyak 37,45% rumah tangga di desa Sukorejo Wetan tergolong rumah tangga sangat miskin, miskin, dan hampir miskin (BPM dan PD kabupaten Tulungagung, 2010).

“...di sini ekonomi sulit. Cari kerja susah, mau buruh tani saja susah banget bu....paling nggarap (mengolah) tanah di hutan Perhutani itu. Itu dulu tidak ada. Kalau mau berdiam di desa ini terus ya susah untuk dapat hasil. Buat makan saja susah, apalagi untuk menyekolahkan anak”

Alasan migrasi TKI di desa Sukorejo Wetan juga berkaitan dengan faktor budaya/kebiasaan/tradisi yang membutuhkan biaya tidak sedikit dan kebutuhan ini pada umumnya dapat dipenuhi dari uang kiriman anggota keluarga yang menjadi TKI³. Walaupun berhubungan dengan faktor budaya/tradisi, alasan utama dari migrasi TKI tersebut adalah mendapatkan penghasilan yang sebagian diantaranya dipakai untuk memenuhi kebutuhan sosial. Dengan demikian, motif ekonomi menjadi pertimbangan yang lebih penting dibanding motif non ekonomi (kebutuhan sosial).

TREN DAN ARAH MIGRASI

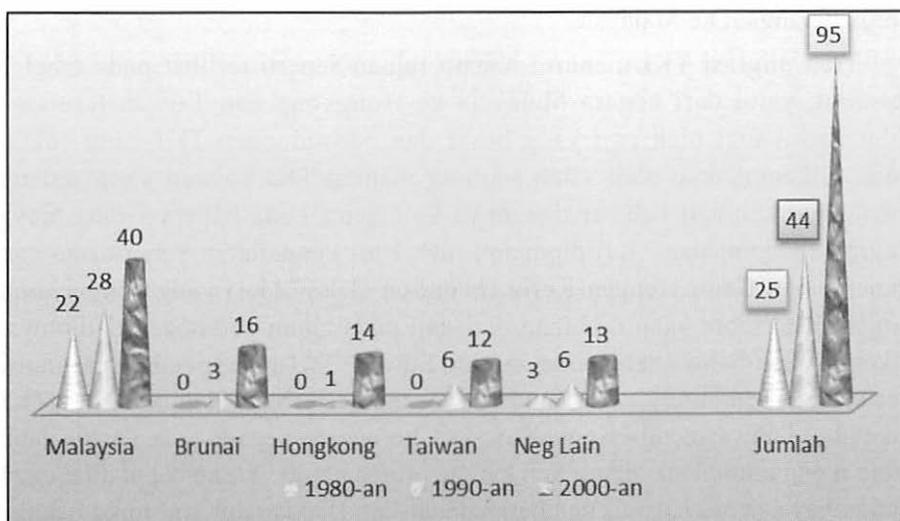
Migrasi TKI dari desa Sukorejo Wetan pada sudah dilakukan dalam jangka waktu lama, yaitu sejak tahun 1980-an. Data survei pada gambar 1 memperlihatkan bahwa jumlah anggota rumah tangga (ART) yang sedang dan pernah bekerja sebagai TKI menunjukkan peningkatan. Pada tahun 1980-an, jumlah ART dari rumah tangga sampel yang bekerja sebagai TKI hanya 25 orang kemudian meningkat menjadi 44 orang pada tahun 1990-an, dan naik tajam menjadi 95 orang pada tahun 2000-an. Tren kenaikan jumlah ART yang bekerja sebagai TKI tersebut mungkin dipengaruhi dengan semakin terbukanya kesempatan kerja di berbagai negara yang mengalami kekurangan tenaga kerja berkecakupan rendah, terutama di sektor bangunan, perkebunan, dan jasa perorangan sebagai pembantu rumah tangga.

Memperhatikan tren migrasi menurut negara tujuan, nampak dengan jelas bahwa ART responden yang menjadi TKI dan bekerja di Malaysia terus mengalami penurunan. Data hasil survei pada gambar 1 menunjukkan, pada dekade 1980-an ART responden yang bekerja di Malaysia merupakan kelompok dominan, yakni sebanyak 22 orang dan selebihnya menuju ke negara lain yang dalam hal ini adalah ke Saudi Arabia. Jumlah TKI yang berangkat dan bekerja ke Malaysia memang masih terus meningkat hingga tahun 2000-an, tetapi kenaikan di negara-negara tujuan lain juga cukup besar. Di Brunei, misalnya,

³ Sudah menjadi kebiasaan/tradisi di lingkungan masyarakat desa ini untuk saling memberikan sumbangan kepada tetangga/kerabat yang sedang mempunyai hajat (pernikahan, khitanan), mendapat musibah (kematian), dan melahirkan bayi. Tradisi yang mereka sebut dengan mbecek ini selalu ada dalam setiap bulan karena hampir semua warga desa saling mengenal satu sama lain. Bahkan, dalam bulan-bulan tertentu kegiatan mbecek bisa mencapai lebih dari lima kali dalam satu bulan sehingga besar pengeluaran untuk menjalani tradisi ini sering melebihi pengeluaran untuk kebutuhan sehari-hari.

kesempatan kerja di sektor bangunan dan domestik diperkirakan juga semakin luas sehingga menarik TKI dari Desa Sukorejo Wetan untuk bekerja ke negara tersebut. Hal ini digambarkan oleh peningkatan jumlah dan proporsi ART yang bekerja di negara tersebut, yaitu dari 3 orang ART (6,8%) pada tahun 1990-an menjadi 16 orang (16,8%) pada tahun 2000-an. Demikian pula negara-negara di Asia Timur, terutama Hongkong dan Taiwan juga menjadi daerah tujuan TKI dari Desa Sukorejo Wetan. Proporsi ART responden yang bekerja di dua negara tersebut menunjukkan kenaikan selama dekade 1990-an s/d 2000-an.

Pergeseran ini sejalan dengan kondisi di tingkat Kabupaten Tulungagung. Data yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi (Dinsosnakertrans) Kabupaten Tulungagung menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 2007–2009, negara-negara seperti Taiwan, Hongkong, dan Singapura menjadi negara tujuan utama TKI kabupaten Tulungagung. Berdasar data pada tahun 2009, jumlah TKI yang berangkat ke tiga negara tersebut mencapai 29.474 orang TKI (345 laki-laki dan 29.229 perempuan), sekitar 63,5% dari keseluruhan TKI yang disalurkan oleh Dinsosnakertrans kabupaten Tulungagung yang sebanyak 46.418 orang TKI (yang terdiri dari 11.140 laki-laki dan 35.278 perempuan).



Sumber: Data primer penelitian dampak migrasi TKI terhadap keluarga dan daerah asal, PPK-LIPI 2010

Gambar 1. Jumlah Anggota Rumah Tangga yang Pernah/Sedang Bekerja Sebagai TKI menurut Negara Tujuan Bekerja Pertama Kali, dan Tahun Bekerja Pertama Kali, Desa Sukorejo Wetan, 2010

Hampir seluruh TKI ke negara-negara ini berjenis kelamin perempuan dan bekerja sebagai pramuwisma atau pembantu rumah tangga. Sementara itu, jumlah TKI yang ditempatkan di Malaysia pada tahun 2009 sekitar 14.336 orang TKI (30,9% dari 46.418 orang TKI yang dikirim oleh Dinsosnakertrans Kabupaten Tulungagung). Namun, pada kenyataannya, jumlah TKI yang berangkat ke Malaysia jauh lebih banyak dibanding angka yang dikeluarkan secara resmi oleh Dinsosnakertrans. Hal ini dapat terjadi karena pada umumnya TKI yang bekerja di Malaysia berangkat dengan menggunakan visa turis atau visa melancong sehingga keberadaan mereka di luar negeri berstatus legal secara hukum internasional, tetapi berstatus TKI ilegal karena tidak mempunyai ijin untuk bekerja.

Pergeseran arah migrasi TKI terutama karena merespon permintaan tenaga kerja di sektor domestik di negara-negara industri baru di Asia Timur dan Singapura. Capaian pembangunan ekonomi dan kualitas sumber daya manusia yang tinggi menyebabkan negara-negara tersebut kesulitan memenuhi kebutuhan tenaga kerja kurang trampil sehingga harus mengimpor tenaga kerja asing, termasuk tenaga kerja Indonesia (Asis, 2005). Dalam konteksnya dengan Desa Sukorejo Wetan, dalam kurun waktu tahun 2005–2010, berdasarkan wawancara dengan Dinakertransos diketahui bahwa sebagian besar calon TKI ingin bekerja di Taiwan dan tidak ada calon TKI yang mengurus surat rekomendasi tersebut untuk berangkat ke Malaysia.

Tren migrasi TKI menurut negara tujuan seperti terlihat pada tabel 1 tersebut, yaitu dari negara Malaysia ke Hongkong dan Taiwan terutama dilatarbelakangi oleh gaji yang besar dan perlindungan TKI yang cukup baik. Dikemukakan oleh salah seorang mantan TKI Taiwan yang sedang menunggu kembali keberangkatannya ke negara sama bahwa semua biaya migrasi (penempatan TKI) dipinjam oleh Unit Pendaftaran Penerimaan dan Penempatan Calon Tenaga Kerja Indonesia (UP3CTKI) yang pembayaran pinjaman tersebut akan dipotong dari gaji pada tahun pertama. Selanjutnya, dikemukakan bahwa selama bekerja di Taiwan, TKI juga mendapat asuransi kesehatan. Sementara itu, menurut wawancara terbuka dengan UP3CTKI diketahui bahwa memberangkatkan TKI ke negara-negara Asia Pasifik jauh lebih menguntungkan, antara lain karena proses pemberkasan dapat dilakukan di Surabaya, demikian pula pemberangkatan dari Bandara Internasional Juanda, Surabaya. Hal ini berbeda dengan proses pemberangkatan TKI ke wilayah Timur Tengah yang harus dilakukan di Jakarta.

Dilihat menurut jenis kelamin, tabel 1 memperlihatkan adanya peningkatan TKI perempuan selama kurun waktu 2007–2009. Jika pada tahun 2007 jumlah TKI perempuan kira-kira sebesar 38.678 orang (565,5% dari total TKI yang ditempatkan oleh Dinsosnakertrans Kabupaten Tulung Agung), maka pada

tahun 2008 naik menjadi 40.242 orang (67,6%). Secara kuantitas, jumlah TKI perempuan turun menjadi 35.278 orang, tetapi karena jumlah laki-laki juga turun, maka secara persentase meningkat (76,0% TKI perempuan dan 24,0% TKI laki-laki). Data ini menunjukkan adanya kecenderungan feminisasi migrasi tenaga kerja Indonesia, mungkin karena memenuhi permintaan tenaga kerja untuk sektor domestik di negara-negara tujuan, khususnya di Singapura, Hongkong, dan Taiwan.

Migrasi TKI dari Desa Sukorejo Wetan lebih banyak dilakukan oleh laki-laki daripada perempuan. Survei terhadap 118 rumah tangga yang mempunyai ART sedang bekerja di luar negeri menunjukkan, sekitar 57,6% pekerja migran adalah laki-laki dan sebanyak 42,4% perempuan. TKI migran perempuan cenderung lebih muda dibanding TKI migran laki-laki. Data pada tabel 4.2 memperlihatkan, persentase ART yang sedang bekerja sebagai TKI pada usia antara 20–29 tahun dan 30–39 tahun lebih tinggi untuk perempuan daripada laki-laki. Apabila digabungkan untuk kedua kelompok umur tersebut, persentase ART perempuan mencapai 84,0%, sedangkan laki-laki hanya 57,4%. Sebaliknya, pada kelompok usia yang lebih tua (40–49 tahun) dan 50 tahun ke atas, persentase ART TKI migran laki-laki lebih tinggi (43%) dibanding migran perempuan. Kondisi ini mungkin berkaitan dengan sejarah migrasi keluar negeri dari desa ini yang sudah berlangsung sejak tahun 1980-an yang didominasi oleh laki-laki sehingga ART migran laki-laki cenderung lebih tua daripada perempuan. Sementara itu, ART migran perempuan lebih muda dan umumnya baru saja menyelesaikan pendidikan SLTA, bekerja di negara-negara yang belakangan ini membutuhkan tenaga penatalaksana rumah tangga, terutama ke Taiwan.

Tabel 1. Jumlah Penempatan TKI Kabupaten Tulungagung, Periode Tahun 2007–2009

Negara Tujuan	2007		2008		2009	
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
Saudi Arabia	97	0	403	0	53	2
Malaysia	16.226	11.274	16.444	10.302	8.960	5.376
Brunai	3.366	2.468	1.749	1.149	1.235	497
Singapura	0	2.909	0	3.454	0	3.693
Hongkong	0	13.446	6	13.610	7	14.010
Taiwan	199	8.539	332	11.510	238	11.526
Negara-negara lain	485	39	349	217	647	274
Jumlah	20.373	38.675	19.283	40.242	11.140	35.278

Sumber: Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kabupaten Tulungagung, 2010

Kualitas TKI dari desa Sukorejo masih rendah. Hal ini ditunjukkan oleh tingginya persentase anggota rumah tangga (ART) responden yang sedang bekerja sebagai TKI dan hanya memiliki tingkat pendidikan SLTP ke bawah. Pada gambar 2 terlihat bahwa ART yang sedang bekerja sebagai TKI yang menamatkan jenjang SD (39,0%) hampir sama dengan mereka yang berpendidikan SLTP (38,1%). Sementara itu, sekitar seperlimanya (21,2%) berpendidikan SLTA ke atas. Tingkat pendidikan TKI perempuan dari Desa Sukorejo Wetan lebih tinggi dibandingkan dengan TKI laki-laki. Hasil survei menemukan persentase ART perempuan dengan pendidikan SLTA ke atas yang sedang bekerja sebagai TKI mencapai 24%, lebih tinggi dari TKI laki-laki pada jenjang pendidikan sama (19,1%). Pada tingkat pendidikan SLTP juga menunjukkan pola sama, yaitu persentase TKI perempuan lebih tinggi daripada TKI laki-laki. Sebaliknya, pada tingkat pendidikan SD, persentase TKI perempuan lebih rendah dibanding TKI laki-laki. Lebih tingginya persentase TKI perempuan yang berpendidikan sekolah lanjutan (pertama dan atas) mungkin berkaitan dengan usia TKI perempuan yang lebih muda (lihat gambar 2). Dapat diasumsikan bahwa TKI perempuan yang lebih muda memiliki tingkat pendidikan lebih tinggi daripada mereka yang termasuk TKI laki-laki pada kelompok generasi yang lebih tua. Terlebih, pada beberapa tahun terakhir, TKI perempuan yang bekerja di Taiwan dan Hongkong adalah mereka yang memiliki pendidikan minimal SLTA, sesuai dengan persyaratan yang diminta oleh agen pencari kerja di negara penerima tenaga kerja migran (wawancara dengan Dinsoskertrans Kabupaten Tulung Agung).

Kepergian ART responden ke luar negeri di desa Sukorejo Wetan cenderung semakin meningkat sejak pertengahan dekade 2010-an. Data pada tabel 3 menunjukkan, kira-kira 43% ART TKI migran mengatakan bahwa mereka

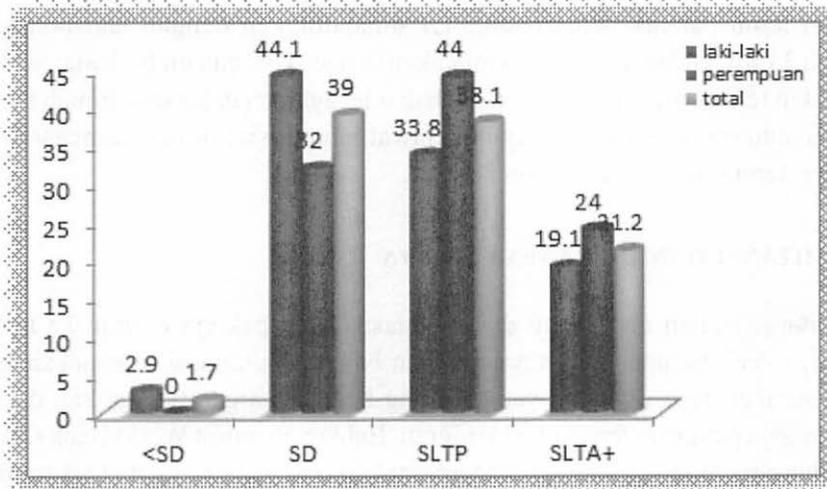
Tabel 2. Distribusi Persentase Anggota Rumah Tangga yang Sedang Bekerja Sebagai TKI Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin, Desa Sukorejo Wetan, 2010

Kelompok Umur (tahun)	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki + Perempuan
< 20	0,0	2,0 (1)	0,8 (1)
20-29	32,4	34,0	33,1
30-39	25,0	50,0	35,6
40-49	39,7	12,0	28,0
>=50	2,9	2,0	2,5
Jumlah	100,0	100,0	100
N	(68)	(50)	(118)

Sumber: Data Primer Penelitian Dampak Migrasi TKI terhadap Keluarga dan Daerah Asal, PPK-LIPI 2010

berangkat pertama kali ke luar negeri sebagai TKI setelah tahun 2004. Hanya 13% ART responden migran yang pergi pertama kali sebelum tahun 1990. Data ini menggambarkan bahwa aliran migrasi TKI dari desa Sukorejo Wetan sudah terjadi sejak sebelum tahun 1990-an dan kemudian semakin meningkat dari tahun ke tahun. Berdasar wawancara terbuka dengan tokoh masyarakat dan diskusi kelompok dengan mantan TKI diketahui bahwa aliran migrasi TKI dari desa Sukorejo Wetan sudah terjadi sejak lama, yaitu sejak tahun 1980-an dan menuju ke Malaysia yang umumnya dilakukan oleh laki-laki.

Arus migrasi TKI keluar negeri semakin meningkat dari tahun ke tahun. Data pada tabel 3 memperlihatkan bahwa persentase terendah dari responden yang sedang bekerja sebagai TKI di luar negeri bermigrasi sebelum tahun 1990 (12,7%), sebaliknya angka tertinggi setelah tahun 2004 (42,4%). Terbukanya peluang kerja di beberapa negara selain Malaysia (misalnya Taiwan dan Korea) mungkin memengaruhi peningkatan persentase responden yang bermigrasi sebagai TKI. Tren peningkatan migrasi TKI di Desa Sukorejo Wetan yang cukup besar telah terjadi sejak tahun 2000. Hal ini diperlihatkan oleh persentase yang cukup tinggi (22%) pada mereka yang pergi pertama kali pada periode 2000–2004. Angka ini hampir sama dengan mereka yang pergi selama periode sepuluh tahun sebelumnya (1991–1999). Data ini menggambarkan bahwa



Sumber: Data Primer Penelitian Dampak Migrasi TKI terhadap Keluarga dan Daerah Asal, PPK-LIPI 2010

Gambar 2. Distribusi persentase anggota rumah tangga yang sedang bekerja sebagai TKI menurut tingkat pendidikan dan jenis kelamin, Desa Sukorejo Wetan, 2010

bekerja sebagai TKI keluar negeri dari desa Sukorejo Wetan semakin banyak. Berbagai faktor diperkirakan memengaruhi tren peningkatan migrasi TKI dari desa ini, lapangan pekerjaan/usaha yang semakin sulit di daerah asal dan sekitarnya, akses terhadap informasi yang semakin terbuka, dan semakin luasnya kesempatan kerja di negara-negara lain di luar Malaysia.

Pada tabel 3 juga terlihat bahwa responden yang sedang bekerja sebagai TKI di luar negeri kebanyakan telah bekerja lebih dari satu kali (78,8%). Sebanyak 43,2% dari jumlah responden bekerja antara 2–3 kali dan sekitar sepertiga sudah bekerja sebagai TKI empat kali atau lebih. Termasuk mereka kemungkinan besar adalah TKI yang bekerja ke Malaysia yang umumnya dilakukan oleh laki-laki. Berdasarkan wawancara terbuka dengan tokoh masyarakat yang juga mantan TKI diperoleh informasi bahwa penduduk Desa Sukorejo Wetan sudah terbiasa bolak-balik ke Malaysia untuk bekerja di sektor bangunan, baik menjadi kuli/buruh kasar, tukang, bahkan ada yang menjadi mandor. Sementara itu, bagi mereka yang baru pertama kali pergi bekerja sebagai TKI, pada umumnya terdiri dari ART yang masih muda yang bekerja di Taiwan dan Hongkong. Walaupun baru satu kali pergi dan bekerja sebagai TKI, pada umumnya mereka sudah dapat mengirimkan uang, karena upah sebagai pembantu rumah tangga di negara-negara tersebut tergolong cukup besar.

Dalam tabel 3 terlihat bahwa peningkatan migrasi TKI (setelah tahun 2004) lebih banyak perempuan 54% dibandingkan dengan laki-laki yang hanya 33,8%. Sebagaimana dikemukakan di atas, keadaan ini berkaitan dengan semakin terbukanya peluang kerja sebagai tenaga penatalaksana rumah tangga (pembantu rumah tangga maupun perawat lanjut usia) di negara-negara Asia Timur, terutama Hongkong dan Taiwan.

REMITANSI DAN PEMANFAATANNYA

Remitansi adalah dana yang dibawa masuk oleh pekerja migran ke negara asalnya, baik berupa uang tunai maupun barang. Remitansi merupakan salah satu sumber daya ekonomi yang penting bagi keluarga, masyarakat, daerah, dan negara pengirim tenaga kerja migran. Bahkan menurut World Bank (2010), remitansi merupakan penghasilan terbesar kedua di negara-negara berkembang. Hal ini antara lain ditunjukkan oleh jumlah remitansi yang mencapai 1,3% dari pendapatan nasional (GDP) di negara-negara berkembang pada tahun 2009, tetapi angkanya mencapai tiga kali lipat lebih besar (5,4%) dari total pendapatan nasional (GDP) untuk negara-negara berpendapatan rendah.

Di beberapa daerah pengirim TKI, remitansi juga merupakan fenomena umum dan juga memiliki peran besar dalam perekonomian daerah, rumah tangga, dan masyarakat. Pada umumnya, aliran remitansi dikirim melalui jalur

Tabel 3. Distribusi Persentase Anggota Rumah Tangga yang Sedang Bekerja Sebagai TKI Menurut Tahun Pertama kali Migrasi, Frekuensi Migrasi dan Jenis Kelamin, Desa Sukerejo Wetan, 2010.

Tahun dan frekuensi migrasi	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki + Perempuan
<i>Tahun pertama kali migrasi</i>			
< 1990	19,1	4,0 (2)	12,7
1991–1999	26,5	18,0	22,9
2000–2004	20,6	24,0	22,0
> 2004	33,8	54,0	42,4
<i>Frekuensi migrasi</i>			
1	16,2	28,0	21,2
2-3	27,9	64,0	43,2
4 +	55,9	8,0	35,6
N	(68)	(50)	(118)

Sumber: Data Primer Penelitian Dampak Migrasi TKI terhadap Keluarga dan Daerah Asal, PPK-LIPI 2010

formal (seperti perbankan, jasa pengiriman uang, kantor pos) maupun informal (misalnya dititipkan pada seseorang atau dibawa sendiri ketika pulang ke daerah asal). Namun, sumber data resmi (*official data*) tentang remitansi hanya memasukkan aliran remitansi dari jalur formal, itupun masih mengandung kelemahan. Menurut Buchori dan M. Amalia (tanpa tahun), data remitansi resmi pada umumnya tidak akurat karena remitansi tidak diidentifikasi sebagai kategori tersendiri, tetapi penghitungannya dilakukan dengan membuat estimasi dari “semua residual dari *Balance of Payment* (BOP)”, suatu proksi yang tidak tepat digunakan. Lebih lanjut dikemukakan bahwa data resmi dari BOP sering hanya berisi jumlah *wire transfer* uang remitansi, tetapi tidak menghitung *in-flow* dari remitansi. Dengan demikian, data remitansi yang tersedia pada umumnya tidak mencerminkan aliran remitansi yang sebenarnya. Apalagi, data remitansi yang tercatat juga tidak memasukkan jumlah remitansi yang dikirim melalui jalur informal, yaitu uang yang dikirim melalui perseorangan atau dibawa sendiri oleh TKI ketika pulang ke daerah asal. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa total remitansi diperkirakan lebih besar dibandingkan dengan data yang tercatat.

Kondisi seperti ini nampaknya tidak terjadi di desa Sukorejo Wetan. Dari survei terhadap 110 rumah tangga, diketahui hanya ada 1,8% yang mengirim uang melalui kerabat. Artinya, ada kecenderungan meningkatnya jumlah remitansi yang dikirim dengan jalur resmi, misalnya kantor perbankan, pos, dan jasa pelayanan pengiriman uang. Dana remitansi ini bermanfaat besar bagi

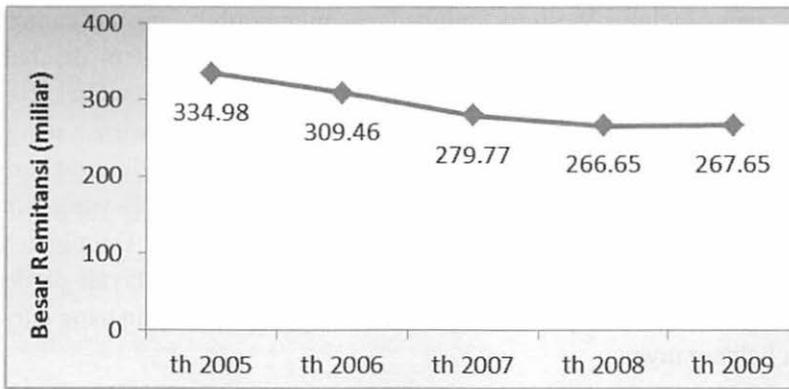
kelangsungan kehidupan ekonomi keluarga migran maupun perekonomian daerah.

Remitansi di Tingkat Kabupaten

Aliran remitansi melalui jalur formal yang cenderung meningkat antara lain terjadi di Kabupaten Tulungagung yang merupakan salah satu daerah pengirim utama TKI di provinsi Jawa Timur. Berdasarkan data Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi (Dinsosnakertrans) Kabupaten Tulungagung, jumlah remitansi sepanjang tahun 2009 adalah sebesar Rp267,65 miliar. Tren remitansi cenderung mengalami sedikit penurunan dari tahun ke tahun, seperti terlihat pada gambar 3. Penurunan paling besar terjadi pada kurun waktu tahun 2000–2007 yang mencapai (-) 9,59%, sedangkan penurunan terkecil terjadi dalam kurun waktu 2007–2008 (-4,69%). Namun, selama satu tahun terakhir (2008–2009), tren remitansi mengalami sedikit peningkatan, yakni 0,37%. Peningkatan jumlah remitansi mungkin dipengaruhi oleh alternatif jasa pelayanan pengiriman uang yang semakin banyak dan uang cepat terkirim sehingga TKI lebih banyak yang memanfaatkan jalur formal dibandingkan dengan cara-cara konvensional (menitip pada teman yang pulang ke daerah asal). Remitansi kepada keluarga TKI di Kabupaten Tulungagung melalui jalur formal kebanyakan dilakukan melalui jasa perbankan. Pada tahun 2009, persentase pengiriman uang melalui kantor perbankan mencapai 76,47%, selebihnya melalui kantor pos yang bekerja sama dengan Western Union.

Jumlah remitansi di Kabupaten Tulungagung pada tahun 2009 mencapai kira-kira tiga kali lipat lebih besar dari pendapatan asli daerah (PAD) yang hanya sekitar 82,32 miliar rupiah (BPS dan Bappeda kabupaten Tulungagung 2010). Jumlah remitansi yang jauh lebih besar dari pada PAD diperkirakan juga ditemukan di daerah-daerah pengirim TKI lain di provinsi Jawa Timur, seperti Blitar, Malang, Kediri, dan Trenggalek. Kenyataan yang sama kemungkinan besar juga terjadi di kantong-kantong TKI lain di Indonesia (www.bi.go.id; www.bnp2tki.go.id).

Aliran remitansi dari pekerja migran di luar negeri ke Kabupaten Tulungagung yang sudah berlangsung sejak kira-kira tiga dasawarsa berdampak positif terhadap perkembangan perekonomian daerah. Hal ini ditunjukkan oleh berkembangnya usaha di berbagai sektor, seperti sektor bangunan, perdagangan, jasa keuangan, dan perbankan. Remitansi pada umumnya dimanfaatkan untuk membangun rumah *gedong magrong-magrong* (rumah berdinding tembok dan berlantai keramik yang berukuran besar) dan membeli sepeda motor. Penggunaan uang untuk pemenuhan jenis kebutuhan nonproduktif tersebut merupakan fenomena umum di setiap desa pengirim TKI (Aswatini, 2002; Buchori, ; IOM,



Sumber: Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten Tulungagung, 2010

Gambar 3. Jumlah Remitansi di kabupaten Tulungagung, Periode 2005–2009

2010). Fakta sama juga ditemukan di negara-negara pengirim TKI lainnya (ADB, 2009; Loschmann, 2009; Songco, 2009; Prakash, 2010). Namun, pemanfaatan uang untuk kebutuhan nonproduktif, misalnya untuk membangun rumah, terutama yang terjadi di daerah penelitian, pada kenyataannya telah mendorong berkembangnya usaha di sektor perdagangan dan bangunan yang cukup pesat. Aliran remitansi juga mendorong berkembangnya sektor perbankan dan jasa pengiriman uang, karena ada kecenderungan TKI memilih mengirimkan uang melalui jalur formal yang semakin mudah diakses oleh masyarakat, misalnya pelayanan Western Union yang bekerjasama dengan kantor pos. Berkembangnya sektor-sektor perbankan dan perdagangan tersebut juga mendorong kemajuan di sektor-sektor perekonomian lain, antara lain transportasi dan komunikasi.

Remitansi di Tingkat Rumah Tangga

Aliran remitansi dari TKI kepada keluarganya di Desa Sukorejo Wetan telah berjalan puluhan tahun sejalan dengan sejarah migrasi TKI di daerah ini yang menurut data survei sudah terjadi sejak tahun 1979. Data survei menunjukkan, sebanyak 93,2% dari sejumlah 118 rumah tangga yang mempunyai ART sedang bekerja sebagai TKI pernah mengirim uang dalam satu tahun terakhir.

Pengiriman uang pada umumnya dilakukan melalui jalur formal. Kira-kira dua pertiga responden (69,1%) dari 110 orang yang menerima remitansi mengatakan pengiriman uang dilakukan melalui bank, 29,1% melalui jasa pengiriman uang, dan sisanya (1,8%) melalui teman/kerabat. Jasa pengiriman uang yang dimanfaatkan adalah Western Union. KeluargaTKI yang mendapat

kiriman uang melalui Western Union dapat mengambil uang ke kantor pos terdekat. Tingginya pengiriman uang melalui jalur formal ini disebabkan pelayanan mudah diakses dan cepat sampai, baik di negara tempat bekerja TKI maupun di Kabupaten Tulungagung. Kemudahan akses pengiriman uang dari ART yang bekerja sebagai TKI kepada keluarganya antara lain ditunjukkan oleh mudahnya mengambil uang di anjungan tunai mandiri (ATM) yang tersebar di kota kabupaten maupun di beberapa ibu kota kecamatan. Demikian pula, banyaknya papan iklan jasa pengiriman uang hingga ke wilayah perdesaan menggambarkan pilihan yang cukup baik untuk jasa pengiriman uang dari TKI kepada keluarganya.

Sebagian TKI mengirim uang dengan teratur, sebagian lain hanya mengirim jika ada permintaan dari anggota keluarga di daerah asal. Namun, hasil survei menunjukkan, dari 110 rumah tangga yang menerima remitansi dalam satu tahun terakhir, rata-rata penerimaan remitansi adalah 4,75 kali. Hampir sepertiga rumah tangga reponden yang mempunyai ART sedang bekerja sebagai TKI (30,5%) menerima kiriman uang antara 1–2 kali selama satu tahun terakhir. Angka ini hampir sama dengan rumah tangga yang menerima remitansi antara 3–4 kali per tahun, yaitu sebanyak (29,7%). Persentase rumah tangga yang mengirim uang lebih dari tujuh kali dalam satu tahun terakhir lebih tinggi dibanding rumah tangga yang mengirim uang antara 5–6 kali (23,5%). Di antara mereka yang menerima kiriman remitansi tujuh kali atau lebih, separuhnya adalah rumah tangga yang menerima kiriman uang setiap bulan (12 kali dalam satu tahun terakhir). Namun, informasi yang diperoleh dari wawancara terbuka dengan mantan TKI dan diskusi kelompok dengan isteri/suami/orang tua TKI menggambarkan bahwa aliran remitansi pada umumnya tidak dilakukan dengan rutin. Beberapa faktor berpengaruh terhadap kondisi tersebut, tetapi yang utama adalah TKI masih harus melunasi utang kepada majikan atau agen/perusahaan pengerah tenaga kerja yang telah memberikan pinjaman untuk biaya penempatan. Faktor lain adalah karena TKI yang bekerja sebagai pekerja kasar, pada umumnya buruh bangunan di Malaysia dan Brunei Darussalam, harus membiayai kebutuhan makan dan akomodasi sehingga mereka mengumpulkan terlebih dahulu hasil yang didapat sebelum dikirim kepada keluarga.

Sebagian TKI yang bisa mengirim dengan rutin dengan frekuensi cukup sering adalah mereka yang memiliki penghasilan tinggi. Data tabulasi silang antara frekuensi remitansi dengan besar penghasilan dapat dilihat pada tabel 4. Selama satu tahun terakhir, untuk TKI yang mengirim uang sebanyak tujuh kali atau lebih cenderung dilakukan oleh mereka yang memiliki pendapatan tertinggi (3–4,4 juta rupiah dan 4,5 juta rupiah atau lebih per bulan), yaitu mencapai 35,3 dan 31,3%, secara berturut-turut. Sebaliknya, persentase rumah tangga penerima remitansi antara 1–2 kali dalam satu tahun terakhir, semakin

menurun pada kelompok pendapatan yang tinggi. Misalnya, persentase tertinggi di antara rumah tangga dengan frekuensi remitansi antara 1–2 kali ditemukan pada rumah tangga yang memiliki TKI berpenghasilan < 1,5 juta rupiah (50%). Angka ini paling tinggi dibanding dengan tiga kelompok penghasilan di atasnya. Pada kelompok rumah tangga penerima remitansi antara 3–4 kali dan 5–6 kali tidak menunjukkan hubungan yang linear dengan besar penghasilan TKI. Hasil survei ini menggambarkan bahwa frekuensi remitansi dipengaruhi oleh besar penghasilan TKI

Dilihat dari negara tempat kerja TKI, mereka yang bekerja di Brunei Darussalam cenderung mengirim uang lebih sering dibandingkan dengan TKI yang bekerja di negara lainnya. Data pada tabel 5 memperlihatkan, persentase tertinggi di antara rumah tangga penerima remitansi sebanyak tujuh kali atau lebih dalam setahun terakhir (30,8%) diterima oleh rumah tangga yang salah satu ART-nya bekerja di Brunei Darussalam. Sebaliknya, pengiriman uang dari TKI yang bekerja di Timur Tengah (Uni Emirat Arab, Saudi Arabia, Qatar, dan Yordania) cenderung lebih jarang dibanding dengan TKI yang bekerja di negara-negara Asia Pasifik. Sebanyak 40% rumah tangga penerima remitansi antara 1–2 kali dalam satu tahun terakhir berasal dari TKI yang bekerja di Saudi Arabia. Hal ini mungkin disebabkan oleh keterbatasan akses jalur formal untuk pengiriman uang dari TKI di Timur Tengah. Menurut informasi dari mantan TKI yang juga tokoh masyarakat, TKI yang bekerja di Timur Tengah pada umumnya sangat bergantung pada majikan dalam pengiriman uang sehingga frekuensi pengiriman juga terbatas. Sementara itu, TKI yang bekerja di Malaysia dan Brunei Darussalam memiliki beberapa alternatif jasa pengiriman uang, baik formal maupun informal. Demikian pula akses terhadap jasa pengiriman uang

Tabel 4. Distribusi Persentase Responden menurut Frekuensi Remitansi selama Satu Tahun Terakhir dan Besar Penghasilan dari Pekerjaan saat ini, Desa Sukorejo Wetan, 2010

Besar Penghasilan (juta rupiah)	Frekuensi Remitansi				Total (N)
	1–2	3–4	5–6	7+	
< 1,5	50,0	20,0	20,0	10,0	100,0 (20)
1,5–2,9	37,4	40,6	6,3	15,6	100,0 (32)
3,0–4,4	11,8	35,3	17,6	35,3	100,0 (34)
≥ 4,5	18,8	31,3	18,8	31,3	100,0 (16)
Total (N)	28,4 (29)	33,3 (34)	14,7 (15)	23,5 (24)	100,0 (102)

Sumber: Data Primer Penelitian Dampak Migrasi TKI terhadap Keluarga dan Daerah Asal, PPK-LIPI 2010

Catatan: Ada delapan rumah tangga responden yang tidak dimasukkan dalam perhitungan karena penghasilan TKI tidak diketahui

sangat terbuka di negara Taiwan maupun Hongkong. Namun, kebanyakan dari mereka tidak sering mengirim uang kepada keluarganya. Hanya sekitar 38,2% rumah tangga yang menerima remitansi antara 2–3 kali per tahun, sedikit lebih rendah angkanya dengan rumah tangga pada kelompok sama yang menerima remitansi dari Timur Tengah. Pada rumah tangga dengan frekuensi remitansi tujuh kali ke atas, persentase pengiriman dari Taiwan menunjukkan angka terendah dibanding dari negara-negara lain. Hal ini karena pada tahun pertama bekerja, sebagian besar gaji TKI di Taiwan dipotong untuk biaya penempatan. Menurut seorang mantan TKI Taiwan yang bekerja merawat orang tua selama 3 tahun dan pada saat ini sedang menunggu penempatan kembali untuk bekerja ke negara tersebut, potongan untuk biaya penempatan di dilakukan selama 15 bulan dengan besar potongan mencapai 80% dari besar gaji per bulan⁴.

TKI laki-laki cenderung lebih sering mengirim uang daripada TKI perempuan. Data memperlihatkan, rumah tangga penerima remitansi sebanyak tujuh kali atau lebih selama satu tahun terakhir yang berasal dari TKI laki laki (25,8%), lebih besar dibanding dari TKI perempuan (16,7%). Sebaliknya, TKI perempuan cenderung mengirim remitansi antara 1–2 kali. Perbedaan frekuensi remitansi antara laki-laki dan perempuan adalah karena laki-laki sebagai penanggung jawab utama dalam keluarga sehingga mereka harus memenuhi kebutuhan hidup semua anggota rumah tangga. Ini membawa konsekuensi TKI laki-laki berupaya sesering mungkin mengirim uang kepada keluarganya walaupun dalam jumlah sedikit. Diskusi kelompok dengan istri TKI juga menggambarkan bahwa remitansi dari suami biasanya diterima setiap dua bulan sekali dengan jumlah yang berbeda-beda setiap pengiriman, bergantung pada penghasilan yang diperoleh. Pada umumnya TKI laki-laki bekerja sebagai tenaga harian lepas atau borongan di sektor bangunan di Malaysia dan Brunei Darussalam (Tabel 6).

Secara keseluruhan, rata-rata remitansi sebesar Rp3.892.500,- per sekali kirim. Sementara itu, jumlah yang dikirimkan terlihat bervariasi. Kebanyakan TKI mengirim uang antara 1,5–2,9 juta rupiah per sekali kirim, yaitu mencapai 42,7% dari seluruh rumah tangga responden yang menerima remitansi. Angka ini mencapai sekitar dua kali lipat lebih besar daripada TKI yang mengirim uang antara 3,0–4,4 juta rupiah maupun 4,5 juta rupiah dan di atasnya (lihat tabel 7).

Memperhatikan hubungan antara besar remitansi dengan negara tempat kerja TKI, mereka yang bekerja di Brunei Darussalam mengirim uang lebih banyak daripada TKI yang bekerja di negara-negara lain. Data pada tabel 7 menunjukkan, pada kelompok rumah tangga yang menerima remitansi sebesar

⁴ Dikemukakan oleh informan, seorang perempuan mantan TKI Taiwan bahwa pemotongan gaji dilakukan selama satu tahun dengan jumlah yang tidak diketahuinya. Setiap bulan dia hanya menerima uang sebesar NT \$ 3.000, padahal yang ia ketahui gaji pokoknya sebesar NT \$ 15.840.

Tabel 5. Distribusi Persentase Responden menurut Frekuensi Remitansi selama Satu Tahun Terakhir dan Negara Tempat TKI Bekerja, Desa Sukorejo Wetan, 2010

Negara tempat bekerja TKI	Frekuensi Remitansi				Total (N)
	1-2	3-4	5-6	7+	
Timur Tengah	40,0	40,0	0,0	20,0	100,0 (10)
Malaysia	28,3	32,1	15,1	24,5	100,0 (53)
Brunai Darussalam	30,8	38,5	0,0	30,8	100,0 (13)
Taiwan, Hongkong, Singapura	38,2	26,5	20,6	14,7	100,0 (14)
Total (N)	28,4 (36)	33,3 (35)	14,7 (15)	23,5 (24)	100,0 (110)

Sumber: Data Primer Penelitian Dampak Migrasi TKI terhadap Keluarga dan Daerah Asal, PPK-LIPI 2010

Tabel 6. Distribusi Persentase Responden menurut Frekuensi Remitansi selama Satu Tahun Terakhir dan Jenis Kelamin TKI, Desa Sukorejo Wetan, 2010

Jenis kelamin	Frekuensi Remitansi				Total (N)
	1-2	3-4	5-6	7+	
Laki-laki	24,2	38,7	11,3	25,8	100,0 (62)
Perempuan	43,8	22,9	16,7	16,7	100,0 (48)
Total (N)	32,7 (36)	31,8 (35)	13,6 (15)	21,8 (24)	100,0 (110)

Sumber: Data Primer Penelitian Dampak Migrasi TKI terhadap Keluarga dan Daerah Asal, PPK-LIPI 2010

4,5 juta rupiah atau lebih, persentase tertinggi berasal dari TKI yang bekerja di Brunei Darussalam (38,5%), sedangkan yang terendah dari TKI di Malaysia (20,8%). Untuk rumah tangga penerima remitansi kelompok < 1,5 juta rupiah per bulan, persentase terendah adalah mereka yang bekerja di negara Timur Tengah. Sementara itu, persentase tertinggi untuk besar pengiriman antara 1,5–2,9 juta rupiah dalam sekali pengiriman berasal dari TKI yang bekerja negara-negara di Timur Tengah. Angka ini sedikit lebih tinggi daripada besar remitansi yang dikirim oleh TKI dari Malaysia (45,3%). Kemiripan jumlah aliran remitansi dari dua negara tersebut berkaitan dengan upah TKI di Malaysia yang mayoritas bekerja sebagai buruh bangunan yang upahnya lebih rendah daripada mereka yang bekerja pada jenis pekerjaan sama di Brunei Darussalam. Demikian pula gaji pembantu tangga di Timur Tengah pada umumnya lebih rendah dibanding dengan mereka yang bekerja di Asia (Singapura, Hongkong, dan Taiwan) sehingga aliran remitansi dari mereka juga lebih sedikit dibanding TKI yang bekerja di Brunei Darussalam dan Taiwan.

Tabel 7. Distribusi Persentase Responden menurut Jumlah Remitansi selama Satu Tahun Terakhir dan Tempat Bekerja TKI, Desa Sukorejo Wetan, 2010

Negara tempat bekerja TKI	Jumlah Remitansi (juta rupiah)				Total (N)
	< 1,5	1,5–2,9	3,0–4,4	≥ 4,5	
Timur Tengah	10,0	50,0	10,0	30,0	100,0 (10)
Malaysia	16,1	45,3	18,9	20,8	100,0 (53)
Brunai Darussalam	23,1	38,5	0,0	38,5	100,0 (13)
Taiwan, Hongkong, Singapura	11,8	36,2	26,5	23,5	100,0 (14)
Total (N)	14,7 (16)	42,7 (47)	18,2 (20)	24,5 (20)	100,0 (110)

Sumber: Data Primer Penelitian Dampak Migrasi TKI terhadap Keluarga dan Daerah Asal, PPK-LIPI 2010

Seperti halnya frekuensi remitansi, jumlah/besar remitansi tampaknya juga dipengaruhi oleh besar penghasilan TKI. Data survei memperlihatkan, persentase tertinggi di antara responden rumah tangga penerima remitansi pada jumlah paling kecil (< 1,5 juta rupiah) diperoleh dari TKI yang berpenghasilan paling rendah pula (< 1,5 juta rupiah), yakni sebesar 30,0% (lihat tabel 8). Pola yang terbalik ditemukan pada mereka yang pendapatannya pada kategori tertinggi. Rumah tangga pada kelompok ini menerima remitansi dari TKI yang mempunyai penghasilan 5 juta rupiah atau lebih per bulan, yaitu 37,5%, atau kira-kira sebesar dua kali lipatnya angka pada rumah tangga yang mendapat kiriman uang dari TKI berpenghasilan terendah (< 1,5 juta per bulan). Kecenderungan jumlah remitansi yang berbanding lurus dengan besar penghasilan tersebut juga digambarkan dari petikan wawancara terbuka dengan seorang ibu yang suaminya bekerja sebagai pekerja bangunan di Malaysia seperti berikut ini.

“.....kalau diambil rata-rata kiriman ya sebanyak 2,5 juta rupiah sekali kirim, biasanya dua bulan sekali. Tapi kalau pekerjaan di sana (Malaysia) lancar, banyak kerja, setiap hari bisa kerja itu ya bisa kirim 3 juta.....”.

Dikemukakan pula dalam diskusi kelompok bahwa besar kiriman juga bergantung pada permintaan keluarga di daerah asal yang biasanya untuk kebutuhan hari raya Idul Fitri, hajatan, kedukaan, dan keperluan sosial lain.

Survei ini tidak menggali data tentang persentase upah/penghasilan TKI yang dikirimkan kepada keluarga di daerah asal. Meskipun proporsi remitansi dapat dihitung dari jumlah uang yang dikirim dibagi jumlah upah/penghasilan, tetapi pada umumnya responden tidak mengetahui secara pasti mengenai besar upah/penghasilan anggota keluarga mereka yang menjadi TKI. Namun, dari beberapa mantan TKI laki-laki diketahui gambaran bahwa jumlah remitansi

pada umumnya bisa mencapai lebih dari separuh besar penghasilan mereka, khususnya mereka yang meninggalkan isteri dan anak-anak di daerah asal. Ada kecenderungan bahwa TKI laki-laki yang belum kawin pada umumnya membelanjakan sebagian besar, bahkan semua penghasilannya untuk kebutuhan mereka sendiri di negara tempat bekerja sehingga mereka jarang mengirim uang kepada keluarga di daerah asal. Hal ini terungkap dalam diskusi kelompok dengan lima orang mantan TKI sebagai berikut.

‘.....ngirim uang untuk kebutuhan keluarga itu sekarang saja bu. Tapi dulu waktu belum punya isteri ya hasilnya (upah kerja) dipakai untuk senang-senang sendiri. Untuk apa, ya nggak usah diomongin. Kalau di Malaysia itu kan senang bu, selepas gajian kita kan selalu kita happy-happy. Ya jalan-jalan, makan-makan, nanti kan kerja bisa semangat lagi. Kalau masih bujangan ya umumnya tidak mengirim ke orang tua bu, juga tidak mengumpulkan uang. Banyaknya itu gitu bu, kalau bujangnya itu sudah happy-happy, kan jadinya kalau sudah berumah tangga sudah tenang”.

Dibedakan menurut jenis kelamin, ada kecenderungan bahwa jumlah remitansi dari TKI perempuan lebih besar dibanding dengan TKI laki-laki walaupun frekuensi pengiriman remitansi TKI laki-laki lebih sering daripada TKI perempuan (lihat tabel 6). Pada tabel 9 terlihat, persentase rumah tangga responden yang menerima remitansi antara 3,0–4,4 juta rupiah setiap kali pengiriman lebih tinggi pada mereka yang berasal dari TKI perempuan dibanding TKI laki-laki. Misalnya, sebanyak 25,0% penerima remitansi yang besarnya antara 3–4,4 juta adalah berasal dari TKI perempuan, jauh lebih besar daripada yang berasal dari TKI laki-laki (12,9%). Data ini menggambarkan bahwa

Tabel 8. Distribusi Persentase Responden menurut Jumlah Remitansi selama Satu Tahun Terakhir dan Besar Penghasilan, Desa Sukorejo Wetan, 2010

Besar penghasilan (juta rupiah)	Jumlah Remitansi (juta rupiah)				Total (N)
	< 1,5	1,5–2,9	3,0–4,4	≥5	
< 1,5	30,0	30,0	15,0	20,0	100,0 (20)
1.5–2,9	9,4	53,1	9,4	28,1	100,0 (32)
3,0 – 4,4	11,8	44,1	23,5	20,6	100,0 (34)
≥ 4,5	12,5	18,8	31,3	37,5	100,0 (16)
Total (N)	14,7 (15)	41,2 (42)	18,6 (19)	25,5(26)	100,0 (102)

Sumber: Data Primer Penelitian Dampak Migrasi TKI terhadap Keluarga dan Daerah Asal, PPK-LIPI 2010

kontribusi TKI perempuan terhadap ekonomi rumah tangga sangat besar, baik dalam menjaga kelangsungan hidup rumah tangga maupun meningkatkan kondisi kehidupan ekonomi.

Perbedaan dalam hal jumlah remitansi antara TKI perempuan dan laki-laki tersebut mungkin karena kebutuhan hidup TKI perempuan di negara tujuan lebih sedikit dibanding TKI laki-laki. TKI perempuan pada umumnya bekerja di sektor domestik dan tinggal bersama majikan sehingga mereka tidak mengeluarkan biaya makan dan akomodasi. Sementara itu, TKI laki-laki yang mayoritas bekerja sebagai buruh bangunan harus mengeluarkan dua jenis kebutuhan tersebut, bahkan mungkin juga biaya lainnya, seperti rokok. Pola remitansi yang menunjukkan migran perempuan lebih besar mengirim uang daripada laki-laki juga ditemukan dari hasil penelitian di Côte d'Ivoire (Sander, 2003). Pola seperti ini berbeda dengan hasil penelitian di Laos yang menemukan bahwa pekerja migran laki-laki cenderung mengirim remitansi lebih banyak daripada perempuan, utamanya karena gaji/upah yang diperoleh pekerja migran laki-laki pada umumnya lebih tinggi dibanding perempuan (Sisenglath, 2009). Sebagai catatan, mungkin ada kaitannya antara jumlah dan besarnya pengiriman. Tenaga kerja perempuan lebih jarang mengirim uang dalam setahunnya (data Tabel 6 menunjukkan sebagian besar hanya mengirim 1–2 kali setahun). Tetapi sekali mengirim dalam jumlah besar.

Fenomena umum pemanfaatan remitansi adalah memenuhi kebutuhan konsumsi dan bukan untuk diinvestasikan pada kegiatan produktif sebagai sumber pendapatan yang berkelanjutan. Namun menurut Kelly Bird seperti dikutip oleh Sarmiento (2009), pemanfaatan remitansi untuk konsumsi cenderung ditemukan pada rumah tangga TKI yang kurang mampu secara sosial-ekonomi. Sejalan dengan membaiknya kondisi ekonomi karena ada remitansi, pemanfaatan selanjutnya biasanya dipakai untuk investasi, seperti terjadi di Filipina yang sudah mengalami pergeseran dari kelompok negara berpendapatan rendah menjadi kelompok berpendapatan menengah (Songco, 2009). Pemanfaatan

Tabel 9. Distribusi Persentase Responden menurut Jumlah Remitansi Selama Satu Tahun Terakhir, dan Jenis Kelamin, Desa Sukorejo Wetan, 2010

Jenis kelamin	Jumlah Remitansi (juta rupiah)				Total (N)
	< 1,5	1,5–2,9	3,0–4,4	≥ 4,5	
Laki-laki	16,1	46,8	12,9	24,2	100,0 (62)
Perempuan	12,5	37,5	25,0	25,0	100,0 (48)
Total (N)	14,7 (15)	42,7 (42)	18,2 (19)	24,5(26)	100,0 (110)

Sumber: Data Primer Penelitian Dampak Migrasi TKI terhadap Keluarga dan Daerah Asal, PPK-LIPI 2010

remitansi seperti ini belum banyak ditemukan pada rumah tangga responden di Desa Sukorejo Wetan, Kabupaten Tulungagung. Selama kurun waktu satu tahun terakhir, ada sebanyak 84,5% responden rumah tangga yang menggunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, mayoritas untuk konsumsi pangan. Data ini menggambarkan bahwa banyak rumah tangga di daerah penelitian yang menggantungkan kelangsungan hidupnya dari pekerjaan di luar negeri. Namun demikian, sebagian kecil rumah tangga juga memanfaatkan remitansi untuk investasi, yang pada umumnya dilakukan apabila kebutuhan sehari-hari sudah terpenuhi. Hasil survei menunjukkan, pada umumnya pemanfaatan remitansi untuk lebih dari satu jenis. Pada tabel 10 tampak bahwa rumah tangga yang memanfaatkan remitansi untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari, pendidikan anak, membangun/merenovasi rumah, dan membeli kendaraan bermotor roda dua, mencapai lebih dari 50%.

Pada tabel 10 terlihat, selama periode satu tahun sebelum penelitian berlangsung, pemanfaatan remitansi untuk pendidikan anak mencapai lebih dari separuh jumlah rumah tangga sampel. Hal ini menggambarkan bahwa pendidikan anak cukup penting walaupun pada umumnya tidak mencapai tingkat pendidikan tinggi. Menurut informasi dari seorang tokoh masyarakat yang juga mantan TKI, biaya pendidikan anak cukup besar sehingga pendidikan anak-anak di desa ini, termasuk keluarga TKI, kebanyakan tidak sampai pada jenjang pendidikan universitas atau perguruan tinggi. Selain biaya anak untuk melanjutkan pendidikan di tingkat universitas memerlukan biaya mahal, dukungan orang tua untuk pendidikan anak juga masih rendah. Hal ini mungkin karena kebanyakan orang tua juga masih mementingkan keperluan lain untuk dipenuhi sebagai upaya meningkatkan status sosial ekonomi di lingkungan masyarakat sekitar.

Pemilikan rumah bagus, motor, ternak, dan tanah pertanian sering menjadi ukuran untuk menentukan keberhasilan TKI dan keluarganya. Hal ini antara lain dicerminkan oleh banyaknya responden yang memanfaatkan remitansi untuk membeli motor (51,8% dari 110 rumah tangga TKI yang menerima remitansi) dan membangun/merenovasi rumah (49,1% dari total rumah tangga sampel). Pola pemanfaatan remitansi seperti ini juga terjadi di Filipina, seperti yang dinyatakan oleh Luz pada tahun 2008 (dalam Songco, 2009), yaitu sebagian besar remitansi dipakai untuk konsumsi sehari-hari dan membangun rumah.

Jenis kebutuhan konsumtif lainnya yang dipenuhi dari hasil remitansi TKI adalah sumbangan sosial ke tetangga yang dalam istilah setempat disebut dengan becekan (*mbecek*), yang meliputi pernikahan, kelahiran, sunatan, kematian, dan mendirikan rumah. Pemanfaatan uang remitansi untuk keperluan sosial ini cukup besar dan sulit untuk dihindari karena masih menjadi kebiasaan dan sangat melekat di lingkungan masyarakat. Pada bulan-bulan tertentu, becekan (*mbecek*)

Tabel 10. Distribusi Persentase Responden menurut Pemanfaatan Remitansi Periode Satu Tahun Terakhir, Desa Sukorejo Wetan, 2010, n = 110

Jenis Pemanfaatan	Pemanfaatan Remitansi		Total
	Ya	Tidak	
Kebutuhan sehari-hari	84,5	15,5	100,0
Pendidikan	51,8	48,2	100,0
Kesehatan	25,5	74,5	100,0
Membangun/merenovasi rumah	49,1	50,9	100,0
Membeli kendaraan	51,8	48,2	100,0
Usaha produktif	11,8	88,2	100,0
Lainnya	11,8	88,2	100,0

Sumber: Data Primer Penelitian Dampak Migrasi TKI terhadap Keluarga dan Daerah Asal, PPK-LIPI 2010

dilakukan hampir tiap hari sehingga keluarga TKI terkadang harus berutang sebelum mendapat kiriman uang dari anggota keluarganya yang menjadi TKI.

Seperti terlihat pada tabel 10, hanya sebagian kecil rumah tangga sampel yang menggunakan remitansi untuk usaha produktif, yaitu 11,8% dari jumlah sampel (110 rumah tangga penerima remitansi). Jenis usaha yang dikembangkan adalah untuk investasi di bidang pertanian (termasuk peternakan) dan perdagangan/pracangan. Rendahnya pemanfaatan remitansi untuk pengembangan usaha produktif tersebut mungkin karena kurangnya pengetahuan tentang pengelolaan keuangan (*financial management*) di kalangan TKI dan keluarganya, antara lain karena rendahnya tingkat pendidikan. Hal ini berakibat pada minimnya kemampuan para pekerja migran untuk mengakumulasi dan menginvestasikan pendapatannya untuk tujuan jangka panjang, yaitu membangun usaha yang dapat memberikan sumber penghasilan yang berkesinambungan tanpa harus kembali bekerja sebagai TKI.

PENUTUP

Migrasi tenaga kerja keluar negeri dari Kabupaten Tulungagung yang sudah berlangsung kira-kira tiga dekade terakhir menjadikan daerah ini mendapat julukan sebagai kabupaten TKI. Jika pada awal migrasi didominasi oleh TKI laki-laki, pada saat ini sudah cukup berimbang antara TKI laki-laki dan perempuan. Demikian pula dalam hal negara tujuan, pada awal terjadinya aliran TKI adalah menuju Malaysia untuk bekerja sebagai tenaga buruh di perkebunan kelapa sawit dan tenaga buruh bangunan, tetapi pada saat ini negara tujuan semakin bervariasi dengan jenis pekerjaan yang beragam. Singapura, Taiwan, dan Hongkong menjadi negara tujuan penting bagi TKI perempuan

untuk bekerja sebagai penatalaksana rumah tangga maupun perawat orang tua. Sementara itu, TKI laki-laki masih banyak yang bekerja di Malaysia dan Brunei Darussalam, sebagian kecil ke Saudi Arabia. Beberapa orang responden yang bekerja sebagai TKI dengan tingkat pendidikan tinggi (sarjana) bekerja di sektor industri di Korea.

Bekerja sebagai TKI di luar negeri tersebut telah berdampak positif bagi kehidupan ekonomi keluarga TKI. Penghasilan mereka dikirim ke keluarga dan dimanfaatkan untuk berbagai keperluan, tetapi sebagian besar untuk memenuhi kebutuhan konsumsi, termasuk untuk membangun rumah dan keperluan sosial kemasyarakatan. Upaya mengelola dan pemanfaatan remitansi secara baik dan berkelanjutan memang tidak mudah, karena banyak faktor yang berpengaruh, seperti besar/jumlah remitansi yang diperoleh, dikumpulkan dan ditabung oleh TKI dan keluarganya. Tingginya pemanfaatan remitansi untuk kebutuhan konsumtif merupakan bagian dari strategi TKI dan keluarganya untuk meningkatkan status sosial di masyarakat. Ada kecenderungan dominasi pemanfaatan remitansi untuk kebutuhan konsumtif tersebut berkaitan dengan pandangan masyarakat tentang keberhasilan TKI

Pekerja migran di luar negeri yang dianggap berhasil adalah mereka yang sudah memiliki rumah bagus atau dalam bahasa setempat disebut dengan *omah gedhong* dan sepeda motor. Pemilikan ternak (terutama sapi) dan lahan pertanian juga menjadi indikator keberhasilan TKI, tetapi bukan merupakan indikator utama, karena menempati urutan setelah rumah dan sepeda motor. Artinya, pembelian lahan pertanian dengan hasil remitansi pada umumnya dilakukan oleh rumah tangga TKI yang sudah dapat membangun rumah bagus dan membeli sepeda motor. Pandangan masyarakat seperti ini setidaknya dapat menghambat masyarakat untuk menginvestasikan remitansi pada hal-hal yang produktif.

Tingkat pendidikan dan kejelian menginisiasi usaha produktif yang prospektif juga berpengaruh dalam memanfaatkan remitansi. Mengembangkan usaha produktif yang hanya meniru keberhasilan penduduk yang sudah menjadi pengusaha tidak selalu berlangsung baik bahkan bisa berhenti sama sekali seperti yang dialami oleh banyak keluarga responden TKI. Ada cukup banyak keluarga TKI yang bangkrut dari usaha ternak ayam karena usaha yang dilakukan hanya meniru tetangga/kerabatnya padahal mereka sama sekali tidak memiliki ketrampilan beternak. Namun sebaliknya, seorang mantan TKI dari Korea yang mampu memilih jenis usaha sudah dapat meningkatkan omset usaha lebih dari lima kali lipat dalam jangka waktu kira-kira tiga tahun. Kemampuan memilih jenis usaha yang prospektif tersebut tidak terlepas dari tingkat pendidikan yang cukup tinggi, di samping menerapkan pengetahuan dan ketrampilan yang diperoleh selama bekerja di luar negeri.

Berdasar temuan penelitian ini, terutama terkait dengan pemanfaatan remitansi, sangat diperlukan peran pemerintah setempat maupun lembaga swasta dan swadaya masyarakat untuk memfasilitasi mantan dan keluarga TKI untuk dapat mengembangkan kegiatan usaha ekonomi produktif. Kegiatan usaha bersama, baik modal maupun pengelolaan, dapat menjadi pilihan dalam pengembangan usaha ekonomi tersebut. Fasilitas yang diperlukan bukan hanya sebatas peningkatan pengetahuan dan ketrampilan berusaha, tetapi juga dukungan pemasaran dan pengelolaan keuangan. Walaupun pada saat ini sudah ada kegiatan pelatihan dan pendampingan, masih terbatas bagi mantan TKI, belum pada keluarga TKI. Selain itu, lembaga penyelenggara juga masih terbatas dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, belum dilakukan oleh instansi pemerintah yang menangani pengiriman dan penempatan TKI maupun instansi terkait (seperti Dinas-Dinas Koperasi, Perindustrian, Perdagangan, dan BPM-PD Kabupaten Tulungagung. Pelibatan aktif Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), perbankan daerah, dan perusahaan yang ada di lokasi daerah asal TKI juga sangat diperlukan untuk memfasilitasi permodalan.

DAFTAR PUSTAKA

- ADB. 2009. *Internasional Labour Migration and Remittances in the Phillipines*, 3rd China-ASEAN Forum on Social Development and Poverty Reduction, 4th ASEAN+3 High-Level Seminar on Poverty Reduction, and Asia-wide Regional High-level Meeting on The Impact of the Global Economic Slowdown on Poverty and Sustainable Development in Asia and the Pacific.
- Asis, Maruja M.B. 2005. "Recent trends in international Migration in Asia and the Pasific", *Asia Pasific Population Journal*, Vol 20 (3): 14-38, Desember 2005.
- Aswatini dkk. 2002. *Kebutuhan Informasi Bagi Tenaga Kerja Migran Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Barat, Kalimantan Timur dan Riau*, Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK – LIPI).
- Badan Pusat Statistik dan Bappeda kabupaten Tulung Agung. 2010. *Kabupaten Tulungagung Dalam Angka 2010*, Tulungagung: BPS kabupaten Tulungagung
- Bank Indonesia. 2010. *Laporan Survei Nasional Pola Remitansi TKI Tahun 2008*. www.bi.go.id. Diunduh tanggal 14 Februari 2013
- Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. 2012. *Remitansi Rp 600 Miliar: Bojonegoro Kantong TKI keempat di Jatim*. www.bnptki.go.id Diunduh tanggal 14 Februari 2014
- BPM-PD Kabupaten Tulungagung. 2009. *Data Profil Desa/Kelurahan Tahun 2009: Desa Sukorejo Wetan*, Tulung Agung: Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Tulungagung
- Buchori, C dan M. Amelia. Tanpa tahun. "Migrasi, Remitansi dan Pekerja Migran Perempuan: Lembaran Fakta", <http://siteresources.worldbank.org>

- org/INTINDONESIA/Resources/226271-1155584666848/2847747-117850773272/factsheetmigrasibhs.pdf. diunduh tanggal 4 November 2010.
- Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi kabupaten Tulung Agung, 2010. “*Catatan/Data Rekomendasi Paspor TKI dan Remitansi ke kabupaten Tulungagung*”.
- International Organisation for Migration. 2010. *International Migration and migrant Workers: Remittances in Indonesia*, Mexico City: IOM-Philippina
- Kelana, Yatim. 1998. *Tulungagung Kabupaten TKI*. Kabupaten Tulungagung: Yayasan Pewarta
- Loschmann, Craig. 2009. “The Global Crisis, Remittance Transfer, and Lovelihoods of the Poor”. *World Academy of Science, Engineering and Technology* 54 2009, hal. 833-838.
- Noveria, M; H. Romdiati B. Setiawan, dan MA. Malamassam. 2010. “Pekerja Migran Indonesia Di Luar Negeri: Dampak Terhadap Kehidupan dan Daerah Asal”, *Laporan Penelitian Progra Insentif dan Perekayasa LIPI*.
- Sander C., Maimbo, S. M., 2003. *Migrant Labor Remittances in Africa: Reducing Obstacles to Developmental Contributions, Africa Region Working Paper Series*, N64. Diunduh tanggal 29 Oktober 2010
- Sarmiento. P. *Migrant Workers Use Remittances as Investment Tool*. <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=47608>. Diunduh tanggal 11 November 2010.
- Sisenglath, Samphone. 2009. “Migrant worker remittances and that impact on local economic development”, *ILO Asia-Pasific Working Paper Series*.
- World Bank. 2010. *Migration and Remittances*. http://siteresources.worldbank.org/ TOPICS/Resources/214970-1288877981391/Annual_Meetings_Report_DEC_IB_Migration AndRemittances_Update24Sep10.pdf. Dunduh tanggal 12 Nopember 2010

MODEL PENUNTASAN PENDIDIKAN DASAR SEMBILAN TAHUN USULAN DAERAH

THE MODEL OF THE COMPLETION OF THE NINE-YEAR COMPULSORY EDUCATION PROPOSED BY LOCAL GOVERNMENT

Makmuri Sukarno¹

Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan LIPI
murikarno@yahoo.com

Abstract

One of the strategies to break the chain of poverty is to enhance the education of the population, which can be done, among other things, by completing the Nine-Year Compulsory Education. This paper is departed from a 2010 research and conducted in three regions: Wonosobo, Ciamis, and South Minahasa. It tries to illustrate the proposals offered by the regions' stakeholders in the attempt to enhance the education of the population, particularly in the execution of primary education. This paper also contains discussions related to problems/barriers that were faced by the regions in order to implement the completion of the primary education program according to three main stakeholders: the community, the government, and the businesses. The data source for this study discussion was excavated from the in-depth interview method. Secondly, this paper discusses proposals from the three stakeholders to penetrate the barriers of the program that were formulated from perspectives of each region and were based on data sources excavated from the collective assessment method. From the two points above, it appears that the composition of the educational content, the financing scheme, and the stakeholders' configuration that were proposed by the stakeholders in the three regions were in fact different from the model that is now being used.

Keywords: *Basic rights of education, policy models, Nine-Year Compulsory Education, Composition of the Educational Content, Stakeholders Configuration, Services of Educational Institutions, Financing Scheme, Stakeholder Partnerships, and Village Roles.*

Abstrak

Salah satu strategi untuk memutus mata rantai kemiskinan adalah peningkatan pendidikan bagi penduduk, antara lain melalui penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun. Tulisan yang bertolak dari penelitian tahun 2010 di tiga daerah, yaitu Wonosobo, Ciamis, dan Minahasa Selatan ini mencoba menggambarkan usulan pemangku

¹ Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dede Wardiat dan Deshinta Vebrianti yang telah bersama-sama penulis mengumpulkan data, terutama di Minahasa Selatan, sehingga memungkinkan penyusunan tulisan ini.

kepentingan di daerah, untuk meningkatkan pendidikan penduduk, khususnya melalui penyelenggaraan pendidikan dasar. Tulisan ini berisi pembahasan terkait beberapa permasalahan yaitu: pertama, masalah/hambatan yang dihadapi program penuntasan pendidikan dasar di daerah menurut tiga pemangku kepentingan utama, yaitu masyarakat, pemerintah dan dunia usaha. Sumber data dari kajian pembahasan tersebut digali dengan metode wawancara mendalam. Kedua, usulan dari tiga pemangku kepentingan itu untuk menembus hambatan penuntasan dari perspektif masing-masing daerah, berdasarkan sumber data yang digali dengan metode kajian bersama. Dari kedua hal di atas, nampaklah bahwa komposisi isi pendidikan, skema pembiayaan, dan konfigurasi stakeholder yang diusulkan pemangku kepentingan di tiga daerah ternyata berbeda dengan model yang sekarang sedang berjalan.

Kata kunci: hak dasar pendidikan, model kebijakan, Wajib Belajar Sembilan Tahun, komponen isi pendidikan, konfigurasi pemangku kepentingan, layanan lembaga pendidikan, skema bantuan, kemitraan stakeholders dan peran Desa.

PENDAHULUAN

UUD 45 pasal 31 mengamanatkan bahwa (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan Pemerintah wajib membiayainya (3) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Demikian pula dalam UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 34 yang berbunyi (1) Setiap warga negara yang berusia 6 tahun dapat mengikuti program wajib belajar, serta (2) Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Amanat itu ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 28 Tahun 1990 tentang pendidikan dasar sembilan tahun dan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar.

Untuk itu, melalui Renstra Depdiknas 2004–2009, Pemerintah menargetkan angka partisipasi kasar (APK) pada jenjang SMP dan yang sederajat untuk tahun 2008 sebesar 95% dan tahun 2009 sebesar 98%. Target itu pada tahun 2008, secara nasional nampak realistis: angka partisipasi kasar (APK) tingkat SD telah mencapai 115%. Sementara itu, target APK SMP untuk tahun 2009, yaitu 98%. Mungkin target itu tercapai mengingat tahun 2008 saja telah mencapai 96,14%. Akan tetapi, “kesuksesan” itu masih diikuti “kekurangberhasilan” di sisi pemerataan, karena kesenjangan antar provinsi/daerah masih tinggi: 12 provinsi masih belum mencapai target itu dan bahkan dua kabupaten, yaitu Pidie dan Teluk Bintuni, APK SMP-nya masih di bawah 50% (Sukarno dkk, 2010:5). Di tengah capaian seperti itu, masih terdapat sekitar tiga perempat juta anak usia

sekolah di seluruh Indonesia yang belum pernah memasuki bangku sekolah. (<http://www.diknas.go.id>).

Padahal, seperti Rencana Kerja Pemerintah (RKP Bappenas Tahun 2009, Bab 26) menyebutkan bahwa peningkatan pendidikan penduduk adalah salah satu cara untuk memutus *vicious cycle* kemiskinan sehingga perlu perluasan akses bagi penuntasan pendidikan dasar sembilan tahun, terutama di daerah-daerah kantong (kemiskinan).

Namun demikian, frasa “perluasan akses bagi masyarakat, terutama di daerah-daerah kantong untuk mendapatkan pendidikan” seperti yang diutarakan RKP Bappenas itu pada kenyataannya lebih diterjemahkan ke dalam program-program pusat maupun daerah yang lebih berorientasi pada penguatan kapasitas lembaga pendidikan dan kurang berorientasi pada penguatan pengguna, yaitu calon siswa, masyarakat, dan dunia usaha. Penguatan lembaga pendidikan sebagai pelaksana kebijakan pemerintah nampak pada pembentukan Komite Sekolah/Madrasah, dana BOS, rehabilitasi bangunan sekolah dan pembangunan unit sekolah baru, penambahan guru dan insentifnya, sertifikasi guru dst, serta pengembangan kemitraan dengan komunitas maupun desa.

Perluasan akses, peningkatan kuantitas dan kualitas layanan yang dimaksudkan oleh pemerintah pada umumnya bersifat standar, bersifat *blanket policy*, yaitu *top down*, satu untuk semua. Faktor keanekaragaman kebutuhan masyarakat sesuai aspirasi dan orientasi ekonomi dan sosial budaya kurang mendapat perhatian yang memadai. Fenomena pengangguran kelompok terdidik yang memperlemah semangat untuk berinvestasi di dunia pendidikan, “kekosongan” karakter siswa misalnya, kurang diutarakan dalam kebijakan pendidikan sehingga kurang memberikan jaminan hak ekonomi dan sosial budaya yang khas bagi pengguna. Kebijakan penuntasan Wajar di atas nampak bertolak dari sikap politik *provider's driven policy*.

Berdasarkan alasan-alasan di atas, maka perlu dikembangkan pendekatan baru, yang lebih menjamin keadilan dan relevansi, agar terjadi percepatan penuntasan. Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan bagaimana sebenarnya masalah-masalah yang menghambat penuntasan dan model solusi penuntasannya yang dianggap cocok oleh pengguna dan daerah.

Tiga daerah penelitian, yaitu Kabupaten Wonosobo, Ciamis, dan Minahasa Selatan dipilih secara purposif, mengingat: *pertama*, bahwa ketiga daerah itu mempunyai kultur pendidikan dan keswadayaan pendidikan yang relatif kuat, tetapi beragam orientasinya. *Kedua*, ketiganya mempunyai kantong-kantong kemiskinan yang disertai ketidaktuntasan cukup tinggi, dan *ketiga*, secara ekonomi ketiganya mempunyai karakteristik yang berbeda: berturut-turut

mengandalkan *pertama*, kehutanan dan hortikultura, *kedua*, persawahan dan pariwisata, dan *ketiga*, kabupaten terakhir, mengandalkan tanaman keras dan perikanan.

Kerangka teoritik yang agaknya tepat digunakan untuk memahami realitas kesenjangan antara penyelenggara dan pengguna pendidikan yang menghasilkan ke-(tidak)-tuntasan wajib belajar salah satunya adalah teori Boudon. Menurut Boudon (1974) pendidikan akan tuntas mana kala terjadi kecocokan kebutuhan dan kemampuan antara masyarakat, pasar, dan negara. Dalam teori Boudon itu, terdapat tujuh faktor utama yang menjadi titik perkara yang melibatkan masyarakat, pasar, dan negara dan cenderung bersebrangan karena kebutuhan dan kemampuan masing-masing aspek berbeda. Tujuh titik perkara atau variabel itu adalah 1) aspirasi atau orientasi kultural, 2) biaya pendidikan, 3) aksesibilitas, 4) bentuk layanan pendidikan, 5) mutu layanan, 6) sistem penyelenggaraan pendidikan dan 7) mutu *out-put*/luaran. Masalah ketidaktuntasan pendidikan, berikut kebijakan untuk mengatasinya perlu didasarkan pada pemahaman tentang kesenjangan dan upaya untuk mendekatkan tiap pihak melalui ketujuh variabel tersebut.

Untuk itu, ketiga pihak perlu digali pendapatnya dengan pertanyaan-pertanyaan, apakah dalam kebijakan, implementasi, dan dampak pendidikan dasar terdapat ganjalan sekitar tujuh variabel tersebut dan bagaimana mengatasinya. Pada tulisan ini, upaya menggali data tersebut di atas menggunakan metode terutama wawancara mendalam dan kajian bersama. Melalui proses pencarian data maka tujuh variabel yang pada awalnya hanya mempunyai sedikit indikator, setelah dilakukan kajian di tiga daerah, kemudian indikatornya menjadi berkembang, karena muncul beberapa fakta empirik yang terbukti secara konsisten menjadi hambatan bagi penuntasan atau menjadi sumber ke-(tidak)cocokan yang serius diantara pemangku kepentingan. Indikator yang telah bertambah jumlahnya tersebut sejalan dengan kasus-kasus yang dialami, memberikan gambaran masalah atau hambatan penuntasan secara lebih komprehensif. Di samping itu, juga tergambar elemen-elemen pembaharuan yang dipraktekkan di masyarakat untuk mengatasi hambatan tersebut dan memberikan gambaran *best practice*-nya yang penting untuk menyempurnakan model /kebijakan penuntasan.

Pemangku kepentingan yang digali informasinya melalui wawancara mendalam dan kajian bersama adalah mereka yang tidak (lagi) bersekolah beserta orang tua/walinya, pengelola dan peserta Paket B, dan SMP terbuka serta STPD (Satu Atap), Kepala MTs, Kadisdik/UPTD Kecamatan, Kadinas Pendidikan, Kepala Mappenda/PKPontren, Kepala Kantor Depag, Komisi C DPRD, Kabid Sosial/pendidikan Bappeda, Kabid Kesra, Komite Sekolah, dan Dewan Pendidikan, Kadinda, serta Bupati.

HAMBATAN PENUNTASAN DAN KESENJANGAN PANDANGAN DI ANTARA PEMANGKU KEPENTINGAN

Pada Tabel 1, nampak pokok-pokok temuan permasalahan yang menghambat penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun di tiga daerah. Inti dari masalah yang menghambat adalah ketidakcocokan pandangan diantara tiga pemangku kepentingan, yaitu pemerintah, masyarakat dan dunia usaha berkaitan dengan tujuh variabel yang menghambat penuntasan. Mengingat bahwa negara/pemerintah merupakan pihak yang secara konstitusional berperan sebagai penyelenggara layanan pendidikan dasar, sedangkan kedua pihak yang lain adalah pengguna, maka tabel di bawah ini dibangun untuk memperlihatkan variabel dan indikator yang masih menjadi titik masalah (*problem/p*) dan yang bukan menjadi masalah (*non-problem/np*) menurut pengguna, serta kesesuaiannya dengan pandangan pihak pemerintah. Seperti terlihat pada Tabel 1 tersebut, jelaslah bahwa terdapat kesepakatan maupun kesenjangan pandangan (dan kepentingan) diantara ketiga pemangku kepentingan utama pendidikan yaitu negara, masyarakat, dan dunia usaha.

Kesepakatan

- 1) Kesepakatan atau kecocokan pandangan antara masyarakat dan dunia usaha terhadap pemerintah (kolom a s.d f pada Tabel 1 di atas) tentang hal-hal (indikator) yang masih menjadi masalah/*problem* (*p*) dalam rangka penuntasan wajib belajar, maupun hal yang tidak lagi menjadi masalah/*non problem* (*np*), harus menjadi pijakan bersama untuk melangkah guna menemukan solusi atau model alternatif
- 2) Kolom a dan b adalah kesepakatan bersama yang harus menjadi *primary common ground* semua pemangku kepentingan, Kolom (a) adalah masalah bersama yang merupakan hambatan atau *problem* utama penuntasan. Masalah tersebut menyangkut biaya individual, kuantitas dan kualitas guru, serta sarana prasarana pendidikan. Inilah yang harus menjadi prioritas untuk dipecahkan bersama dengan cara memanfaatkan modal bersama, yaitu hal-hal yang telah disepakati bersama bahwa hal itu tidak menjadi masalah lagi (kolom b) yaitu, ketersediaan ruang kelas, variasi jenis lembaga pendidikan dan cara penerimaan. Ini menjadi semacam *secondary common ground*. *Common grounds* itulah yang memungkinkan semua pihak terikat untuk bergerak menemukan konsensus.
- 3) Sementara itu, kolom c s.d f adalah kesepakatan sebagian pihak yang harus menjadi *tertiary common ground*, Kolom c (bahwa partisipasi pembiayaan dianggap sebagai *problem* oleh pemerintah maupun masyarakat) harus dipecahkan bersama oleh kedua belah pihak.

Tabel 1. Ke(tidak)cocokan Pandangan Masyarakat (M) dan Dunia Usaha (DU) terhadap Negara mengenai Penuntasan Wajar dalam 7 variabel

Variabel	Indikator	M & DU Cocok		M Cocok		DU Cocok		M & DU tdk cocok		M tdk cocok		DU tdk cocok	
		P	NP	P	NP	P	NP	P	NP	P	NP	P	NP
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)
Aspirasi Penduduk/ Budaya	Makna pendidikan								v				
	Orientasi /Isi kurikulum							v					
Biaya Pendidikan	Biaya operasional lembaga					v				v			
	Biaya individual	v											
Aksesibilitas/ Lingkungan	Ketersediaan ruang kelas		v										
	Jarak/waktu tempuh							v					
	Lingkungan sosial									v			
Bentuk Layanan	Variasi jenis lembaga pendidikan		v										
	Keterpaduan layanan							v					
Mutu Layanan	Proses penerimaan		v										
	Proses pembelajaran							v					
	Kuantitas guru		v										
	Kualitas guru	v											
	Layanan komite sekolah						v			v			
	Sarana/prasarana	v											
Sistem Penyelenggaraan	Administrasi							v					
	Partisipasi pembiayaan			v									v
	Partisipasi politik pada penduduk							v					
	Pertanggungjawaban Publik							v					
	Sinergitas stakeholder							v					
Output/ luaran	Akademik/UAN								v				
	Lulusan secara sosial budaya						v			v			
	Kesempatan kerja/pendapatan							v					
	Potensi untuk pengembangan ekonomi lokal							v					

Keterangan: P = bermasalah bagi pemangku kepentingan dan NP= Tidak bermasalah bagi pemangku kepentingan

Kesenjangan

- 1) Kesenjangan atau ketidakcocokan pandangan masyarakat dan dunia usaha dengan pemerintah (kolom g s.d l) adalah indikator yang menjadi silang sengketa antara masyarakat dan dunia usaha di satu pihak dengan negara di lain pihak.

Kesenjangan umum antara pandangan pemerintah di satu pihak dengan masyarakat beserta dunia usaha di lain pihak (kolom g) adalah masalah/ ketidakcocokan terbesar. Hal ini karena tidak hanya menyangkut simpul (indikator) silang sengketa yang banyak jumlahnya, melainkan terutama karena menyangkutketidakpuasan dua pihak yang harus dilayani negara yaitu masyarakat dan dunia usaha. Hal yang menjadi kesenjangan umum

antara masyarakat dan dunia usaha di satu pihak, dan dengan pemerintah di lain pihak adalah faktor orientasi kurikulum, jarak dan waktu tempuh, keterpaduan layanan, cara pembelajaran, sistem administrasi, pertanggungjawaban publik, sinergitas *stakeholders*, prospek ekonomi/pendapatan lulusan, dan relevansi lulusan untuk pengembangan potensi ekonomi lokal. Kesenjangan umum ini merupakan perkara-perkara yang mendorong konflik yang memerlukan penyelesaian dengan pertimbangan-pertimbangan kepentingan yang lebih luas.

Oleh karena itu, kesenjangan umum (kolom g) ini harus mendapat prioritas kedua untuk dihubungkan pemecahannya ketika pemangku kepentingan memecahkan masalah bersama (*common problem*) dengan bertumpu pada kesepakatan yang dimiliki, baik *primary common ground* maupun *secondary/partial ground*.

- 2) Ketidaksepakatan sepihak terutama yang menyebutkan layanan tertentu (layanan komite sekolah, biaya operasional sekolah, dan lulusan secara sosial) serta kondisi lingkungan sosial masih bermasalah (kolom i) harus menjadi prioritas ketiga dan perlu dinegosiasikan secara bersama untuk memecahkannya.

Kesepakatan dan Kesenjangan pendapat seperti diuraikan di atas adalah hasil yang disimpulkan secara umum dari data hasil wawancara mendalam atas tiap pemangku kepentingan di masing-masing daerah secara terpisah. Hasil kesimpulan umum seperti di atas kemudian diajukan sebagai *Term of Reference* pada forum kajian bersama bagi semua pemangku kepentingan di masing-masing daerah. Dapatlah diantisipasi bahwa para peserta forum kajian bersama sebagai pemangku kepentingan akan terfokus pada usaha bersama-sama memecahkan masalah bersama (kolom a) dengan memanfaatkan modal bersama (kolom b) dan mengurangi kesenjangan, terutama *kesenjangan umum* diantara penyelenggara dan para pengguna (kolom g).

IMPLIKASI KESENJANGAN PANDANGAN DI ANTARA PEMANGKU KEPENTINGAN DAN EMBRIO MODEL

Seluruh data empirik yang telah berhasil dikumpulkan dianalisis berdasarkan kerangka teoretik Boudon yaitu bahwa penuntasan pendidikan (dasar) hanya akan berhasil maksimal jika terdapat kesesuaian kebutuhan dan kemampuan antara negara, masyarakat, dan dunia usaha. Inferensi kerangka teoretik ini adalah model alternatif penuntasan akan lebih berhasil mana kala memberikan partisipasi yang seimbang antara negara, masyarakat dan dunia usaha dalam penyelenggaraan pendidikan.

Dengan menggunakan kerangka teoretik Boudon tersebut, analisis terhadap data yang telah diperoleh melalui wawancara mendalam tersebut memperlihatkan temuan berupa pola umum sebagai berikut.

Pertama, seperti terlihat dalam Tabel 1, terdapat kesenjangan pandangan, terutama antara negara di satu pihak dengan masyarakat dan dunia usaha di lain pihak, terutama menyangkut variabel orientasi budaya/kurikulum, pembiayaan, luaran, dan sistem penyelenggaraan. Catatan yang perlu ditambahkan di sini adalah di dalam negara sendiri terdapat kesenjangan atau sikap mendua ketika berhadapan dengan masyarakat dan dunia usaha, secara formal Dinas atau instansi terkait yaitu Mapenda sebagai pelaksana program penuntasan wajib belajar sembilan tahun, cenderung merepresentasikan pandangan /kebijakan Pusat dan “menyalahkan” masyarakat. Namun demikian, secara pribadi, para pejabat daerah umumnya mempunyai pandangan yang merepresentasikan pandangan masyarakat dan dunia usaha bahwa pendidikan dasar yang ada sekarang kurang aspiratif terhadap kebutuhan dan kemampuan daerah, masyarakat dan dunia usaha.

Implikasinya adalah perlu ruang partisipasi (politik) yang lebih luas bagi masyarakat dan dunia usaha di daerah menyangkut peningkatan kurikulum, terutama nilai agama/budaya dan ketrampilan, pembiayaan dan kualitas/relevansi luaran serta sistem penyelenggaraan pendidikan agar pendidikan dasar lebih sesuai dengan kebutuhan serta kemampuan masyarakat dan dunia usaha. (Instrumen legal yang tersedia —tetapi mungkin perlu disempurnakan— adalah Komite Sekolah, pengembangan kurikulum Mulok, pelaksanaan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) agar kontekstual dengan kondisi sosial-ekonomi lokal, pengembangan ekstra-kurikuler, serta dalam jangka panjang, perluasan Otonomi Daerah di bidang pendidikan).

Kedua, Terdapat kesenjangan komposisi-konfigurasi dan partisipasi pemangku kepentingan dalam sistem penyelenggaraan. Di Jawa (Wonosobo dan Ciamis) lembaga pendidikan di bawah Kementerian Agama (madrasah, pesantren) lebih banyak bersifat *community based* sedangkan lembaga pendidikan jalur formal di bawah Dinas Pendidikan lebih banyak *state based education*. Di Minahasa Selatan dikotomi seperti itu terjadi antara sekolah swasta (*community based*) dan sekolah negeri (*state based*). Namun demikian, terdapat pula persamaannya, yaitu keduanya sama-sama kurang memberikan ruang partisipasi bagi desa, baik sebagai unit “terkecil” negara maupun sebagai lembaga representasi komunitas. Keduanya juga kurang memberikan ruang partisipasi bagi pengusaha/dunia usaha sebagai simpul produktif masyarakat dalam sistem penyelenggaraan pendidikan.

Implikasinya adalah perlu memberikan ruang partisipasi (politik) yang lebih luas kepada desa dan dunia usaha pada sistem penyelenggaraan pendidikan dasar. (Instrumen legal/organisasional yang dapat dimanfaatkan adalah Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan, melalui penguatan peran (politik) kedua unsur tersebut dalam Dewan Pendidikan/Komite Sekolah, serta melalui penguatan peran kontrol dan *advocacy* yang dimiliki kedua lembaga tersebut). Namun demikian, untuk tujuan itu konstruksi Komite Sekolah/Dewan Pendidikan perlu disempurnakan agar kedua lembaga itu mempunyai hak politik pada *governance*, dan tidak sekedar berada dalam lini manajerial pendidikan. Selama ini, peran lembaga tersebut sekedar membantu dan memberi pertimbangan. Dengan kata lain, komposisi modelnya harus menambahkan unsur desa di dalamnya. Selain itu, konfigurasi pemangku kepentingan pendidikan harus berubah yaitu negara lebih membagi kewenangan bersama masyarakat dan dunia usaha, agar pelayanan pendidikan sesuai kebutuhan dan kemampuan sehingga penuntasan segera terwujud.

Ketiga, terdapat (kasus *best practice*) pelaksanaan pendidikan dasar yang relatif mampu menjembatani kesenjangan-kesenjangan di atas, yaitu pada jalur pendidikan non-formal Paket B, khususnya Paket B-KBU (Kelompok Belajar Usaha), karena melibatkan—kendati terbatas—Desa, komunitas, dunia usaha serta dinas/instansi di daerah dan pemerintah propinsi. Namun demikian, pada sistem penyelenggaraan Paket B KBU ini, partisipasi pihak non-negara masih terbatas pada manajemen dan belum terlibat secara *governance*. Di samping itu, pesertanya terbatas untuk usia 15 tahun ke atas dan masih lebih menekankan muatan akademik/UN, kurang muatan ketrampilan dan nilai-nilai agama/budaya (kecuali pada Paket B-KBU di PKBM-pesantren).

Implikasinya adalah perlu ditemukan komposisi kurikulum nilai-nilai, pengetahuan dan ketrampilan (*values, knowledge & knowhow*) serta konfigurasi pemangku kepentingan (negara, masyarakat, dan dunia usaha) yang lebih seimbang, termasuk pada jalur pendidikan formalnya —dengan memperkuat peran (partisipasi politik) masyarakat dan dunia usaha. Dengan Demikian, pelayanan pendidikan dasar, menjadi titik-temu kebutuhan dan kemampuan antara negara, masyarakat, dan dunia usaha. Instrumen legal/institusionalnya adalah, di samping penguatan pada Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan, perlu juga disesuaikan dengan kedudukan (otonomi) desa pada (rencana) serta Undang-undang Pemerintahan Desa yang sedang disusun.

Implikasi-implikasi tersebut di atas merupakan sintesis peneliti yang diperoleh dari dialektisasi kerangka teoretik dengan realitas empirik hasil wawancara mendalam. Bagaimana usulan nyata yang diajukan daerah sendiri? Hasil empirik dari kajian bersama para pemangku kepentingan di tiga daerah terlihat pada bagian di bawah ini.

MODEL PENUNTASAN PENDIDIKAN DASAR USULAN DAERAH

Berbagai usulan dari tiga daerah kajian menyangkut model penuntasan pendidikan dasar sembilan tahun diperoleh melalui forum kajian bersama. Jumlah dan komposisi pemangku kepentingan yang hadir dan berkontribusi pada pelaksanaan kajian bersama di tiga daerah sangat memadai. Jumlah peserta (antara 30 sampai dengan 40 orang) lebih tinggi dari pada jumlah yang diundang (25 pemangku kepentingan) terutama karena sub-divisi yang terlibat pada pendidikan/pelatihan pada dinas dan lembaga pendidikan masyarakat ternyata cukup banyak yang ingin terlibat.

Tujuan yang terkandung pada respon pemangku kepentingan (dengan kata lain “usulan model”) itu secara umum adalah agar kendala partisipasi (calon) siswa pada pendidikan dasar dapat dikurangi dan hasil/luaran dari pendidikan dasar lebih merata dan berkualitas. Fokusnya ternyata adalah perbaikan pada bagian “hulu”, yaitu memperbaiki kondisi terutama komposisi dan konfigurasi dari indikator-indikator yang dipandang strategis sekaligus tersedia *leverage* politiknya di daerah untuk mencapai dua tujuan umum tersebut di atas. Indikator-indikator yang dimaksud adalah isi kurikulum, pembiayaan, layanan, dan penyelenggaraan. Caranya adalah dengan memanfaatkan peluang yang diberikan oleh regulasi, memobilisasi sumber daya politik birokrasi, SDM, sumber daya sosial-budaya dan ekonomi yang terdapat terutama di daerah, serta pengembangan sinergi antara pemerintah daerah, masyarakat, dan dunia usaha. Sementara itu, untuk luaran yaitu kualitas lulusan, agaknya dianggap sebagai masalah “hilir” yang diasumsikan bahwa dengan sendirinya akan terpecahkan mana kala komposisi dan konfigurasi serta mobilisasi sumber daya sebagai “hulunya”, terjadi sedemikian rupa sehingga mampu mengubah komposisi isi kurikulum/pembelajaran dan konfigurasi pemangku kepentingan pada indikator-indikator yang menjadi fokus tersebut. Respons/solusi yang diajukan daerah dalam forum kajian bersama di setiap daerah adalah sebagai berikut.

Model/Solusi Usulan Pemangku Kepentingan Daerah Wonosobo

Pada dasarnya terdapat empat titik perbaikan yang diusulkan pemangku kepentingan di Wonosobo, yaitu perbaikan komposisi kurikulum, pengurangan biaya individual, perbaikan layanan pembelajaran, serta perbaikan komposisi dan konfigurasi pemangku kepentingan.

Kurikulum perlu diperbaiki komposisinya, yaitu dengan menambahkan muatan nilai-nilai agama dan budaya, termasuk nilai kreatifitas dan kewirausahaan, serta muatan ketrampilan yang keduanya relevan dengan upaya (re)produksi sosial-budaya dan produksi ekonomi Daerah. Peluang

yang tersedia adalah dengan menempatkan secara terpadu dengan jam mata pelajaran kurikulum nasional (kurnas) dan kurikulum lokal (kurlok) serta ekstra kurikuler dan pelaksanaan KTSP (Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan) serta penilaian oleh guru dan evaluasi oleh lembaga independen yang dibentuk di daerah. Mengingat jam pelajaran dan materi pembelajaran sudah padat, maka mata pelajaran yang di-KTSP-kan seharusnya dikurangi dan dipilih pelajaran yang lebih memberi peluang untuk pengembangan potensi sosial ekonomi lokal. Pemilihan pelajaran yang di-KTSP-kan mempertimbangkan bagaimana agar mulok (muatan lokal sebagai matapelajaran) dapat ditambahkan pemahamannya untuk mengakomodasi kebutuhan daerah. Evaluator daerah perlu diadakan untuk mengimbangi evaluasi “keunggulan sekolah” yang selama ini semata-mata menonjolkan nilai akademik UN yang ditentukan Pusat, agar lebih selaras dengan tuntutan kebutuhan masyarakat dan dunia usaha di daerah.

Pengembangan muatan nilai agama dan budaya dilaksanakan dengan bersinergi dengan Kementerian Agama/Kantor Kemenag dan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang kependidikan. Upaya semacam “pesantren kilat” atau kehadiran siswa pada bermacam-macam pembinaan rohani yang telah dilakukan selama ini kurang terencana sehingga ke depan perlu disistematikkan ke dalam sistem pendidikan daerah agar pemanfaatan sumber daya yang ada, baik sumber daya pemerintah, sumber daya sosial budaya masyarakat, maupun alokasi waktu oleh para siswa, menjadi maksimal, efisien, dan efektif. Pemanfaatan sumber daya sosial budaya kependidikan di masyarakat juga dapat berperan untuk memenuhi kekurangan jumlah dan mutu guru agama dan kesenian yang dialami sekolah.

Sementara itu, pengembangan ketrampilan dan jiwa kewirausahaan harus dimulai sejak tingkat dasar agar tumbuh watak kemandirian sejak dini, tidak seperti sekarang yang lulusan pendidikan dasar terlanjur “bermental priyayi”, karena pendidikan kejuruan dimulai di tingkat lanjutan atas. Oleh karena itu, daerah perlu memberikan pengetahuan/ketrampilan dasar dan kewirausahaan pada semua jenjang pendidikan dasar, tetapi diutamakan bahkan semacam keharusan pada pendidikan Paket B. Tujuannya bukan untuk menjadikan mereka sebagai calon tukang, melainkan mengembangkan kreatifitas praktis dan fungsional agar kelak tercipta lapisan SDM yang lebih terbuka terhadap pembaharuan dan ide-ide yang maju guna “modernisasi” usaha-usaha lokal. Untuk itu, pelaksanaannya perlu memanfaatkan sumber daya (guru dan sarana-prasarana) pada upaya pengembangan SMK dan BLK dan sejenisnya yang diselenggarakan berbagai dinas di lapangan, dan disesuaikan dengan perencanaan tentang tata-ruang ekonomi yang telah digariskan oleh daerah. Ini perlu perencanaan bersama dengan (program) dinas-dinas lainnya beserta sinergi di tingkat bawah, yaitu antara guru sekolah dengan para penyuluh dari berbagai

dinas dan pelaku dunia usaha (misalnya dengan guru kunjung pengusaha dan studi wisata industri).

Untuk mengurangi biaya individual, dipandang perlu langkah-langkah internal yang bersifat lintas dinas, yaitu perlu regulasi daerah, penyempurnaan BOS, serta pengembangan SMP Satu-Atap dan model Terpadu-Kemitraan.

Regulasi daerah diperlukan terutama untuk mengatur (R)APBS, bantuan sosial, Alokasi Dana Desa (ADD) dan retribusi angkutan agar dapat menekan biaya individual. Sejauh ini (R)APBS belum akuntabel—selama ini RAPBS hanya memerlukan persetujuan Komite Sekolah sehingga cenderung mengabaikan keluhan kelompok miskin. Di samping itu, anggaran APBD termasuk bantuan sosial daerah belum benar-benar “pro-poor”. Upaya penghapusan biaya “transisi” ke kelas 7, perlu disertai langkah penghapusan pungutan insidental di sekolah negeri dengan sanksi tegas oleh daerah. Di samping itu, perlu kebijakan Daerah agar Alokasi Dana Desa (ADD) dapat dimanfaatkan untuk (bantuan) pendidikan. Kebijakan afirmatif yang lain, misalnya pengurangan retribusi angkutan ke/di daerah terpencil, juga perlu dipertimbangkan.

BOS dari pusat perlu disempurnakan dan diimbangi daerah. Dana BOS, di samping tetap berbasis jumlah siswa juga perlu mempertimbangkan biaya minimum operasional lembaga, termasuk untuk sarana pembelajaran, seperti buku di sekolah, terutama di daerah kantong kemiskinan dan terpencil—yang biasanya jumlah siswanya sedikit. Sebelum usulan ini diterima pusat, maka daerah perlu mengadakan semacam BOS Daerah yang ditujukan pada sekolah berstatus sedikit yang berada di daerah yang cukup banyak drop-out-ernya. Di samping itu, komponen BSM (bantuan siswa miskin) pada BOS pusat yang telah didistribusikan melalui sistem semi-*voucher* sebagai *pilot* project di beberapa MTs, perlu lebih dikembangkan termasuk di SMP².

Model SMP Satu Atap dan model terpadu kemitraan seperti Ponpes SMP/MTs atau pesantren PKBM Kesetaraan yang berbasis komunitas dan menyediakan pondokan serta logistik yang murah dianggap penting. Alasannya ini, efektif mengatasi kendala jarak, waktu dan biaya (individual dan biaya operasional lembaga), (kurangnya) terpaduan layanan, kekurangan guru (agama) dan sarana (praktik ibadah) serta pembentukan *peer group* yang positif. Di samping itu, kemitraan ini mengurangi beban pembiayaan untuk pengadaan sarana/prasarana oleh pemerintah, juga lebih memberikan ruang politik (pendidikan) bagi masyarakat, akuntabilitas publik lembaga, dan mengembangkan sinergitas pemangku kepentingan. Keterlibatan dunia usaha dan donatur yang selama ini karitatif tertuju pada lembaga berbasis masyarakat

² Distribusi semi-*voucher* di sekolah yang banyak dimasuki siswa miskin seperti di kebanyakan MTs merupakan model *School Charter* yang banyak dipraktekkan di beberapa negara bagian di Amerika Serikat.

ini perlu dikembangkan juga pada lembaga pendidikan negeri. Di samping itu, pada model terpadu kemitraan, khususnya Pesantren-Wajar (Kesetaraan KBU), dunia usaha juga dapat berpartisipasi (politik) dalam menentukan dan mengembangkan pendidikan ketrampilan, khususnya untuk mendukung produksi yang ada. Ini dimaksudkan agar dalam jangka panjang terjadi *take and give* antara dunia pendidikan dan dunia usaha³.

Sejauh ini, alokasi anggarannya banyak difokuskan pada perbaikan input/sarana fisik. Padahal, yang perlu menjadi prioritas adalah buku untuk proses pembelajaran, jumlah guru di daerah terpencil, dan pendidikan nonformal (pendidikan luar sekolah). Upaya fokus pada pembelajaran di atas didasari prinsip pemerataan, peningkatan mutu, dan relevansi. Dengan prinsip ini, perlu sikap kritis terhadap RSBI (Rintisan Sekolah Berstandar Internasional) yang bukan hanya memperberat beban pembiayaan daerah, melainkan juga memperparah kesenjangan.

Pemberitahuan RAPBS perlu diubah, yaitu menjelang (bukan setelah) pendaftaran siswa baru. Di samping itu, guna mengimbangi kecenderungan layanan yang “terlalu akademik”, kebutuhan terhadap pengembangan watak dan kreatifitas pada siswa perlu dipecahkan dengan memanfaatkan pelajaran dari *best practices* yang telah ada, seperti SMA Taruna Nusantara untuk watak nasionalisme dan kepemimpinan serta Sekolah Qoryah Thoyyibah untuk kreatifitas dan ketrampilan. Peningkatan akuntabilitas layanan sekolah/Komite Sekolah dapat dilakukan dengan pengembangan sistem *governance* yang memberikan peran kepada desa dan dunia usaha, bukan sekedar sebagai unsur pendukung Komite Sekolah seperti yang seakan-akan terjadi selama ini. Desa dan dunia usaha dapat berperan sebagai mitra sejajar Komite Sekolah/sekolah untuk meningkatkan akuntabilitas Komite sekolah dan Sekolah dari sekedar akuntabilitas internal (MBS manajemen pendidikan berbasis sekolah) menjadi juga akuntabel secara eksternal kepada masyarakat dan dunia usaha.

Guna lebih menjangkau kelompok miskin, dibutuhkan model layanan pendidikan yang murah efisien dan efektif. Untuk pengembangan *peer group* dan role model seperti model terpadu-kemitraan yang telah disebutkan, perlu dicari embrio model itu di tempat lain agar dapat direalisasikan secara lebih luas. Embrio yang dimaksudkan bukanlah yang bersifat tunggal melainkan plural agar dapat menampung mereka yang secara kultural berbeda orientasi budaya/keagamaannya.

³ Yang terjadi selama ini Departemen Kehutanan bekerjasama dengan (tenaga) Pesantren terbatas pada penghijauan kembali hutan yang gundul dan Departemen Perindustrian memberikan alat-alat industri seperti mesin jahit untuk santri putri.

Agar komposisi dan konfigurasi pemangku kepentingan berjalan dengan baik, maka sistem penyelenggaraan pendidikan di daerah perlu menempatkan pemangku kepentingan di luar pemda sebagai mitra kerja, bukan semata-mata sebagai pendukung lini manajerial birokrasi. Untuk itu, tahap pertama yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah adalah “merapatkan barisan” pada lini dinas-(dinas) terkait dengan menempatkan ketuntasan yang berkualitas sebagai program bersama sehingga program ini menjadi program lintas sektor/dinas. Tahap berikutnya, dinas-dinas secara bersama-sama mengembangkan perannya bersama pemangku kepentingan terkait di luar negara agar terbentuk mekanisme perencanaan sampai dengan implementasi serta evaluasi bersama pada program kemitraan tersebut.

Model/Solusi Usulan Pemangku Kepentingan Daerah Ciamis

Solusi yang menonjol yang diajukan dari kajian bersama di Ciamis adalah semacam konsep “sekolah berciri sesuai dengan karakter lingkungan; berkembang dari lingkungan dan untuk mengembangkan lingkungan”. Model usulan ini bahkan sudah diimplementasikan, sebagiannya telah pada tahap pengembangan. Lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan sosial, ekonomi dan budaya. Kendati tidak secara khusus menjadi perda hal, ini boleh dikatakan konsep kabupaten, karena menjadi semacam kristalisasi dari upaya otonomi daerah di bidang pendidikan. Kristalisasi ini berbentuk gabungan antara tiga hal: *pertama*, derivasi secara luas dari implementasi pemenuhan akan hak-hak pendidikan, sosial, dan ekonomi masyarakat sehingga daerah perlu menyelenggarakan pendidikan secara merata, berkualitas dan relevan. *Kedua*, derivasi kewenangan wajib daerah untuk menyiapkan dan mengembangkan tenaga kerja SDM di daerah. *Ketiga*, belajar dari solusi lokal yang dipilih masyarakat yang ternyata efisien-efektif, lebih sinergis dan berkarakter lingkungan (lokal) untuk menuntaskan pendidikan dasar di daerah. Oleh karena itu pemangku kepentingan memandang perlu solusi lokal atau embrio model dikerangkai secara lebih sistemik. Untuk itu, peluang yang terbuka di ranah hukum/peraturan, administrasi pemerintahan, serta peluang yang terbuka karena potensi-potensi dinas-dinas, potensi sosial-ekonomi serta sosial-budaya kependidikan perlu dimobilisasi untuk pengembangan dan aplikasi konsep tersebut.

Aplikasi konsep ini pada tingkat mikro adalah menekankan pengembangan Kurikulum Terkait Satuan Pendidikan (KTSP) serta pengembangan kompetensi sosial, ekonomi, dan budaya bagi para guru seperti yang diamanatkan Permendiknas 16/th 2007, serta sinergitas antara sekolah/program paket dengan lembaga pendidikan (berbasis) masyarakat dan kelembagaan usaha ekonomi.

Karena daerah mengalami keterbatasan untuk mengembangkan KTSP dan para guru juga tidak seluruhnya kompeten secara sosial/lingkungan, daerah perlu mengembangkannya dengan cara menempatkan lini dinas-dinas sebagai fasilitator agar tiga pemangku kepentingan utama pendidikan berbagi sumber daya dan anggaran daerah menjadi bersifat lintas sektor/dinas untuk penyiapan SDM daerah ke depan. Gagasan ini sedang didiskusikan untuk menjadi peraturan daerah di DPRD.

Dengan kemitraan dengan pihak-pihak lain yang mempunyai sumber daya lokal, maka kekurangan layanan masing-masing pihak dapat diperbaiki. Selain itu, terjadi keadaan berbagi beban dan tanggung jawab serta transparansi untuk mengatasi masalah penuntasan secara bersama-sama. Pemanfaatan sumber daya lokal untuk menutupi kekurangan atau keterbatasan sumber daya seperti yang selama ini berjalan dilaksanakan melalui kerja sama kemitraan: sekolah/madrasah, penyelenggara pendidikan SMP Satu Atap, Paket B dan C sebagai kepanjangan pemerintah harus bekerja sama dengan MUI/pesantren, PKBM dan dunia usaha lokal serta desa.

Pilihan kerja sama kemitraan sebagai jalan keluar dianggap sebagai tahap lanjutan dari “intervensi/bantuan” oleh dinas-dinas yang telah lama masuk ke lembaga-lembaga masyarakat dan pemanfaatan inovasi yang telah terbukti berhasil di masyarakat. Inovasi seperti itu juga telah memberi pelajaran kepada pemangku kepentingan bahwa penguatan lembaga pendidikan milik pemerintah secara sepihak hanya akan menghancurkan lembaga pendidikan swasta yang sebenarnya membantu pemerintah. Inovasi yang dimaksud adalah SMP-Satu Atap yang bersinergi dengan SD dan PKBM-KBU yang bersinergi dengan dunia usaha di tempat peserta didik bekerja (inovasi pemerintah); SMP-Satu-Atap yang bersinergi dengan SD, Desa, dan MUI Kecamatan (inovasi/prakarsa guru dan komite Sekolah), serta SMP atau PKBM yang diadakan oleh atau di pondok pesantren (inovasi masyarakat).

Selama ini inovasi-inovasi di atas, kendati telah mencoba menambah layanan pembelajaran nilai, dan atau ketrampilan serta memotong biaya dan waktu/jarak, pelaksanaan belum sistemik: sebagian inovasi belum memberikan layanan yang komprehensif (*value, knowledge, knowhow*), belum memberikan peran *governance* kepada pemangku kepentingan lain ke dalam sistem penyelenggaraan, dan belum terjadi *sharing* sumber daya serta belum menjamin keikutsertaan kelompok yang miskin/terpinggirkan. Disadari pula bahwa layanan inovatif tersebut masih kurang berkualitas karena pemerintah pusat dan daerah selama ini kurang memasukkannya ke dalam sistem pendidikan (daerah) yang ada. Agar penyelenggaraannya lebih sistemik dan berkualitas, maka “model penuntasan” harus mengubah cakupan isi (komponen) terutama dengan menambahkan pendidikan nilai/karakter dan pelajaran ketrampilan dan

penyelenggaraan (konfigurasi pemangku kepentingan atau kemitraannya) dengan melibatkan desa serta penyempurnaan bantuan BOS dan bantuan Provinsi.

Penambahan pendidikan nilai (agama/budaya)/karakter (termasuk kewirausahaan) perlu dilakukan di luar jam pelajaran kepada siswa, terutama oleh pesantren atau MUI terdekat serta oleh *role model* pengusaha lokal. Begitu pula sebaliknya, para santri “disekolahkan” di dalam pesantren dengan mengikutkannya pada Paket B dan C agar tidak terlalu mengganggu jadwal pembelajaran keagamaannya. Dari 563 pesantren yang ada sekarang, baru 60 pesantren saja yang telah bekerja sama dalam program penuntasan, dan bahkan sedikit sekali pesantren yang memberikan pelajaran ketrampilan praktis. Oleh karena itu, dinas atau dunia usaha perlu didekatkan untuk melakukan tupoksi seperti itu di pesantren-pesantren. Sejauh ini memang sebagian pesantren telah menyelenggarakan pendidikan setingkat SLTP dan SLTA, tetapi kebanyakan berbentuk madrasah dan sedikit saja yang menyelenggarakan pendidikan formal MTS, MA, atau SMP/SMA/SMK. Selain itu, pesantren yang menyelenggarakan pendidikan formal, MTs, atau MA kurang tersentuh bantuan pemda karena Anggaran Pemda memang menurut ketentuan perundangan tidak diperkenankan dialokasikan untuk lembaga-lembaga yang berada di bawah yuridiksi Kementerian Agama. Jadi, untuk menembus kebuntuan seperti itu, pemangku kepentingan sepakat untuk menyalurkan bantuan sosial untuk membantu siswa miskin, khususnya yatim-piatu di panti yang berada di Pesantren dengan syarat mereka menempuh pendidikan reguler (MTs atau SMP)⁴. Upaya ini ditempuh agar semua pesantren berpartisipasi menuntaskan wajib belajar dengan bekerja sama dengan dinas pendidikan, dinas sosial, perindustrian dan kehutanan dst, tidak hanya menciptakan santri menjadi berpendidikan formal atau kesetaraan (tamat wajar), melainkan juga trampil dan kelak dapat menghidupi lingkungan sosial, ekonomi dan budayanya.

Karena mondok atau kost di pondok pesantren juga berperan penting untuk memotong jarak/waktu dan biaya individual, maka pemangku kepentingan mendesak Pemerintah agar mendorong semua pesantren untuk menyelenggarakan pesantren wajib belajar melalui program Paket Kesetaraan, Paket kesetaraan-plus-ketrampilan atau bahkan mengembangkan pendidikan formal. Sebagai timbal baliknya, pesantren diharapkan mendukung pelaksanaan UU Perkawinan yang membatasi usia pernikahan agar penduduk usia pranikah dapat menamatkan pendidikan dasarnya.

Di samping menambahkan pendidikan nilai /karakter pada isi kurikulumnya, pemerintah dipandang perlu menambahkan pelajaran ketrampilan berikut kemitraannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pemerintah daerah perlu

⁴ Pada tahun lalu disalurkan oleh Dinas Sosial sebesar Rp 1150 juta untuk membantu sebesar Rp 3 ribu/hari/anak para yatim /piatu di Kabupaten Ciamis.

bekerja sama dengan dunia usaha dalam menyelenggarakan pendidikan program Paket B-plus ketrampilan dan mendorong sekolah-sekolah memanfaatkan penyuluh-penyuluh dari berbagai dinas. Dunia usaha yang bersedia melaksanakan program Paket B-plus ketrampilan mendapat prioritas untuk dibantu dengan permodalan (melalui PKBM-KBU). Pilihan penambahan pendidikan ketrampilannya, termasuk pada pendidikan dasar formal di SD/MI dan SMP/MTs, dipandu oleh prinsip yang disebut para pemangku kepentingan sebagai “demand driven matched potensi” yang petanya didasarkan oleh kebijakan Dinas Perindustrian sehingga jenis pendidikan ketrampilannya tinggal ditentukan mengikuti peta tersebut. Upaya ini diharapkan akan meningkatkan peran sekolah/madrasah sebagai lembaga penyiapan sdm bagi (kebutuhan) industri setempat.

Konsep pembelajaran ketrampilan dasar ini harus bertumpu pada guru pelatih, sarana-prasarana sekolah dan balai pendidikan ketrampilan serta pelatih tehnik pemasaran yang telah dimiliki Pemda sendiri. Ini terutama untuk mengatasi ironi kebijakan Pusat, yang nampak lebih peduli olah raga dan kesenian sehingga menempatkan guru PNS-nya untuk itu, tetapi kurang peduli terhadap kebutuhan SDM dengan ketrampilan yang dapat mendukung dan mengembangkan ekonomi lokal. Oleh karena itu, ketentuan Kemendiknas bahwa kepala sekolah harus mempunyai kompetensi sosial/lingkungan dapat dipakai sebagai landasan bagi pemda untuk mendukung kebijakan daerah di atas. Yaitu, menyiapkan setiap calon pendidik dengan pelatihan ketrampilan dasar menjelang penempatannya sebagai guru ataupun sebagai kepala sekolah, agar menjadi komponen dari “sekolah berkarakteristik, hidup dan mengidupi lingkungan. Sebelum hal ini dapat dicapai, maka perlu dipikirkan kemungkinan diterapkannya *mobile training unit* oleh Dinas Tenaga Kerja untuk melayani kebutuhan ketrampilan pihak desa, dunia usaha, dan sekolah/madrasah. Ke depan, pendidikan ketrampilan dasar ini seharusnya menjadi tanggungjawab pemerintah daerah dan provinsi memegang peran *capacity building* terhadap kabupaten/kota.

Di samping itu, BKD harus berani berorientasi pada pemerataan ke daerah-daerah terbelakang dan terpencil agar kelebihan guru di perkotaan dapat secara bertahap diseimbangkan secara proporsional, agar kekuangan guru yang dihadapi SMP Satu Atap dan pendidikan paket kesetaraan di perdesaan dapat diatasi. Untuk itu, menurut pemangku kepentingan di Ciamis, dana proyek sertifikasi guru akan lebih baik jika dialihkan pada pengiriman guru-guru untuk pelatihan ketrampilan dasar, atau jika mungkin, pengadaan guru PNS ketrampilan. Jenis ketrampilan yang dibutuhkan sekarang adalah ketrampilan untuk mengembangkan pangan yang selama ini diimport dari daerah lain dan

teknologi pengolahan bahan lokal yang selama ini diolah di luar daerah, seperti pisang.

Dengan demikian, konsep yang berkembang di Ciamis adalah berbagi beban, berbagi sumber daya di antara pemangku kepentingan. Memang diperlukan Perda atau Keputusan Bupati yang menekankan bantuan untuk penguatannya untuk memperdalam sinergitas kemitraan tersebut.

Di samping penambahan pendidikan nilai/karakter dan ketrampilan, penuntasan pendidikan dasar dipandang perlu melibatkan desa. Di luar pendekatan yang menekankan kerja sama dengan lembaga keagamaan dan dunia usaha, pemerintah daerah juga perlu memperdalam keterlibatan Desa, baik sebagai institusi negara maupun sebagai institusi yang mewakili masyarakat. Ini berarti Desa perlu dikoordinasikan dalam kesatuan lini birokrasi dan diaktifkan sebagai saluran partisipasi politik pendidikan warga desa. Oleh karena itu pertama, keterlibatan yang masih terbatas (100 Desa dari 400-an Desa) dalam penuntasan khususnya dalam pendanaan warga miskin melalui alokasi ADD perlu dituntaskan. Kedua, pembentukan Yayasan milik komunitas Desa atau Sekolah yang sebagiannya telah berhasil mengumpulkan dana dari perantau asal desa/sekolah tersebut, perlu dituntaskan pengembangannya. Ketiga, perlu dicari jalan agar (Komite) Sekolah dapat terhubung secara politik dengan desa-desa. Ini penting, karena selama ini (Komite) Sekolah tidak mempunyai lembaga yang menjadi pihak kemana (Komite) Sekolah harus bertanggungjawab kepada masyarakat, dan sebaliknya Desa sebagai satuan komunitas tidak tahu harus kemana menyalurkan secara sistemik aspirasi politik pendidikannya.

Di samping melibatkan desa, upaya penuntasan pendidikan dasar perlu memperbaiki atau menyempurnakan bantuan pusat khususnya dana BOS dan bantuan program Provinsi khususnya pada program Paket: dari sebelumnya yang dialokasikan per paket perlu disempurnakan menjadi percalon siswa. Penyempurnaan dapat diubah dalam bentuk *voucher* kepada siapa saja yang telah tamat SD/MI. Hal ini agar tidak satupun calon peserta pendidikan SLTP atau Paket B yang secara konstusional berhak atas pendidikan dasar terpinggirkan. Selama ini hanya mereka yang mampu bersekolah saja yang mendapat bantuan BOS. Pemerintah kemudian mencoba membantu mereka yang tidak (mampu) bersekolah ke sekolah reguler tetapi mengikuti Paket kesetaraan. Namun, bantuan itu tidak rutin sehingga terjadi diskriminasi.

Cara lain untuk menyempurnakan bantuan BOS adalah dengan memperhatikan dana minimal yang dibutuhkan untuk mengoperasikan suatu lembaga sekolah/madrasah, bukan diberikan mengikuti jumlah siswanya seperti yang berlaku sekarang ini. Ketentuan BOS selama ini kurang “adil” kepada sekolah berpeserta didik sedikit, karena dengan memberikan anggaran sesuai jumlah siswanya yang sedikit, dana dari BOS itu tak akan cukup

untuk mengoperasionalkan lembaga itu sehingga sekolah/madrasah kecil itu terpaksa memungut iuran untuk kelangsungan operasinya. Padahal sekolah bersiswa sedikit biasanya berada di kantong-kantong kemiskinan/keterpencilan. Kedua, memperkuat fokus pemanfaatan dana dan pengawasannya, dengan mengoperasionalkan bangun hubungan governance desa-komite sekolah-sekolah yang diusulkan di atas. Penyempurnaan dana BOS dan bantuan provinsi itu, termasuk dengan cara melibatkan desa dalam urusan ini adalah penting untuk mengubah konsep subsidi negara yang semula melayani kepentingan sekolah (*school based subsidy*), menjadi negara yang memberikan hak-hak warga atas pembiayaan pendidikan warga sebagai mustahik (yang berhak atas bantuan negara) melalui kewenangan desa yang mewakili kepentingan warga. Di samping itu, sinergitas menempatkan kerja sama pemangku kepentingan itu dalam arena publik sehingga membuka jendela transparansi dan pertanggung jawaban publik. Hal ini karena bangun sinergitas desa-komite sekolah-sekolah yang diusulkan itu, akan menuntut sedikit banyak keterbukaan satu sama lain.

Peningkatan mutu lulusan menyangkut nilai keberagamaan dan ketrampilan sebagai hasil kebijakan kemitraan di atas juga diharapkan pada gilirannya akan berakibat pada peningkatan makna /nilai pendidikan sekolah, perbaikan orientasi kurikulum, peningkatan keterpaduan layanan, serta perbaikan prospek nilai ekonomi dan sosial lulusan, baik di mata masyarakat maupun di mata pihak dunia usaha. Jika ini terjadi, maka menyekolahkan anak bagi orangtua menjadi kebutuhan sehingga “mau membeli” (meningkatkan indikator partisipasi pembiayaan), dan penilaian para penyelenggara pendidikan bahwa masyarakat kurang sadar akan pendidikan juga akan berubah. Di pihak lain, keterlibatan pemangku kepentingan dalam sinergi kerja sama dengan sekolah, pada gilirannya akan mendorong mereka untuk lebih “menyadarkan” masyarakat akan perlunya pendidikan.

Model/Solusi Usulan Pemangku Kepentingan Daerah Minahasa Selatan

Sebagai kabupaten yang baru, Pemerintah Daerah Minahasa Selatan masih disibukkan dengan pembenahan infrastruktur, sarana-prasarana, dan konsolidasi birokrasi. Oleh karena itu, nampak secara umum usulan pemangku kepentingan daerah ini lebih menekankan tiga hal: pendalaman-pendalaman program yang telah ada, penambahan pendidikan ketrampilan dasar dan peningkatan peran pemangku kepentingan yang selama ini telah terlibat, serta pemerataan layanan serta pelibatan desa secara lebih sistemik. Pemerataan layanan, penambahan pendidikan ketrampilan dasar dan pelibatan desa secara lebih sistemik dianggap penting, karena visi-misi pengembangan Kabupaten Minahasa sebagai daerah

agropolitan dan minapolitan secara khusus menuntut penajaman jenis pendidikan (ketrampilan) dan penajaman peran desa-desa sesuai dengan karakter ideal peruntukannya secara geo-ekonomi.

Kendati demikian, daerah sejauh ini masih belum –tetapi perlu- masuk pada perencanaan pendidikan ketrampilan dan peran desa secara spesifik. Se jauh ini, daerah masih terbatas pada gagasan zonasi (desa-desa hortikultura di pegunungan, tanaman pangan di bawahnya, dan perikanan di desa-desa pantainya, terutama di dua kecamatan) dan arah penyiapan sdm daerah secara umum. Dengan demikian, di samping ke depan sdm harus diproyeksikan agar relevan. Sementara itu, daerah dalam tahap penyempurnaan infrastruktur, sarana-prasarana dan konsolidasi birokrasi yang sejak dini dipandu (reorientasi) ke arah visi misi dalam menyiapkan SDM pada tingkat pendidikan dasar.

Cara penuntasan wajar agar efisien-efektif pada lini birokrasi dapat dilakukan, antara lain melalui pemerataan penyebaran guru dan sarana-prasarana pembelajaran terutama ke perdesaan. Upaya ini perlu dilakukan untuk mengatasi kekurangan kuantitatif dan kualitatif guru dan sarana-prasarana serta layanan pembelajaran, terutama di perdesaan. Upaya ini juga diharapkan dapat menunjang pengembangan SMP Satu Atap dan PKBM untuk meningkatkan cakupan program Paket B dan C di perdesaan. Ketersediaan SMP Satu Atap dan Paket B dan C dianggap dapat mengatasi masalah jarak dan biaya individual yang selama ini telah menyebabkan lemahnya angka melanjutan dari SD.

Cara yang lain, profesionalitas gurunya ditingkatkan. Guru yang ada, di samping persebarannya kurang ke perdesaan, banyak di antaranya kurang profesional bahkan kualifikasinya tidak sesuai dengan pelajaran yang diampu. Kebijakan Pemerintah pusat menempatkan guru menjadi pengelola BOS telah mengurangi konsentrasi para guru dalam mengajar. Di samping itu terdapat gejala luas bahwa profesi guru bukan lagi dipandang sebagai “panggilan hidup”, tetapi sekedar untuk mencari hidup. Oleh karena itu, di samping melalui redistribusi guru ke daerah perdesaan dan sertifikasi untuk menaikkan kualitas guru, moral para guru juga perlu dikembalikan kepada nilai dasar (nilai agama seperti Kristiani dan profesionalisme) dengan pembinaan pegawai terutama PNS oleh pemerintah daerah. Pembinaan pegawai ini juga dapat menimbulkan keteladanan guru sebagai role model yang lebih baik terhadap para siswa.

Di samping itu, perlu perda untuk menghapus kriminalisasi (korupsi) terhadap desa miskin yang terpaksa mengalokasikan dana ADD untuk mengoperasikan SMP Satu Atap. Untuk itu diperlukan Perda yang dapat memberikan ruang untuk alokasi seperti itu, misalnya dengan syarat RAPBS SMP Satu Atap itu telah disetujui oleh rapat desa.

Cara lain untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi adalah menyangkut pemanfaatan dana (BOS, dana provinsi dan dana 20% APBD, serta dana yang dihimpun oleh Komite Sekolah) untuk pendidikan. Hal yang penting adalah peningkatan pengawasan oleh lembaga terkait (seperti Komisi di DPRD, Dewan Pendidikan, dan Komite Sekolah) agar peruntukannya sesuai dengan prioritas operasional sekolah sehingga kuantitas dan kualitas layanan sekolah dapat meningkat. Di samping itu, untuk sekolah yang menerima BOS sedikit karena siswanya sedikit sehingga tidak cukup untuk membiayai operasi sekolah itu, paket bantuan BOS Pusat seharusnya dilengkapi dengan bantuan tambahan dari pusat, atau oleh pemerintah daerah agar sekolah tersebut tetap dapat beroperasi, mengingat sekolah seperti ini kebanyakan justru berada di lingkungan masyarakat miskin atau terpencil sebagai “batu sandungan” penuntasan.

Pembenahan yang lain adalah pada cara distribusi bantuan agar dapat mencapai sasaran. Banyak sekolah dengan jumlah siswa sedikit, pada kenyataannya justru berada di tengah masyarakat yang memiliki banyak anak usia sekolah yang tidak bersekolah. Ini menunjukkan perlunya (cara) distribusi bantuan BOS diubah: diarahkan ke setiap anak usia sekolah,—bukan hanya diberikan kepada yang telah berada di sekolah— agar mereka beserta orang tua masing-masing yakin telah mendapatkan biaya sehingga tidak ragu-ragu lagi untuk melanjutkan pada sekolah yang terdekat. Pemberian bantuan dalam bentuk *voucher* ke setiap (calon) siswa akan menimbulkan kompetisi antar sekolah untuk merebut dana itu sehingga diharapkan akan terjadi efisiensi. Cara ini juga merupakan sikap negara yang dapat “mewargakan” warga negaranya dan bersikap adil kepada semua warga.

Sejauh ini anggaran dan dana yang ada (BOS, dana dari propinsi dan kabupaten, serta dana yang berhasil dikumpulkan Komite Sekolah) jumlahnya belum mencukupi. Oleh karena itu, program bantuan sosial dan program beasiswa oleh daerah yang sekarang dilaksanakan perlu ditajamkan pemanfaatannya untuk mengatasi kekurangan anggaran operasi sekolah. Di samping itu, Komite Sekolah diharapkan lebih inovatif yaitu mencari dana tanpa harus memberatkan orang tua dari kelompok miskin.

Cara lain untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi adalah dengan meningkatkan sinergitas antar dinas terkait dengan penanganan anak dari keluarga kurang mampu. Antara lain, melalui program PKH dan program *retrieval*. Program Keluarga Harapan (PKH) dari pemerintah Pusat bertujuan mengentaskan rumah tangga miskin dari aspek ekonomi, kesehatan, dan pendidikannya dengan bantuan finansial untuk keluarga. Program ini telah diimplementasikan di Minahasa Selatan (sebagai salah satu daerah *sample pilot project*) dengan mengkoordinasikan beberapa dinas di daerah sekaligus (Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Dinsosnakertrans serta Kantor Kemenag).

Program ini menguatkan keluarga miskin untuk mendorong anaknya bersekolah. Program-program semacam itu perlu diperluas operasinya, mengingat program yang memperkuat sisi permintaan ini belum banyak dilakukan. Padahal, lemahnya sisi permintaan akan pendidikan inilah yang menjadi sebab utama dari lemahnya ketuntasan pendidikan dasar di kantong-kantong kemiskinan. Untuk menopang upaya itu, diperlukan juga penajaman peran dinas sosial, antara lain pekerja sosial masyarakat (Peksosmas), bersama Karang Taruna, dan PKK untuk menggarap masalah peer group dan role model ini, dengan bersinergi dengan dinas-dinas lain dan LSM yang menggarap ekonomi mikro /komunitas dengan menyertakan SP3 (Sarjana Penggerak Pembangunan Perdesaan) ke desa-desa mendorong tingkat “permintaan akan pendidikan” yang lemah. Pemangku kepentingan melihat perlunya pendekatan kesejahteraan didahulukan sebelum dilaksanakan pendekatan hukum perlindungan anak. Pendekatan yang fleksibel ini dimunculkan mengingat masih banyak kasus anak terlibat pekerjaan yang menghasilkan uang, yaitu terutama di masyarakat nelayan yang pada umumnya memang miskin.

Di samping meningkatkan profesionalitas para guru PNS, mendistribusi guru dan meningkatkan sinergitas antar dinas untuk meningkatkan layanan (sebagai sisi *supply*), serta upaya meningkatkan daya beli (permintaan), kekurangan pada pendidikan nilai dan ketrampilan sebagai sisi *supply* pada pendidikan dasar juga harus diperbaiki dengan program dan sumber daya yang ada.

Untuk itu, pemerintah daerah perlu memperkuat para guru dan penyuluh ketrampilan pada pendidikan kesetaraan Paket B dan C agar lulusan SLTP yang tidak meneruskan pendidikannya memiliki ketrampilan hidup. Masalahnya adalah selama ini guru yang dapat melayani mereka pada Paket Kesetaraan adalah non-PNS dengan penguasaan materi ketrampilan dan pembelajarannya juga lemah. Oleh karena itu, perlu ditingkatkan agar para guru dan penyuluh ketrampilan dapat melengkapi peserta didik, terutama dengan ketrampilan yang mendukung visi-misi agropolitan dan minapolitan. Upaya pelatihan perikanan (misalnya penetasan ikan kerapu) yang dilakukan swasta nasional di teluk Amurang perlu dijadikan peluang oleh daerah untuk melakukan pelatihan bersama secara massal untuk kepentingan warga (Paket B dan C, atau lainnya), dunia usaha, dan pemerintah daerah sendiri.

Penambahan pengetahuan ketrampilan dasar seperti di atas seharusnya diberikan pada tingkat pendidikan dasar dan bahkan, menurut seorang Guru Besar Sekolah bidang pendidikan yang menjadi peserta diskusi kajian bersama, kurikulum terapan pendidikan ketrampilan wajib diberikan di SLTP, mengingat banyaknya lulusan SLTP yang tidak melanjutkan. Namun untuk saat ini, pendidikan ketrampilan belum dapat diberikan di sekolah, oleh karena

jam pelajaran di sekolah telah padat. Oleh karena itu, pendidikan ketrampilan sebagai mulok dan ekstrakurikuler di sekolah-sekolah, perlu ditingkatkan terutama dengan memperbaiki *mismatched* antara spesifikasi guru dengan jenis ketrampilan yang diajarkannya, melalui pelatihan. Untuk pelaksanaan pelatihan tersebut, maka sinergi antara Bidang Pendidikan Dasar, Pendidikan Luar Sekolah (Dinas Pendidikan), dan Balai Latihan Kerja (Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi) diperlukan. Sudah saatnya pendidikan ketrampilan dasar ini menjadi tanggung-jawab daerah.

Di samping itu penambahan pendidikan ketrampilan dasar yang sementara ini telah diberikan pada Paket B dan C —di antaranya bermuatan 80% *vocational*—, BLK serta upaya pelatihan ketrampilan (komputer, jahit menjahit dst) yang dilakukan oleh swasta dan LSM, semua itu perlu dipermudah, diperluas dan ditingkatkan operasinya. Pelaksanaan pembelajaran pada Paket B dan C yang waktunya bersifat fleksibel, dan tempatnya didekatkan dengan peserta dianggap cocok untuk menembus ketidaktuntasan pendidikan dasar pada banyak anak dari keluarga petani dan nelayan. Untuk itu, para penyuluhnya perlu ditingkatkan relevansinya dan pendanaan program Paket kesetaraan di bawah Dinas Pendidikan yang sementara ini bergantung hanya pada anggaran provinsi perlu dukungan anggaran kabupaten. Pemangku kepentingan juga menambahkan bahwa sebaiknya dunia usaha lokal diberi peluang untuk mengambil anak asuh dengan membiayai pendidikannya dan kemudian memanfaatkan ketrampilan yang diperolehnya setelah lulus untuk kemajuan usahanya.

Di samping pendidikan ketrampilan, pendidikan karakter bangsa melalui *civic education* seharusnya dijadikan kurikulum wajib di sekolah, bahkan jika perlu dibentuk kurikulum Nasional. Begitu juga pendidikan kewirausahaan yang sangat diperlukan bagi siswa, mengingat tingginya kecenderungan lulusan yang ingin menjadi pegawai negeri atau merantau sehingga di Minahasa Selatan sendiri kekurangan SDM yang memadai untuk pengembangan usaha lokal. Untuk itu guru kunjung oleh pengusaha lokal yang selama ini baru berupa rintisan, perlu digalakkan. Kepramukaan perlu direvitalisasi dan Pelayanan Siswa (Pelsis) dan sejenisnya yang merupakan layanan oleh lembaga sosial keagamaan perlu diperkuat antara lain dengan dukungan Dinas Pendidikan-Mappenda (Kemenag) serta dukungan Badan Musyawarah antar Agama (Bamag). Sinergitas itu dapat dilakukan dalam bentuk perkemahan remaja, penyelenggaraan lintas agama pada perayaan hari besar agama di sekolah dan seterusnya.

Akhirnya, di balik upaya-upaya penuntasan pendidikan dasar yang telah disebutkan di atas, secara umum calon peserta didik seharusnya disiapkan secara lebih sistematis sejak dini. Oleh karena itu, penuntasan pendidikan dasar akan lebih berhasil jika ditopang oleh pendidikan usia dini (PAUD) yang luas dan merata. Oleh karena itu upaya sinergitas yang telah dirintis antara Dinas

Pendidikan dengan PKK desa/kelurahan, dan lembaga pendidikan berbasis keagamaan pada penyelenggaraan PAUD ini perlu diperluas.

Hal terakhir yang penting untuk penyelenggaraan, menurut pemangku kepentingan, adalah peran desa yang sejak muncul SD Inpres terpinggirkan, maka dalam era otonomi daerah sekarang, peran desa harus direvitalisasi sebagai mitra, bukan hanya dalam penyelenggaraan PAUD, melainkan juga dalam penyelenggaraan pendidikan dasar.

PENUTUP

Dari uraian pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa masalah atau hambatan penuntasan pendidikan dasar yang paling mendasar di tiga daerah kajian bermula dari tidak terjaminnya kelangsungan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat dalam sistem penyelenggaraan pendidikan oleh negara. Dengan kata lain penuntasan pendidikan dasar akan lebih baik apabila penyelenggaraan dan pelayanannya didasarkan sekaligus sebagai pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakatnya. Hal ini bukan hanya bertolak dari “ideologi keseimbangan” bahwa kebijakan pendidikan yang baik berikut program-programnya harus memberikan layanan yang selaras antara layanan pembelajaran nilai-nilai (*values*), ilmu pengetahuan (*knowledge and sciences*), dan ketrampilan (*know how*). Selain itu, bertolak dari realisme bahwa program penuntasan yang ada menghadapi “batu sandungan”, yaitu masyarakat yang menganggap belum terlayani dengan baik, pada umumnya secara sosio-kultural dan ekonomi adalah resisten atau marginal. Dengan demikian, setidaknya-tidaknya dengan mengedepankan gagasan daerah yang menekankan prinsip-prinsip dan kebutuhan esensial masyarakat daerah, program penuntasan yang “terbarukan” itu akan diterima, bahkan dibutuhkan masyarakat, karena sekurang-kurangnya “menjanjikan” pengembalian hak-hak ekonomi dan sosial-budayanya ke depan. Oleh karena itu, benang merah yang sama dari usulan daerah adalah bagaimana menghidupkan ciri pendidikan dasar yang dibutuhkan daerah berikut prinsip-prinsip, sistem, dan cara menyampaikan layanannya agar di samping lebih demokratis, juga akan terjalin secara sistemik dalam sinergitas antara negara-masyarakat-pasar. Kondisi ini memerlukan kemauan politik untuk memperluas dan memperdalam desentralisasi dan demokratisasi pendidikan.

Kendati secara umum solusi yang diajukan ketiga daerah mempunyai kesamaan dalam hal prinsip-prinsip rasionalitas kebijakan, yaitu pengembalian hak-hak ekonomi dan sosial-budaya kepada warga dan daerah, (rasionalitas) programnya yang ditampilkan masing-masing daerah menampilkan berbagai perbedaan. Perbedaan ini disebabkan oleh sekurang-kurangnya empat hal yaitu; tingkat pemanfaatan kewenangan otonomi yang dimiliki, tingkat ketergantungan kepada program-program pusat; posisi variabel anggaran pusat

pada model solusi yang diajukan, dan peran yang diberikan kepada masyarakat dan dunia usaha. Secara umum nampak bahwa program yang diusulkan Ciamis lebih maksimal—dibandingkan Wonosobo dan Minahasa Selatan— dalam memanfaatkan kewenangan otonominya; relatif inovatif dan independen dalam melaksanakan program pusat; lebih mampu memanfaatkan sumber daya lokal untuk mengompesasi kekurangan anggaran Pusat; serta lebih luas dan mendalam kemitraannya dengan masyarakat dan dunia usaha.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Ciamis, 2008. *Kajian Pengembangan Kawasan Tertinggal Tahun 2008*, Ciamis: Pemda Ciamis.
- Boudon, Raymond. 1974. *Education, Opportunity and Social Inequality: Changing prospects of Western Society*, New York: Wiley Series.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2007, *Wajib Belajar Pendidikan Dasar 1945–2007*. Jakarta: Depdiknas.
- Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis. 2008, *Statistik Pendidikan tahun 2007/2008*. Ciamis: Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis.
- Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Kabupaten Wonosobo. 2008. *Profil Pendidikan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah Tahun 2008/2009*, Wonosobo: Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Kabupaten Wonosobo.
- Giroux, Henry A. 1981. *Ideology, Culture and the Process of Schooling*, Washington DC: Falmer Press.
- Pemerintah Kabupaten Ciamis. 2008. *Laporan Hasil Monitoring dan Evaluasi : Pelaksanaan Program Pendanaan Kompetisi Akselerasi Peningkatan IPM Jawa Barat di Kabupaten Ciamis*, Ciamis: Pemerintah Kabupaten Ciamis.
- Pemerintah RI. 2003. *Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*, Jakarta: Pemerintah RI.
- Pemerintah RI, 2004. *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Pemerintah RI.
- Sukarno, Makmuri, Dede Wardiat dan Titik Handayani. 2010. *Mencari Model Alternatif Penuntasan Pendidikan Dasar*, Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan LIPI & AlMatera Publishing.

Website:

<http://www/depdiknas.go.id>, Renstra Depdiknas 2004–2009. (<http://pelangi.dit-plp.go.id>).

<http://www/ri.go.id>, Peraturan Pemerintah No.47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar.

NELAYAN DAN PERTARUNGAN TERHADAP SUMBER DAYA LAUT

FISHERMEN AND THE BATTLE OF MARINE RESOURCES

Rusli Cahyadi

Peneliti Bidang Ekologi Manusia pada Pusat Penelitian Kependudukan LIPI
ruslic27@gmail.com

Abstract

The main problem of fishermen and marine resources is what was expressed simply by the World Bank & Food and Agriculture Organization: "Too many fishers chasing too few fish." As a result, the effort to fish is not efficiently proceeded. This can be seen from the yearly global loss that reaches USD \$50 billion. Various frameworks and approaches to intensify marine resource management efforts were introduced and adopted in order to reduce further losses. This paper tries to review those approaches by placing traditional fishermen as the departing point of the analysis. The writer's argument is that traditional fishermen are less considered in the frameworks of marine resource management. This is unfortunate considering that traditional fishermen provide a major contribution towards the welfare of most of the world's population from the standpoints of economy, employment opportunities, and healthcare. In an effort to clarify the argument, the writer will put forward examples of marine resource management and explain the position of fishermen in relation to the management of marine resources.

Keywords: *Traditional Fishermen, Marine Resources and Management*

Abstrak

Persoalan utama nelayan dan sumber daya laut adalah apa yang dikemukakan secara sederhana oleh World Bank & Food and Agriculture Organization, "*too many fishers chasing too few fish*". Akibatnya, upaya penangkapan tidak berjalan efisien, yang tercermin pada kerugian global per tahun yang mencapai US\$ 50 miliar. Berbagai kerangka pendekatan untuk pengelolaan sumber daya laut kemudian diperkenalkan dan diadopsi untuk mengurangi kerugian lebih lanjut. Tulisan ini mencoba mengkritisi berbagai pendekatan tersebut dengan menempatkan nelayan tradisional sebagai titik tolak analisis. Penulis berargumen bahwa nelayan tradisional kurang mendapatkan tempat dalam berbagai kerangka pendekatan pengelolaan sumber daya laut. Sementara itu, di sisi lain nelayan tradisional memberikan kontribusi yang besar terhadap kesejahteraan sebagian besar penduduk dunia, mulai sisi ekonomi, penyerapan tenaga kerja, hingga kesehatan. Dalam upaya menjelaskan argumen tersebut, penulis akan mengemukakan contoh-contoh pengelolaan sumber daya laut dan menjelaskan posisi nelayan

Kata Kunci: Nelayan Tradisional, Sumber Daya Laut & Manajemen

PENDAHULUAN

Perspektif *Open-Access* and *The Tragedy of The Commons*

Laut di masa lalu kerap dipandang sebagai sumber daya yang terbuka bagi siapapun (*open access*) serta menjadi milik bersama (*common property*). Pandangan semacam ini menyebabkan siapapun bisa masuk dan mengambil sumber daya yang ada di dalamnya dengan peralatan apa saja serta dalam jumlah tidak terbatas. Pandangan tentang laut sebagai *common property* inilah yang dijadikan sebagai dasar bagi penjelasan krisis sumber daya laut.

Teori yang paling sering dipergunakan untuk menjelaskan kondisi tersebut adalah *the tragedy of the common* dari Garrett Hardin (1968¹). Hardin menjelaskan bahwa pada sumber daya yang bersifat *common property*, eksploitasi oleh individu (nelayan) akan terus dilakukan meski jumlah tangkapan semakin berkurang. Dengan kata lain, meski pada kenyataannya jumlah hasil tangkapan terus berkurang, nelayan bukannya akan mengurangi upayanya untuk menangkap (sehingga sumber daya bisa pulih kembali), tetapi justru akan terus meningkatkan upayanya meski keuntungannya terus berkurang. Meski pada tataran individu hal ini bisa dilihat rasional, tetapi menurut Hardin pada tataran masyarakat/kolektif, tindakan tersebut adalah sebuah tragedi (McGoodwin, 1990). Dikatakan sebagai tragedi karena “...*the benefits from fish harvests are to individuals but costs of resource reduction are shared...*” (World Bank & FAO, 2009: xxi). Suatu sumber daya yang bersifat *common property* menurut Hardin akan selalu melahirkan kompetisi yang berlebihan, overkapitalisasi dan pada akhirnya deplesi sumber daya. Berangkat dari teori Hardin inilah muncul pemikiran tentang pentingnya suatu sistem manajemen yang dikuasai oleh negara atau suatu badan yang mempunyai kekuatan memaksa.

KONTRIBUSI PRODUKSI PERIKANAN

Berdasarkan data FAO tahun 2006, Indonesia adalah negara produsen ikan tangkap ke-4 dunia (Lymer, 2008: 54) dan pada tahun 2012 posisinya telah meningkat ke posisi ke-2 bersama dengan Amerika (FAO, 2012: 20). Dengan rata-rata jumlah total tangkapan tiap tahun yang mencapai lebih dari 2 juta ton (FAO, 2012), produksi tersebut berkontribusi hingga rata-rata 2% terhadap total *gross domestic product* (Lymer, dkk., 2008: 5. Lihat Tabel 1 untuk konteks

¹ Meski pemikiran tentang *common property* sebagai pada dasarnya bersifat problematik telah lama diungkapkan oleh Aristoteles, W.F. Lloyd (1833), serta H.S. Gordon (1954), tetapi Hardinlah yang dianggap paling berjasa mempopulerkan teori ini (McGoodwin, 1990).

Tabel 1. Produk Domestik Bruto Perikanan Berdasarkan Harga Konstan terhadap Total

PDB	2007	2008	2009	2010	2011
Perikanan	43.652,8	45.866,2	47.775,1	50578,1	40.003,5
PDB Total	1.964.327	2.082.456,1	2.177.741,7	2.310.689,8	1.838.058,2
Persentase PDB Perikanan terhadap PDB Total	2%	2%	2%	2%	2%

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan (2011)

Tabel 2. Jumlah Nelayan Tangkap dan Budi Daya di Indonesia

Jenis	1990	1995	2000	2005	2010
Tangkap	1.995.290	2.463.237	3.104.861	2.590.364	2.620.277
Budi daya	1.622.296	2.104.822	2.142.759	2.506.614	3.351.448
Total	3.617.586	4.568.059	5.247.620	5.096.978	5.971.725

Sumber: FAO 2012: 43

Indonesia)². Dari rata-rata total tangkapan per tahun, *small-scale fisheries* menyumbang sekitar setengahnya.

Jumlah rumah tangga nelayan Indonesia saat ini adalah 891.505 dan 80%-nya hanya memiliki skala usaha kecil tanpa perahu atau perahu, tetapi tanpa motor³. Sementara itu, jumlah nelayan baik tangkap maupun budi daya, mengalami perkembangan yang relatif besar. Tabel 2 yang dikutip dari FAO (2012) menunjukkan peningkatan jumlah yang signifikan antara tahun 1990 hingga tahun 2010 yang mencapai hampir dua kali lipat.

Pertambahan jumlah nelayan tersebut juga berjalan seiring dengan pertambahan jumlah kapal penangkap ikan yang mencapai 11%, dari 348.425 pada tahun 2007 menjadi 390.770 pada tahun 2009 (FAO, 2012: 52).

Peningkatan jumlah produksi perikanan Indonesia menurut beberapa studi bukanlah semata-mata disebabkan oleh pertambahan jumlah kapal dan peralatan penangkapan. Butcher (2004: 208–209) menunjukkan bahwa data tahun 1951 hingga tahun 1970-an memperlihatkan penurunan jumlah tangkapan per kapal meskipun angka total tangkapan menunjukkan peningkatan. Gejala ini, oleh Sulaeman (dalam Butcher, 2004: 209) disebut sebagai *static expansion*, yaitu

² Kontribusi sektor perikanan secara umum terhadap GDP berkisar pada 0,5 hingga 2,5%, di beberapa negara bisa mencapai hingga 7% (FAO, 2005: 9)

³<http://economy.okezone.com/read/2012/10/17/320/705199/negara-kelautan-kontribusi-perikanan-hanya-3-46-dari-pdb> diakses pada tanggal 21 Nopember 2012

peningkatan jumlah total tangkapan terjadi lebih karena penambahan jumlah total nelayan. Hal menarik untuk dicatat adalah bahwa dari peningkatan jumlah tangkapan, dua pertiganya (75%) terjadi karena peningkatan jumlah nelayan yang masuk dalam kategori nelayan tradisional (Butcher 2004: 209).

Bagi Indonesia, ikan adalah sumber protein bagi lebih dari 50% penduduknya (FAO, 2012: 83–84). Konsumsi ikan per kapita di Indonesia mengalami peningkatan dari 19,6 kg (1999) hingga 21,3 kg (2003) (<http://www.fao.org/fi/oldsite/FCP/en/idn/profile.htm>). Konsumsi ikan per kapita di Indonesia melebihi rata-rata konsumsi dunia yang hanya mencapai 18,4 kg perkapita pada tahun 2009 (FAO, 2012: 84).

Menurut FAO, 50% dari ikan yang dikonsumsi berasal dari hasil tangkapan nelayan yang masuk dalam kategori *small-scale fisheries*, dan hampir semua hasil tangkapan nelayan kategori ini dipergunakan untuk konsumsi (FAO, 2005: 15; lihat juga Temm, dkk., 2008). Meskipun demikian, beberapa studi lain menunjukkan bahwa konsumsi ikan secara langsung (konsumsi hasil tangkapan oleh nelayan sendiri) relatif kecil karena mereka lebih memilih untuk menjualnya untuk memperoleh uang dan bisa membeli makanan yang lebih murah (Béné, dkk., 2003a). Studi Béné, dkk., tersebut menunjukkan bahwa hasil tangkapan merupakan sumber pendapatan yang penting bagi nelayan skala kecil. Dalam konteks ini, FAO menyatakan bahwa produk perikanan merupakan satu dari sedikit produk wilayah pedesaan yang bisa mendorong tumbuhnya *demand* dalam konteks perdagangan (FAO, 2005: 11).

Uraian di atas menunjukkan bahwa perikanan merupakan salah satu sektor yang penting baik dari sisi ekonomi, penyerapan tenaga kerja, hingga kesehatan (pemenuhan kebutuhan akan gizi dan protein). Namun demikian, nelayan kecil yang merupakan pendukung utama sektor ini berada dalam kondisi yang sulit. FAO (2007) menyatakan bahwa 80% dari rumah tangga nelayan pendapatannya berada di bawah garis batas kemiskinan. Meski kontribusi sektor ini terhadap total GDP cukup signifikan, tampaknya semua keuntungan tersebut gagal mencapai komunitas nelayan (Temm, dkk., 2008: 21).

NELAYAN TRADISIONAL DAN KONDISINYA

Dalam tulisan ini istilah nelayan tradisional digunakan secara bergantian dengan istilah *small-scale fishery*⁴. Mengacu pada berbagai definisi yang pernah dibuat

⁴ Konsep nelayan tradisional kerap kali dipergunakan secara bergantian dengan *small-scale fishery* maupun *artisanal fishery*. Fox (1996) menggunakan istilah *specialized niche fishing* untuk mengacu pada kategori yang sama. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penggunaan istilah tersebut bisa pula dibedakan secara tegas, tetapi untuk keperluan tulisan ini, kategori tersebut mengacu pada nelayan yang hanya mampu menangkap ikan di sekitar perairan pantai baik karena keterbatasan ukuran perahu, mesin, maupun peralatan tangkap.

oleh berbagai ahli tentang *small-scale fisheries* maka amatlah sulit untuk membangun sebuah definisi yang komprehensif tentangnya (Jentoft & Eide, Eds., 2011). Hal yang paling memungkinkan kemudian adalah membangun sebuah deskripsi tentang karakteristik sebagaimana yang pernah dibuat oleh *The FAO Working Group on Small-Scale Fisheries* (Bangkok, November 2003 yang dikutip dalam FAO, 2005). Tabel 4 dan 5 menunjukkan beberapa kategori yang pernah dibuat dalam rangka mengidentifikasi *small-scale fisheries*.

Tabel 3. Karakteristik Usaha Perikanan Berdasarkan Besarnya Kegiatan dan Integrasinya dengan Pasar

Karakteristik	Kategori		
	Skala Besar	Skala Kecil	Subsistensi
	Industrial		Artisanal
Unit Penangkapan	Stabil, dengan pembagian kerja dan prospek karier	Stabil, kecil, terspesialisasi dengan beberapa pembagian kerja	Operator tunggal, atau kelompok keluarga, atau komunitas
Kepemilikan	Terkonsentrasi pada beberapa orang, biasanya bukan operator	Umumnya dimiliki oleh seorang atau beberapa operator senior atau beberapa	Dioperasikan oleh pemilik
Komitmen waktu	Umumnya penuh waktu	Bisa penuh atau paruh waktu	Lebih sering paruh waktu
Kapal	Bermesin dan banyak peralatan	Kecil dan bermotor	Kecil, umumnya tidak bermotor
Tipe peralatan	Buatan mesin dan dibuat oleh orang lain	Sebagian atau semuanya buatan mesin, kerap dioperasikan oleh operator (tidak otomatis)	Buatan sendiri (manual). Dioperasikan oleh operator
Kecanggihan peralatan	Elektronis, otomatis	Mekanis dan manual	Umumnya non-mekanis
Investasi	Tinggi; proporsi non-operator lebih besar	Medium ke rendah; semuanya oleh operator	Rendah
Jumlah tangkapan (tiap unit tangkap)	Besar	Medium ke rendah	Rendah ke sangat rendah

Karakteristik	Kategori		
	Skala Besar	Skala Kecil	Subsistensi
	Industrial		Artisanal
Tingkat pendapatan	Biasanya tinggi	Sedang hingga rendah	Kecil
Integrasi ekonomi	Formal, sepenuhnya terintegrasi	Sebagian terintegrasi	Informal, tidak terintegrasi
Jam kerja	Penuh waktu atau musiman	Umumnya <i>multi-occupational</i>	<i>Multi-occupational</i>
Jangkauan pasar	Produk ditemukan di penjuru dunia	Nasional dan lokal	Lokal atau level distrik
Kapasitas manajemen otoritas perikanan	Besar, dengan dukungan ilmuwan dan manajerial	Minimal hingga moderat dengan sedikit dukungan dari ilmuwan dan manajerial	Kerap tidak memiliki kapasitas manajerial
Unit manajemen	Satu atau beberapa unit besar	Biasanya terdiri dari beberapa unit kecil	Unit yang sangat kecil
Pengumpulan data kenelayanan	Tidak terlalu sulit.	Sulit	Data kerap tidak ada

Sumber: Berkes dkk, (2001:7)

Dalam konteks Indonesia, dalam UU nomor 31 tahun 2004 (pasal 1) yang disebut sebagai nelayan kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Jika mengacu pada Peraturan Presiden nomor 15 Tahun 2012, nelayan dengan kapal bermuatan di atas 30 *Gross Ton* (GT) dilarang untuk mendapatkan subsidi, maka bisa diasumsikan bahwa nelayan dalam kategori tersebut adalah nelayan skala besar. Sementara itu, aturan tentang zona wilayah penangkapan ikan mengatur bahwa Zona 1 hanya boleh dimasuki oleh kapal dengan mesin luar dengan kapasitas kurang dari 10 HP atau 5 GT. Sementara di Zona 2 hanya boleh dimasuki kapal bermesin dalam dengan kapasitas 50 HP atau 25 GT⁵. Dengan mengacu pada

⁵ UU No. 22 tahun 1999 (tentang pemerintahan daerah) mengatur kewenangan pemerintah pada berbagai tingkat. Pemerintah provinsi diberi kewenangan terhadap wilayah laut sepanjang 12 mil dari garis pantai, sementara pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan terhadap 4 mil dari garis pantai (kewenangan ini termasuk untuk eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan). Sementara itu, di bawah Keputusan Menteri Pertanian No. 607/1976, pemerintah pusat telah mengatur penangkapan ikan secara komersial di lautan Indonesia terbagi menjadi empat zone. Zona 1 dari garis pantai hingga 3 mil dengan penggunaan perahu 5 GT atau mesin 10 PK; Zona 2 (3-7 mil) dengan penggunaan perahu 25 GT atau mesin 50 PK; zona 3 (7-12 mil) dengan penggunaan perahu 100 GT atau mesin 200 PK dan zona 4 (12-200 mil). Selain itu dalam UU 22/1999 juga disebutkan tentang nelayan tradisional yang wilayah penangkapannya tidak dibatasi. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 41/2000 juga mengenal dan mengakui *community based fishing management* (CBFM).

berbagai aturan tersebut, bisa diasumsikan bahwa nelayan kecil adalah nelayan yang melakukan kegiatan penangkapan dengan kapasitas kapal maksimal 30 GT.

Tabel 4 menunjukkan data dan perkembangan jumlah kapal penangkap ikan di Indonesia. Jika mengacu pada kapasitas kapal maksimal 30 GT, maka nelayan kecil mencakup 98% pada tiap tahunnya. Jika kategori bermesin luar (*outboard engine*) dijadikan sebagai patokan kategori nelayan kecil, persentasenya berada pada kisaran 73%.

Persentase kapal nelayan kecil yang diimplikasikan oleh Tabel 4 berkesesuaian dengan estimasi jumlah nelayan yang masuk dalam kategori nelayan kecil yang dikemukakan oleh FAO (2005). FAO memperkirakan bahwa dari total 38 juta orang yang dikategorikan sebagai nelayan pada tahun 2002, 90%nya merupakan *small-scale*. Jumlah tersebut akan bertambah 100 juta lagi apabila termasuk di dalamnya pekerjaan-pekerjaan yang terkait dengan perikanan (pemrosesan dan penjualan).

Tabel 4. Jumlah Kapal Penangkap Ikan berdasarkan Berbagai Kategori

KATEGORI KAPAL PENANGKAP IKAN			TAHUN		
			2008	2009	2010
Perahu tanpa motor	Jukung		93.484	84.755	75.876
	Perahu papan	Kecil	66.054	58.518	48.838
		Sedang	42.397	39.657	36.404
		Besar	10.068	10.868	12.191
Motor tempel			229.335	236.632	270.333
Kapal motor	Ukuran kapal motor	< 5 GT	107.934	105.121	110.163
		5–10 GT	29.936	32.214	35.170
		10–20 GT	7.728	8.842	11.067
		20–30 GT	5.200	7.403	7264
		30–50 GT	747	2.407	2.495
		50–100 GT	1.665	2.270	2.347
		100–200 GT	1.230	1.317	1.462
		200–300 GT	227	208	253
		300–500 GT	147	115	122
		500–1000 GT	30	24	28
	> 1000 GT	2	1	1	
JUMLAH			596.184	590.352	614.014

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan (2011)

Di Indonesia, data jumlah nelayan yang ditunjukkan oleh Tabel 4 mengindikasikan bahwa jumlah nelayan yang masuk ke dalam kategori nelayan kecil mencapai lebih dari 2 juta jiwa (dengan asumsi 90% menurut FAO). Secara keseluruhan, total penduduk yang terlibat dalam kegiatan kenelayanan (baca: nelayan kecil) mencapai 6 juta (lihat Tabel 4). Dari keseluruhan nelayan kecil, sebagian besarnya masuk dalam kategori penduduk miskin (FAO, 2007). Jatuhnya sebagian besar nelayan dalam kategori penduduk miskin dalam pandangan manajemen sumber daya laut merupakan manifestasi dari lemahnya posisi nelayan tradisional dalam berbagai kerangka manajemen. Lemahnya posisi tersebut berakar dan diperkuat oleh berbagai pandangan yang negatif terhadap keberadaan nelayan kecil.

Berbagai penelitian telah dilakukan untuk mengidentifikasi penyebab kemiskinan nelayan, mulai dari yang menekankan pada sifat *open access* dari sumber daya laut (Hardin, 1968) hingga upaya-upaya untuk menemukan faktor internal dan eksternal. Tabel 5 menunjukkan bahwa jika faktor internal dianalisis *vis a vis* dengan faktor eksternal, bisa disimpulkan bahwa faktor eksternal berperan lebih besar. Secara metaforik gambaran tentang dominannya peran eksternal digambarkan oleh Jentoft & Eide sebagai “...*the sharks on land were more dangerous than those at sea!*” (2011).

MANAJEMEN SUMBER DAYA LAUT

Dalam kerangka peningkatan produksi dan ketahanan pangan, jauh lebih mudah bagi pemerintah untuk memberikan “bantuan” dan program bagi nelayan modern (Temm, dkk., 2008: 17–21). Sementara itu, dalam perspektif manajemen, akan jauh lebih mudah pula bagi pemerintah untuk “melayani” dan “membina” nelayan modern (Berkes, dkk. 2001) meskipun keuntungan yang didapatkan tidak ada. Sejarah perkembangan industri kenelayanan Indonesia mencatat, pada tahun 1970 dengan bantuan *Overseas Technical Cooperation Agency of Japan*, pemerintah mulai menjajaki kemungkinan pendirian perusahaan penangkapan ikan tuna skala besar. Untuk tujuan yang sama, *United Nation Development Program* (bersama dengan *Nichiro Gyogyo Kaisha*) kemudian mengeksplorasi potensi ikan di Papua (Irian Jaya saat itu). Pemerintah kemudian melakukan negosiasi dengan *World Bank*, *Asian Development Bank*, dan Pemerintah Jepang untuk mendapatkan pinjaman dana untuk merealisasikan perusahaan tersebut. Dengan dana pinjaman yang mencapai total \$ 20 juta, pemerintah akhirnya berhasil membentuk empat perusahaan perikanan skala besar (PT East Indonesia, PT Perikanan Samodra Besar dan PT Usaha Mina). Pada tahun 1980, ke-empat perusahaan tersebut berhasil mengekspor ikan tuna senilai 11 juta dolar Amerika. Namun demikian, nilai ekspor sebesar itu jauh dari menguntungkan, perusahaan

Tabel 5. Faktor Penyebab Kemiskinan Nelayan Menurut Beberapa Hasil Studi

Faktor	Internal	Eksternal
Sudarso	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan 2. Akses dan penguasaan teknologi 3. Modal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deplesi SDL 2. Persaingan dengan nelayan besar 3. Mekanisme pasar 4. Posisi tawar nelayan terhadap pedagang (tengkulak) 5. Infrastruktur pelabuhan perikanan 6. Otonomi daerah
Kusnadi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keterbatasan kualitas SDM 2. Keterbatasan modal dan teknologi 3. Hubungan kerja yang kurang menguntungkan buruh 4. Sulit untuk diversifikasi usaha 5. Ketergantungan yang tinggi terhadap okupasi melaut 6. Gaya hidup boros, kurang berorientasi ke masa depan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kebijakan perikanan yang berorientasi pada produktivitas untuk menunjang pertumbuhan ekonomi nasional dan parsial 2. Sistem pemasaran yang lebih menguntungkan pedagang perantara 3. Kerusakan ekosistem pesisir dan laut karena pencemaran dari wilayah darat, praktek penangkapan ikan dengan bahan kimia, peusakan terumbu karang, dan konversi hutan bakau di kawasan pesisir; 4. Penggunaan peralatan tangkap ikan yang tidak ramah lingkungan; 5. Penegakan hukum yang lemah terhadap perusak lingkungan 6. Terbatasnya teknologi pengolahan pasca panen; 7. Terbatasnya peluang kerja di sektor non-perikanan yang tersedia di desa nelayan 8. Kondisi alam dan fluktuasi musim yang tidak memungkinkan nelayan melaut sepanjang tahun 9. Isolasi geografis desa nelayan yang mengganggu mobilitas barang, jasa, modal dan manusia
Bene dkk. <i>et al.</i>		<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepemilikan lahan 2. Utang 3. Akses terhadap kesehatan 4. Pendidikan dan modal 5. Marginalisasi dari pembuatan keputusan politik
FAO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pertumbuhan penduduk yang tinggi 2. Migrasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurangnya sumber mata pencaharian alternatif 2. Pemindahan/pengusuran dari wilayah pantai karena pembangunan industry dan pariwisata, polusi dan degradasi 3. Konflik dengan nelayan skala besar

Sumber: Diolah dari Bene dkk.*et al.* (2011), FAO (2005), Kusnadi (2003), Sudarso,

tersebut justru mengalami kerugian karena biaya operasional yang sangat besar. Dalam kondisi merugi, pemerintah memberikan subsidi sehingga perusahaan tetap beroperasi (Butcher, 2004: 225–227). Hingga saat ini, melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan serta dinas-dinas teknis di bawahnya, pemerintah masih terus memberikan bantuan (modal dan teknis) bagi nelayan-nelayan besar.

Berbeda dengan nelayan modern yang relatif seragam dalam aspek produksi serta keterkaitannya dengan pasar, nelayan tradisional sangat beragam dilihat dari pengertian, fungsi, alat, jenis, dan jumlah hasil tangkapan sehingga upaya-upaya untuk mengentaskan mereka dari kemiskinan dan menciptakan pertumbuhan yang berkelanjutan akan semakin sulit. Namun di sisi lain, karakteristik nelayan Indonesia pada umumnya adalah nelayan kecil, tetapi memiliki peran besar dalam penyediaan pangan (mulai tingkat individu hingga tingkat negara). Selain itu, potensinya dalam upaya pengentasan kemiskinan sangat besar sehingga nelayan kecil seharusnya menjadi fokus utama dalam kebijakan pemerintah. Dengan memperhatikan berbagai keragaman yang ada pada nelayan kecil maka setiap upaya kearah itu “...*need to be tailored to the particular problems, circumstances, and opportunities that small-scale fisheries are facing, wherever they exist*” (Jentoft & Eide, 2011: 3).

Saat ini dapatlah dikatakan bahwa pengelolaan sumber daya laut lebih dikuasai oleh negara (dan swasta) yang tercermin dalam berbagai kebijakan yang lebih ramah terhadap nelayan besar (swasta). Berbagai bentuk kerangka pengelolaan sumber daya laut telah dipraktikkan dan digali oleh mereka yang berkecimpung didalamnya. Penggalan dan penggunaan berbagai kerangka pengelolaan tersebut tidak terlepas dari upaya untuk menemukan cara paling efisien dan berkelanjutan untuk memanfaatkan sumber daya laut. Beberapa kerangka pengelolaan akan dijelaskan lebih lanjut dengan merujuk kepada evolusi perkembangannya.

State-based Management

Ide tentang perlunya negara sebagai pemegang otoritas tertinggi untuk terlibat di dalam manajemen sumber daya yang bersifat *common property* dilandasi oleh pemikiran bahwa masyarakat tidak mampu melakukan pengelolaan sendiri. Hal ini mengingat bahwa pada tataran individu, mereka akan selalu bersaing untuk meningkatkan penghasilan (jumlah tangkapan). Meski dalam kondisi merugi, upaya untuk meningkatkan hasil akan terus dilakukan misalnya dengan menambah input baik berupa modal maupun teknologi. Anggapan yang terkait dengan sifat individualisme, tingkat pendidikan rendah serta sifat terisolasi

kegiatan kenelayan menjadi dasar bagi keterlibatan negara dalam pengelolaan sumber daya laut (McGoodwin, 1990: 90–91)⁶.

Perspektif umum yang hingga kini masih digunakan oleh sebagian besar negara dalam melihat sumber daya laut adalah perspektif *common property*. Dalam pandangan ini, laut bersifat terbuka bagi siapa saja (*open access*). Pandangan semacam ini menyebabkan siapapun bisa masuk dan mengambil sumber daya yang ada di dalamnya dengan peralatan apa saja serta dalam jumlah tidak terbatas. Teori *the tragedy of the common* dari Garrett Hardin (1968⁷) berupaya menjelaskan mengapa sumber daya laut mengalami deplesi. Status sumber daya yang bersifat *common property* inilah yang dianggap sebagai penyebabnya. Seperti yang telah dikemukakan pada bagian awal tulisan ini, hasil akhir dari *zero sum game* itu adalah kompetisi yang berlebihan, overkapitalisasi dan pada akhirnya deplesi sumber daya. Oleh karena itu, diperlukan sebuah pengawasan/kontrol serta sistem administrasi yang kuat. Dalam pandangan teori ini, hanya negaralah yang memiliki semua persyaratan tersebut sehingga memberinya justifikasi untuk mengatur.

Pandangan semacam itulah yang kemudian menjadi sumber legitimasi bagi negara untuk melakukan pengambilalihan hak pengelolaan sumber daya laut, serta mendorong upaya-upaya privatisasi (McGoodwin, 1990:91). Dalam konteks ini, World Bank dan FAO menyatakan bahwa “*the most critical reform is the effective removal of the open access condition from marine capture fisheries and the institution of secure marine tenure and property rights systems*” (2009: xxi).

Masyarakat nelayan tradisional yang selama ini telah memiliki sistem pengelolaan yang (sampai tahap-tahap tertentu) memenuhi prinsip *sustainability* harus kehilangan haknya. Negara kemudian memberikan berbagai lisensi⁸ untuk nelayan bermodal sehingga bisa beroperasi di kawasan laut mana pun. Akibat yang paling segera dirasakan dari kebijakan ini adalah persaingan bebas antara nelayan tradisional nelayan modern karena wilayah operasional yang tidak dibatasi. Dalam kasus Indonesia, wilayah tangkapan hanya dibedakan berdasarkan kapasitas mesin dan daya angkut kapal, sedangkan jenis alat tangkap tidak dibedakan sama sekali. Akibatnya, nelayan yang menggunakan pancing harus bersaing di lokasi yang sama dengan nelayan yang menggunakan pukat

⁶ Argumentasi ini pada dasarnya mengandung sifat bertolak belakang serta kurang memperhatikan beberapa faktor penting lain. Nelayan yang hidup di wilayah-wilayah yang relatif terisolasi tentunya tidak terkait dengan upaya penangkapan yang bersifat eksploitatif.

⁷ Meski pemikiran tentang *common property* sebagai pada dasarnya bersifat problematik telah lama diungkapkan oleh Aristoteles, W.F. Lloyd (1833), serta H.S. Gordon (1954), tetapi Hardinlah yang dianggap paling berjasa memopulerkan teori ini (McGoodwin, 1990).

⁸ IUP, SPI dan SIKPI

harimau. Sumber daya laut (terutama ikan dan udang) dapat segera habis dari perairan pantai yang merupakan habitat utama serta lokasi penangkapan relatif lebih mudah dilakukan.

Dalam kasus Indonesia, laut berada dalam kewenangan negara (sesuai dengan Pasal 33 UUD Tahun 1945). Laut belum lama menjadi perhatian pemerintah Indonesia. Hal ini misalnya terlihat dari baru dibentuknya Kementerian Kelautan pada era Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 1999. Padahal, lebih dari separuh wilayah Indonesia terdiri dari lautan. Orientasi pembangunan yang bias ke daratan selama ini telah menyebabkan pengelolaan sumber daya laut (dan pada gilirannya kehidupan nelayan) menjadi sekunder dalam proses pembangunan. Negara yang hanya bertindak sebagai pengelola dan tidak terlibat langsung dalam pemanfaatan sumber daya yang berada di bawah kekuasaannya memberikan berbagai lisensi bagi nelayan-nelayan bermodal. Nelayan-nelayan baru ini biasanya hanyalah para pemodal (kapitalis) yang melihat kondisi ini sebagai kesempatan bisnis semata. Mereka mempekerjakan nelayan-nelayan tradisional dengan sistem gaji, membeli teknologi baru (kapal, mesin dan alat tangkap) (lihat misalnya Semedi, 1998). Akibatnya nelayan tradisional kian terdesak bukan hanya karena mereka harus bersaing secara tidak seimbang dengan kapal-kapal besar (dan canggih) di laut, tetapi juga harus rela kehilangan sumber daya manusia⁹.

Manajemen berbasis negara ini memiliki beberapa variasi di antaranya adalah privatisasi. Dalam perspektif ini, seperti halnya sumber daya lain, negara seharusnya memberikan hak privat bagi perusahaan-perusahaan besar sehingga bisa melakukan pengelolaan terhadap sumber daya laut. Keuntungan yang bisa diperoleh dari pengelolaan yang bersifat *private property* serta *restricted access* ini adalah adanya insentif bagi pelakunya untuk mengurangi/mempertahankan jumlah tangkapan pada tingkat yang *sustainable* serta memudahkan penghitungan ongkos-ongkos yang mungkin dikeluarkan.

Kelemahan utama dari dua pendekatan pertama ini (*common property* dan *state based management*) adalah terletak pada asumsi bahwa *common property* selalu berimplikasi pada sifat sumber daya yang *open access*. Padahal pada banyak kasus, yang diungkapkan terutama oleh para antropolog, kedua hal tersebut tidak selalu harus hadir bersama-sama. Selain itu, terdapat pula kasus-kasus *common property* juga dikelola berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Oleh karena itu, penerapan *state-based management* maupun *private management*, dalam pandangan ini justru akan berdampak pada hilangnya praktek dan prinsip pengelolaan tradisional (yang punya implikasi pada keberlangsungan

⁹ Semedi (1998 & 2003) memperlihatkan dengan jelas bagaimana proses “kematian” nelayan tradisional sebagai akibat persaingan dengan nelayan modern.

sumber daya) yang pada akhirnya justru membenarkan tesis *the tragedy of the common* (Vayda, 1988; Malinowski, dalam McGoodwin, 1990).

Selain itu yang selalu menjadi pertanyaan lain adalah, apakah privatisasi dapat mendukung konservasi sumber daya? Pada banyak kasus, hal yang terjadi justru sebaliknya. Pada sumber daya umum yang telah diprivatisasi ternyata juga mengalami proses deteorisasi/depleksi.

Studi-studi kasus (yang terutama dilakukan oleh para antropolog pada masyarakat nelayan) menunjukkan bahwa praktik-praktik lokal/tradisional dalam pengelolaan sumber daya laut justru menunjukkan bahwa apa yang dikemukakan oleh Hardin ternyata salah. Komunitas-komunitas nelayan ternyata bukanlah terdiri dari individu-individu yang rakus, tetapi justru memperhatikan persoalan keberlangsungan dari sumber daya yang mereka manfaatkan. Penerapan teori Hardin pada komunitas nelayan ternyata tidaklah terlalu tepat sebagaimana yang ditunjukkan oleh studi Poggie tentang nelayan Puerto Rico (dalam McGoodwin, 1990) yang memperlihatkan bahwa karakter kelompok masyarakat nelayan ternyata amat berbeda jika dibandingkan dengan kelompok masyarakat (dengan profesi lain yang *land based*) yang berada di satu wilayah yang sama (studi Pollnac & Robins, 1972 juga menunjukkan kecenderungan yang serupa, dalam McGoodwin, 1990: 94). Hasil-hasil studi semacam itulah yang kemudian mendorong perkembangan *community-based fisherymanagement* yang akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian dibawah ini.

Community Based Management

Ketika pendekatan pengelolaan sumber daya laut berbasis negara (serta privatisasi) ternyata tidak juga mampu mengatasi persoalan degradasi sumber daya laut, maka para teoritis maupun praktisi manajemen sumber daya laut kembali lagi ke praktek-praktek lokal yang dilakukan oleh komunitas nelayan tradisional. Penekanan perhatian pada nelayan tradisional ini sebenarnya merupakan suatu hal yang wajar jika mengingat bahwa 95% dari nelayan di dunia adalah nelayan kecil/tradisional (*small-scale*). Selain itu, jika semua usaha yang terkait dengan nelayan kecil dihitung, maka 200 juta penduduk dunia hidupnya (sedikit/banyak) tergantung atau berhubungan dengan nelayan kecil. Hasil tangkapan nelayan kecil juga menyuplai setengah dari kebutuhan manusia (McGoodwin, 2001:2). Melihat angka-angka tersebut, tidak heran jika kemudian perhatian yang lebih besar diberikan kepada usaha perikanan skala kecil.

Dari kajian Pomeroy (1995) dan Johannes (1978) tentang berbagai praktek pengelolaan sumber daya laut berbasis masyarakat di Asia Tenggara dan di Oseania terlihat bahwa nelayan-nelayan tradisional mempunyai sistem tersendiri dalam memanfaatkan dan mengelola sumber daya laut. Maka tidak

mengherankan pada banyak komunitas nelayan tradisional di Indonesia laut dikenai konsep *communal property* (dalam banyak pengertian dan praktek). Sasi di Maluku (Kissya, 1993) dan Papua, *Baaralek Kapalo Banda* di Alahan Panjang–Sumatera Barat (Bidang Ekologi Manusia, PPK-LIPI, 2004), di Kepulauan Kei dan Sangihetalaut adalah beberapa contoh laut dan sumber daya di dalamnya diatur berdasarkan aturan-aturan setempat¹⁰.

Pengakuan praktik lokal dalam pengelolaan sumber daya laut melahirkan pendekatan *Community Based Management* (CBM). Pengelolaan sumber daya laut berbasis masyarakat terutama sekali menekankan pentingnya peran masyarakat dalam pengelolaan sumber daya laut. Penghargaan terhadap peran masyarakat lokal ini muncul dari kesadaran bahwa 1) Mereka telah memiliki sistem pengelolaan sendiri yang paling cocok dengan kondisi mereka; 2) Sistem pengelolaan atau aturan lokal yang diakui bersama oleh masyarakat jika diakomodir oleh pemerintah akan memiliki nilai mengikat yang jauh lebih kuat.

Lahirnya pendekatan CBM didasarkan pada kenyataan bahwa praktik penangkapan ikan adalah suatu bentuk praktik yang telah berumur ratusan tahun. Selama praktek tersebut dijalankan oleh kelompok masyarakat tradisional, kondisi sumber daya laut tetap lestari serta kehidupan nelayan berada dalam kondisi yang cukup baik. Studi yang dilakukan oleh Polunin, 1985 dalam McNeely dan David Pitt, 1985) misalnya menunjukkan bahwa lestarnya kondisi laut terkait dengan:

- 1) Persepsi terhadap laut, yang kerap kali diletakkan pada posisi sakral dan sekaligus menakutkan
- 2) Kontrol terhadap wilayah, yang memperlihatkan bahwa sumber daya laut bukanlah *common property*.

Pengelolaan tradisional atau yang lebih akhir berkembang menjadi *Community-based management* memberikan beberapa keuntungan sekaligus. Bagi nelayan hal ini berarti, 1) Jaminan bagi kelangsungan tradisi dan pekerjaan; 2) Jaminan secara ekonomi karena *free fight* yang tidak seimbang antara nelayan yang bermodal dengan nelayan tradisional dapat dihindarkan. Sementara itu, bagi sumber daya laut, hal ini berarti kelestarian sumber daya.

Studi-studi kasus (yang terutama dilakukan oleh para antropolog pada masyarakat nelayan) menunjukkan bahwa praktek-praktek lokal/tradisional dalam pengelolaan sumber daya laut justru menunjukkan bahwa apa yang dikemukakan oleh Hardin ternyata salah. Komunitas-komunitas nelayan

¹⁰ Polunin (1985) telah membuat suatu tabel yang berguna sekali untuk melihat bentuk praktek pengelolaan tradisional, metode serta spesies yang dilindungi

ternyata bukanlah terdiri dari individu-individu yang rakus akan tetapi justru memperhatikan persoalan keberlangsungan sumber daya yang mereka manfaatkan.

Pada kenyataannya, jumlah dan praktik lokal dalam manajemen sumber daya laut yang berbasis masyarakat kian menghilang (Ruddle, 1993). Ruddle melihat beberapa faktor penyebab menghilangnya *community based management* yaitu: 1) Pengaruh kolonialisasi; 2) Kebijakan pemerintah; 3) Hilangnya otoritas pemimpin lokal; 4) Perubahan demografis; 5) Urbanisasi; 6) Perubahan sistem pendidikan; 7) Modernisasi dan pembangunan ekonomi; 8) Komersialisasi dan komoditisasi sektor perikanan; 9) Perubahan teknologi; dan 10) Proyek pembangunan dan manajemen.

Salah satu isu yang menarik dari nelayan kecil adalah praktik penangkapan atau pengelolaan sumber daya laut yang sering kali diasosiasikan dengan praktik yang *sustainable*. Selain itu, praktik pengelolaan nelayan-nelayan tradisional juga menunjukkan bahwa sumber daya laut ternyata tidaklah sepenuhnya bersifat *common property* maupun *open access*. McGoodwin (2001:3-4) melihat bahwa pemahaman terhadap karakteristik dari nelayan-nelayan kecil/tradisional menjadi penting dalam kaitannya dengan upaya untuk mengelola sumber daya laut secara lebih baik. Nelayan kecil menurutnya adalah kelompok nelayan yang umumnya mengembangkan sistem produksi maupun organisasi yang kurang lebih serupa (tanpa mengabaikan bahwa terdapat juga perbedaan-perbedaan yang bisa sangat mendasar). Hal ini dimungkinkan karena nelayan kecil pada umumnya memanfaatkan ekosistem laut yang kurang lebih sama. Karena kemampuan teknologinya, nelayan kecil umumnya hanya mengeksploitasi wilayah pantai yang relatif dekat dengan tempat tinggal mereka. Selain itu, praktik eksploitasi (manajemen) sumber daya laut yang dilakukan oleh nelayan kecil/tradisional merupakan akumulasi pengalaman-pengalaman yang adaptif dengan kondisi lingkungan. Oleh karena itu, sering kali dikatakan bahwa nelayan kecil tahu bagaimana cara yang terbaik dalam memanfaatkan dan mengelola sumber daya laut.

Berangkat dari pendapat McGoodwin di atas, maka apa yang dianjurkan oleh Pomeroy (1995) tentang pengelolaan sumber daya laut bukanlah semata-mata mengelola ikan, tetapi yang lebih penting adalah mengelola manusia. Oleh karena itu, perhatian terhadap manajemen sumber daya laut harus dikaitkan dengan perhatian yang seimbang pula terhadap para nelayan. Berbagai praktek pengelolaan sumber daya laut secara tradisional, oleh karenanya, menjadi penting untuk diperhatikan.

Akhir-akhir ini kecenderungan pola pengelolaan sumber daya laut justru berbalik lagi ke arah pengelolaan yang berbasis masyarakat. Upaya-upaya merevitalisasi kembali praktek lokal telah menjadi gejala yang umum, terutama

di kawasan Asia meskipun beberapa eksekusi negatif dari gejala kebangkitan ini juga dicatat keberadaannya. Pelibatan masyarakat serta pemberian/pelimpahan wewenang yang lebih besar kepada masyarakat inilah yang dianggap sebagai bibit dari bentuk pengelolaan berikutnya yaitu *co-management*.

BERHARAP PADA *CO-MANAGEMENT*

Co-management adalah model pengelolaan yang menempatkan masyarakat (nelayan) dan pemerintah pada posisi yang kurang lebih setara. Pemerintah sebagai pemegang otoritas tertinggi mendelegasikan sebagian wewenang kepada masyarakat. Delegasi ini dimungkinkan oleh munculnya pemahaman baru bahwa masyarakat dapat dipercaya serta memiliki sistem pengelolaan sumber daya yang *sustainable*. Dalam pendekatan ini, peran pemimpin lokal informal dan formal menjadi penting. Berbagai bentuk sistem pengelolaan sumber daya laut diakomodasi keberadaannya dan diberi landasan legal-formal.

Pergeseran paradigma dari *state based* ke *co-management* didasari oleh pemahaman bahwa kebijakan *top-down* yang bertemu dengan praktik-praktik serta sistem pengelolaan *bottom-up* akan mampu menghasilkan sistem pengelolaan yang lebih baik. Selain itu, persoalan legitimasi yang selama ini kerap menjadi persoalan bagi kebijakan yang *top-down* akan dapat diatasi. Regulasi yang baik dan dapat diterima oleh masyarakat menurut Jentoft (1989) adalah regulasi yang: 1) Isinya bersesuaian dengan bagaimana masyarakat nelayan mendefinisikan persoalan mereka; 2) Efek distribusi yang sifatnya adil; 3) proses pembuatan yang melibatkan masyarakat; 4) implementasi yang melibatkan nelayan secara langsung. Akan tetapi, berharap pada pendekatan ini untuk kasus Indonesia masih sangat sulit. Praktek yang mengedepankan prinsip kesetaraan antara pemerintah, nelayan serta pengusaha pada hakekatnya belum dipraktikkan secara luas di Indonesia. Bahkan untuk praktek nelayan, yang sudah sangat canggih dari aspek infrastruktur dan sistem pengorganisasiannya, nampaknya hanya praktik *co-management* yang dipraktikkan oleh nelayan dan pemerintah Jepang yang sejauh ini dianggap paling berhasil. Padahal hal ini tidak terlepas dari proteksi besar-besaran pemerintah Jepang terhadap nelayannya.

Sulitnya penerapan konsep *co-management* di Indonesia terutama sekali terkait dengan lemahnya posisi tawar nelayan dalam sistem perdagangan ikan serta belum mampunya pemerintah melakukan pendelegasian wewenang. Wewenang dalam kehidupan bernegara di Indonesia erat kaitannya dengan tambahan penghasilan, yang oleh karena sulit sekali untuk didelegasikan. Penyebab lain yang tidak kurang pentingnya adalah anggapan yang hingga kini masih tetap hidup dalam masyarakat. Anggapan tersebut adalah bahwa komunitas nelayan merupakan komunitas yang terdiri dari orang-orang yang

berpendidikan rendah sehingga akan sulit untuk diajak bekerja sama (Mubyarto, 1984; *Kompas*, 10 Juli 2004 & 6 April 2005).

KESIMPULAN

Sistem pengelolaan sumber daya laut pada dasarnya mengikuti pola yang terjadi pada pengelolaan sumber daya darat, yaitu dalam hal melihat peran dan fungsi yang bisa dijalankan oleh masyarakat. Masyarakat lokal/tradisional (dalam hal ini nelayan) pada umumnya telah memiliki sistem pengelolaan sumber daya yang paling adaptif dengan kondisi laut maupun jenis-jenis biota laut yang dapat mereka manfaatkan.

Sebagai akibat dari hubungan yang panjang dan intens ini mereka telah mengembangkan serangkaian teknologi yang paling cocok dengan kondisi setempat. Namun, kemajuan pengetahuan, teknologi, terintegrasinya sistem perekonomian lokal ke dalam sistem perekonomian dunia (komersialisasi) dan sifat hegemonik dari sistem pengetahuan barat (di samping berbagai proses lainnya) telah menyebabkan penafian secara besar-besaran terhadap praktik-praktik lokal. Praktik lokal dalam manajemen sumber daya laut digantikan dengan sistem yang lebih “baru” dan “lebih baik” yang mempunyai landasan ilmiah. Akan tetapi, pendekatan “baru dan baik” ini ternyata telah menyebabkan krisis besar-besaran sumber daya laut. Pada akhirnya, praktik pengelolaan kemudian dikembalikan lagi ke model pengelolaan lokal/tradisional yang sayangnya juga telah kehilangan “tenaga” dan sudah mulai jarang dipraktikkan. Upaya-upaya terakhir yang dilakukan adalah dengan upaya merevitalisasi kembali praktik lokal dalam kerangka *co-management*.

DAFTAR PUSTAKA

- Acheson, James M. 1981. “*Anthropology of Fishing*”, *Annual Review of Anthropology*. Vol. 10.
- Bailey, Conner & Charles Zerner. 1992. “*Community-Based Fisheries Management in Indonesia*”, *Maritime Anthropology Studies*, Volume 5 No. 1.
- Béné, Christophe & Friend, Richard M. 2011. “Poverty in Small-Scale Fisheries: Old Issue, New Analysis”, *Progress in Development Studies* 11(2) (2011) pp. 119–44.
- Béné, C.; *et al.* 2003. “Inland fisheries; poverty and rural livelihoods in the Lake Chad Basin”, *Journal of Asian and African Studies*, 38(1): 17–51.
- Berkes, Fikret; 2001. *Managing Small-Scale Fisheries: Alternative Directions and Methods*. International Development Research Centre.
- Butcher, John G. 2004. *The Closing of the Frontier: A history of the marine fisheries of Southeast Asia c. 1850–2000*. ISEAS.

- FAO. 2005. *Increasing the Contribution of Small-Scale Fisheries to Poverty Alleviation and Food Security*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2007. *Integrating Fisheries into the Development Discourse*, Bangkok: FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- FAO. 2012. *The State of World Fisheries and Aquaculture*.
- Hardin, Garrett. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science*, 162.
- Jentoft, Svein 1989. "Fisheries Co-management: Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organizations", *Marine Policy*, April 1998.
- Jentoft, Svein dan Eide Arne (Editors). 2011. *Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries*. Springer.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2011. *Kelautan dan Perikanan dalam Angka*, Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Kissya, Eliza. 1993. *Sasi Aman Haru-Ukui: Tradisi Kelola Sumber Daya Alam Lestari di Haruku*, Jakarta: Yayasan Sejati.
- Lymer, David; Simon Funge-Smith; Jesper Clausen; dan Weimin Miao. 2008, *Status and potential of fisheries and aquaculture in Asia and the Pacific 2008*, RAP PUBLICATION 2008/15. FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- McGoodwin, James R. 1990. "The Tragicomedy of the Commons", *Crisis in the World Fisheries: People, Problems and Policies*. California: Stanford University Press.
- McGoodwin, James R. 2001. "Understanding the Culture of Fishing Community: A Key to Fisheries Management and Food Security", FAO Technical Paper.
- Mubyarto, dkk. 1984. *Nelayan dan Kemiskinan: Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Nelayan*, Jakarta: Rajawali.
- Polunin, Nicholas V.C. 1985. "Traditional Marine Practice in Indonesia and Their Bearing Conservation", McNeely dan David Pitt, *Culture and Conservation: The Human Dimension in Environmental Planning*. Croom Helm, 1985.
- Pomeroy, Robert S. 1995. *Community-Based and Co-management Institution for Sustainable Coastal Fisheries Management in Southeast Asia, Ocean & Coastal Management*, 27(3).
- Ruddle, Kenneth. 1993. "External Forces and Changes in Traditional Community-Based Fishery Management System in Asia-Pacific Region", *Maritime Anthropology Studies*, 6(1/2).
- Samedi, Pujo. 1998. *Ketika Nelayan Harus Sandar Dayung: Studi nelayan miskin di desa Kirdowono*, Jakarta: Konphalindo.
- _____. 2003. *Close to the Stone, Far from the Throne: the story of javanese fishing community, 1820s – 1990s*, Yogyakarta: Benang Merah.
- World Bank & FAO. 2009. *The Sunken Billions - The Economic Justification for Fisheries Reform*.

DESENTRALISASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA : TANTANGAN DAN PERSOALAN KASUS PROVINSI KALIMANTAN BARAT

THE DECENTRALIZATION OF THE FAMILY PLANNING PROGRAM: CHALLENGES AND ISSUES, THE WEST KALIMANTAN PROVINCE CASE

Sri Sunarti Purwaningsih

Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan Indonesia
srisunartipurwaningsih@yahoo.com

Abstract

One of the main objectives of regional autonomy is to improve the access and quality of services given by the government. However, the implementation of it actually faces several problems, and that includes the family planning sector. This paper is intended to raise a discussion related to the challenges and issues that were faced while implementing the decentralization of the family planning sector in the national level, and in specific the West Kalimantan Province's case. On the national level, the challenges that are encountered, among other things, are: The changes in the authority and organizational structure of the family planning; budget reductions and human resources; and the declining of the population performance indicator. When it comes to the West Kalimantan Province's case, the challenges in managing the family planning program were in consequence of, among other things, the decrease of the PLKB's number, and the ability of the local government's budget to providing contraceptives. This was especially so after the implementation of regional autonomy. After the decentralization of the family planning program, in general the local governments' (regency/city) commitment has deflated compared to the era when decentralization was not yet implemented. In order to address these problems, the revitalization of the family planning program has been initiated by the central government. Family planning needs to be re-emboldened, equipped with right synergy between the local governments (provincial and regional) and the central government.

Keywords: *Regional autonomy, decentralization of the Family Planning Program, revitalization of the Family Planning Program, synergy between the central and local governments, West Kalimantan*

Abstrak

Salah satu tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan akses dan kualitas pelayanan, dalam implementasinya, justru menghadapi berbagai persoalan, demikian pula untuk bidang keluarga berencana. Tulisan ini bertujuan mengemukakan

bahasan terkait dengan tantangan dan persoalan yang dihadapi dalam implementasi desentralisasi bidang KB baik di tingkat nasional maupun kasus di Provinsi Kalimantan Barat. Pada tingkat nasional, tantangan yang dihadapi di antaranya perubahan kewenangan dan struktur organisasi pengelola Keluarga Berencana, berkurangnya anggaran dan SDM, serta menurunnya capaian indikator kependudukan. Demikian pula di Provinsi Kalimantan Barat, kendala dalam penyelenggaraan program keluarga berencana antara lain karena penurunan jumlah PLKB dan kemampuan anggaran pemerintah daerah dalam menyediakan alat kontrasepsi terutama setelah pemberlakuan kebijakan otonomi daerah. Setelah adanya desentralisasi program KB, secara umum terlihat adanya kecenderungan penurunan komitmen pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap program KB dibandingkan dengan era sebelumnya. Menghadapi berbagai persoalan tersebut, program revitalisasi program KB yang telah digagas oleh pemerintah pusat, perlu digalakkan kembali disertai dengan sinergi antara pemerintah daerah (Provinsi dan kabupaten) bersama-sama dengan pemerintah pusat.

Kata Kunci: otonomi daerah, desentralisasi program Keluarga Berencana, revitalisasi program KB, sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, Kalimantan Barat

PENDAHULUAN

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (yang saat ini telah diperbarui menjadi UU No.32 Tahun 2004) tentang Pemerintah Daerah, maka berbagai sektor telah didesentralisasikan ke daerah termasuk bidang Keluarga Berencana (KB). Desentralisasi bidang KB diawali dengan lahirnya Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) sebagai peraturan turunan atau tindak lanjut dari UU No.22 Tahun 2009. Dalam Keppres tersebut, dikemukakan terdapat 25 LPND yang mempunyai tugas khusus dan bertanggung jawab kepada presiden, termasuk BKKBN. Dengan demikian, sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh BKKBN dialihkan secara bertahap kepada pemerintah daerah yang berlaku selambat-lambatnya 31 Desember 2003. Keputusan Presiden No.103 Tahun 2001, kemudian diperbarui menjadi Keputusan Presiden No. 30 Tahun 2003, bahwa pada awal tahun 2004, berbagai program keluarga berencana menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Pelaksanaan desentralisasi bidang Keluarga Berencana juga bertepatan dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003, tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang membatasi jumlah kelembagaan di tingkat Kabupaten/Kota maksimal sebanyak 14 lembaga berbentuk dinas, serta delapan buah lembaga berbentuk badan dan kantor. Meskipun pada perkembangannya PP tersebut saat ini telah diganti menjadi PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, akan tetapi tetap terjadi perubahan kelembagaan. Kondisi

tersebut telah melahirkan persoalan baru bagi program KB di lapangan. Bagi pemerintah daerah yang kurang memprioritaskan program KB, maka institusi KB yang ada akan diintegrasikan dengan institusi lainnya. Lembaga KB yang berdiri sendiri akan lebih mudah menjalankan tupoksi (tugas pokok dan fungsi) serta lebih terfokus dalam implementasi program-program KB. Lembaga KB yang dimerger/digabung, cenderung kurang efisien dalam implementasi program-program KB karena terbatasnya sumber daya baik pendanaan maupun sumber daya manusia pengelola program. Dengan demikian, hal yang paling penting adalah peran, kepedulian dan komitmen pemerintah daerah (baik unsur eksekutif maupun legislatif di daerah) terhadap pentingnya KB.

Pemerintah pusat, sebetulnya telah menyadari adanya penurunan kinerja dan capaian target indikator kependudukan. Untuk itu, pada tahun 2007, lahir PP Nomor 38 tahun 2007, yang menguatkan bahwa urusan pemerintahan bidang KB merupakan urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal ini kemudian diperkuat dengan pernyataan secara eksplisit Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono dalam Rancangan Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2009, bahwa jendela kesempatan untuk Indonesia yang menguntungkan pembangunan tidak akan pernah tercapai bahkan akan merugikan bila laju pertumbuhan penduduk tidak dikendalikan dan kualitas penduduk tidak ditingkatkan secara terus-menerus dan konsisten, antara lain melalui kegiatan KB.

Tulisan ini akan mengemukakan pembahasan tentang tantangan dan persoalan pelaksanaan implementasi program KB di era otonomi daerah baik pada tingkat makro (nasional) maupun pada tingkat Provinsi yaitu Provinsi Kalimantan Barat. Sumber data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder seperti dokumen peraturan perundangan, hasil-hasil penelitian yang relevan, maupun data kualitatif berdasarkan hasil-hasil kajian yang telah dilakukan oleh Puslit kependudukan – LIPI.

DESENTRALISASI BKKBN DAN TANTANGANNYA

BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional) telah diakui secara nasional maupun internasional sebagai pengelola program Keluarga Berencana (KB) yang sukses pada masa pemerintahan Orde Baru. Suksesnya pelaksanaan keluarga berencana oleh BKKBN tersebut karena adanya kemampuan mengelola dimensi politik dari program keluarga berencana di tingkat nasional. Paling tidak ada tiga dimensi politik yang berhasil dilaksanakan oleh BKKBN dalam mengelola keluarga berencana, yaitu (1) merangkul para ulama yang berbeda pandangan tentang keluarga berencana; (2) mengatasi kekurangan sumber daya manusia; dan (3) memanfaatkan birokrasi politik dalam pelaksanaan program (J. Hugo, 1987).

Di tingkat nasional, pelaksanaan program KB telah mencapai beberapa keberhasilan dalam kurun waktu tiga dasawarsa yang ditandai dengan semakin diterimanya norma keluarga kecil bahagia dan sejahtera oleh masyarakat. Keberhasilan tersebut tercermin dari semakin mengecilnya rata-rata jumlah anak yang dimiliki keluarga; tingginya angka kesetaraan ber-KB; menurunnya angka kematian ibu, bayi dan anak serta menurunnya angka pertumbuhan penduduk. Di samping itu, melalui pendekatan kemasyarakatan dalam pengelolaan program telah berhasil pula mengikutisertakan lembaga swadaya masyarakat (LSM), sektor swasta, dan masyarakat untuk secara aktif berpartisipasi dalam program KB. Salah satu indikator keikutsertaan masyarakat dan sektor swasta dalam program KB adalah berkembangnya kelembagaan masyarakat dalam menumbuhkan kesadaran masyarakat dan membantu program KB di tingkat desa dan dusun serta tingginya kemandirian masyarakat dalam ber-KB.

Di kancah internasional, keberhasilan Program KB di Indonesia telah pula diakui dan ditetapkan menjadi salah satu "*center of excellence*" di bidang kependudukan dan keluarga berencana. Program KB di Indonesia menjadi salah satu model *success story* pelaksanaan keluarga berencana di negara berkembang yang banyak ditiru oleh negara-negara berkembang di dunia. Hal ini ditandai dengan banyaknya delegasi dari berbagai negara di dunia yang datang untuk mempelajari keberhasilan Indonesia dalam melaksanakan program KB. Selain belajar, banyak negara yang juga menjalin kerjasama bilateral dalam pelaksanaan keluarga berencana. Kerja sama bilateral tersebut antara lain terwujud dari adanya bantuan teknik (*technical assistance*) dan pelatihan bagi para pengelola program KB di beberapa negara berkembang.

Sejalan dengan era globalisasi reformasi dan demokrasi yang menjadi paradigma universal, dalam melaksanakan visi dan misi program, pengelolaan Program KB Nasional pada masa-masa mendatang perlu memperhatikan isu-isu yang berkembang di masyarakat baik ditingkat nasional maupun internasional. Isu-isu penting seperti hak-hak reproduksi, kesehatan reproduksi pemberdayaan perempuan, kesetaraan dan keadilan gender (termasuk partisipasi pria), perlindungan terhadap masyarakat miskin, dan hak asasi manusia akan menjadi acuan dalam pelaksanaan Program KB Nasional di masa depan.

Perubahan Kewenangan dan Struktur Organisasi Pengelola Keluarga Berencana

Adanya desentralisasi menyebabkan pendekatan-pendekatan dalam mengelola KB yang selama ini dilakukan BKKBN untuk mengemban dan melaksanakan visi dan misinya tersebut menemui banyak kendala untuk dimplementasikan. Desentralisasi di era otonomi daerah akan membawa perubahan pada

kewenangan dan struktur organisasi pengelola KB di daerah (provinsi dan kabupaten) serta hubungan kerja yang bersifat hierarki antara BKKBN pusat dengan pengelola KB di tingkat kabupaten dan provinsi. Perubahan-perubahan tersebut selanjutnya akan berpengaruh pada suasana dan kinerja (*corporate culture*) BKKBN di daerah yang selama ini telah terbangun.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terjadi perubahan kewenangan pada pemerintah daerah. Kepada pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang-bidang yang berdasar Undang-Undang telah ditetapkan sebagai kewenangan pusat. Keleluasaan otonomi ini mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Konsekuensi dari kebijakan tersebut adalah kewenangan pusat termasuk program KB Nasional, pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota. Hal ini ditunjukkan dengan adanya penyerahan P3D (Personal Pembiayaan, Perlengkapan dan Dokumentasi) BKKBN Kabupaten/Kota oleh pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota.

Kelangsungan program KB menjadi tantangan besar, karena tidak semua daerah melihat program KB dari sudut pandang yang sama. Implikasinya, pelaksanaan visi dan misi program KB di daerah akan menemui banyak kendala. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, program KB tidak lagi dilaksanakan sentralistik di bawah koordinasi BKKBN, melainkan didesentralisasikan kepada daerah. Jadi, kabupaten/kota memiliki kemandirian dalam menangani masalah KB, termasuk urusan anggaran dan personilnya.

Permasalahan yang berkembang pada saat pelaksanaan program KB setelah ditetapkannya desentralisasi adalah menurunnya kapasitas kelembagaan Program KB. Hal ini terjadi karena melemahnya komitmen politis dan komitmen operasional di tingkat kabupaten atau kota. Akibat dari menurunnya kelembagaan atau organisasi perangkat daerah adalah kelembagaan program KB di kabupaten atau kota menjadi sangat beragam. Dari hasil evaluasi, sejak sebagian kewenangan dalam program KB diserahkan kepada daerah, khususnya pemerintah kabupaten/kota pada akhir tahun 2003, pelaksanaan program KB di daerah (kabupaten/kota) belum sepenuhnya menjadi komitmen dan prioritas daerah. Hal ini antara lain ditunjukkan oleh adanya variasi kelembagaan

yang mengelola program KB baik nomenklatur maupun bentuknya sehingga berpengaruh pada pelaksanaan pelayanan program KB (Hartono dkk, 2005).

Komitmen pemerintah kabupaten/kota terhadap pelaksanaan KB dapat dilihat dari bentuk kelembagaan yang mengelola KB di daerah. Pada awal pelaksanaan desentralisasi, sebagian besar kabupaten/kota menunjukkan komitmen rendah. Hal ini tampak dari bentuk kelembagaannya yang digabung dengan badan/dinas/kantor yang dianggap sejenis. Hal ini juga terkait dengan PP yang membatasi jumlah kelembagaan daerah sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya. Data menunjukkan bahwa bentuk kelembagaan yang menangani KB di kabupaten/kota sangat beragam. Sebanyak 331 kabupaten/kota sudah membentuk kelembagaan yang dituangkan dalam bentuk Perda (peraturan daerah) dan 81 kabupaten/kota dalam bentuk SK Bupati/Walikota. Rincian bentuk kelembagaan pengelola KB di daerah adalah sebagai berikut: (1) Dinas utuh sebanyak 31 kabupaten/kota, (2) Dinas merger sebanyak 151 kabupaten/kota, (3) Dinas *insert* (yang diintegrasikan ke dinas lain) sebanyak 8 kabupaten/kota, (4) Badan utuh sebanyak 52 kabupaten/kota, (5) Badan merger sebanyak 91 kabupaten/kota, dan (6) Kantor utuh sebanyak 46 kabupaten/kota (BKKBN, 2006a). Pada tahun 2009, jumlah kelembagaan KB menjadi 393 kabupaten dan kota (sekitar 82% dari 479 kota dan kabupaten).

Berkurangnya Sumber Daya Manusia dan Dukungan Anggaran

Akibat dari ditetapkan kebijakan desentralisasi, selain berkurangnya jumlah institusi pengelola KB kualitas tenaga pengelola dan pelaksana program KB di tingkat lapangan juga menurun karena banyak yang dimutasi atau pensiun. Pemerintah daerah pada masa tersebut banyak memindahkan dan menempatkan mantan pegawai BKKBN termasuk PLKB di wilayah kecamatan dengan alasan pegawai tersebut memiliki pengalaman dalam berurusan dengan masyarakat. Di berbagai daerah, PLKB/PKB dipindahtugaskan menjadi staf ke dinas lain, ada yang menjadi kepala desa, bahkan ada yang menjadi camat. Kepindahan para PLBK/PKB tersebut juga terkait dengan kurang jelasnya kedudukan BKKBN di tingkat kabupaten/kota pada saat otonomi daerah dilaksanakan sehingga mereka menerima tawaran untuk bertugas di institusi lain. Perpindahan tersebut mengakibatkan jumlah PLKB jauh menurun dibanding sebelum otonomi daerah sehingga hal ini dapat berdampak terhadap kinerja program. Sebelum desentralisasi atau otonomi daerah, jumlah PLKB/PKB di seluruh Indonesia sebanyak 26.074. Setelah otonomi daerah jumlahnya turun menjadi 19.586 atau hanya sekitar 75% saja. Pemerintah terus berusaha untuk meningkatkan jumlah PLKB tersebut. Tahun 2012, jumlah PLKB di Kalimantan Barat hanya 328 orang yang harus melayani penduduk dari 1.689 desa yang ada di provinsi ini (<http://www.bkkbn.go.id>).

Anggaran untuk program KB di tingkat kabupaten/kota juga cukup beragam nilainya. Besar kecilnya anggaran tersebut tergantung dari komitmen Pemerintah daerah (kabupaten/kota) pada pelaksanaan KB. Menurut narasumber dari BKKBN, kepedulian pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten dan kota terhadap pelaksanaan KB masih relatif rendah. Hal tersebut terlihat dari kecilnya alokasi dana pada APBD. Secara umum setiap pemerintah kota dan kabupaten mengalokasikan anggaran sangat terbatas untuk KB, yaitu berkisar antara 0,04–0,2% dari APBD-nya (www.tribunnews.com).

Menurunnya Capaian Indikator Kependudukan

Berkurangnya jumlah PLKB/PKB, baik karena beralih tugas menjadi pejabat struktural di tingkat kabupaten/kota/kecamatan, menjadi tenaga administrasi, maupun karena pensiun berdampak pada terganggunya pelaksanaan penyuluhan KB. Menurunnya intensitas penyuluhan KB dan keterbatasan ketersediaan kontrasepsi akibat dari berkurangnya anggaran berdampak pada meningkatnya jumlah penduduk. Tahun 2006 laju pertumbuhan penduduk mencapai 1,6% per tahun. Hal ini dinilai sangat mengkhawatirkan, karena berarti setiap tahun terdapat kelahiran 3–4 juta bayi. Untuk itulah Presiden Indonesia sudah memberikan sinyal “lampu kuning” (*Antara News*, 10 November 2006). Meskipun laju pertumbuhan penduduk telah turun menjadi 1,49%, tetapi angka tersebut terus diupayakan untuk turun agar tidak terjadi ledakan penduduk. Hasil Sensus Penduduk 2010 menunjukkan bahwa jumlah penduduk Indonesia mencapai sekitar 237 juta jiwa. Sekretaris Utama Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (nama baru dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana nasional/BKKBN) mengatakan bahwa laju pertumbuhan penduduk diupayakan untuk terus turun menjadi sekitar 1,3% pada tahun 2012 (www.koran-jakarta.com/index.php/detail/view01/diunduh 20 Februari 2013). Hal tersebut dilakukan agar ledakan penduduk dapat dihindari karena akan menimbulkan berbagai ancaman seperti ketersediaan pangan, lahan, dan energi.

Kepala BKKBN memprediksi tahun 2008-2014 akan terjadi ledakan kelahiran bayi (*baby boom*) tahap kedua, setelah yang pertama terjadi tahun 1970-an. Penyebabnya, saat ini kondisi keluarga Indonesia sedang mengalami masa produktif yang ditandai dengan proses kelahiran. Dengan meledaknya kaum usia muda (20-30 tahun), dapat diprediksi angka kelahiran juga akan meledak (BKKBN online, 29 Agustus 2008).

Jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2010 adalah sebanyak 237.641.326 jiwa, yang mencakup mereka yang bertempat tinggal di daerah perkotaan sebanyak 118.320.256 jiwa (49,79%) dan di daerah perdesaan sebanyak 119.321.070 jiwa (50,21%). Laju pertumbuhan penduduk tahun 2000-2010

sebesar 1,49% per tahun. Jumlah ini bertambah 32,5 jiwa sejak tahun 2000. Hal ini berarti setiap bulannya bertambah 270.833 jiwa, setiap harinya bertambah sebesar 9.027 jiwa, setiap jam bertambah 377 jiwa, dan setiap detik bertambah 1,04 (1–2 jiwa) (<http://data.tnp2k.go.id>).

Data juga menunjukkan bahwa sebagian dari keluarga yang memiliki anak banyak tersebut adalah mereka yang kurang mampu dan tinggal di pedesaan. Hasil Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2007 menunjukkan bahwa rata-rata jumlah anak yang dilahirkan dari seorang perempuan usia produktif (total fertility rate/TFR) turun menjadi 2,6. Namun, TFR di pedesaan masih lebih tinggi dibandingkan di perkotaan yakni 2,8 berbanding 2,3 (BPS dkk, 2008). Pemantauan peserta kb aktif melalui mini survei di Indonesia tahun 2004 (BKKBN – Puslitbang KB dan Kesehatan Reproduksi, 2004) juga menunjukkan pemakaian alat/cara KB lebih banyak dijumpai pada wanita dengan tahapan keluarga KS 2 ke atas daripada wanita dari keluarga miskin (Pra KS dan KS1).

Jumlah anak yang diinginkan juga relatif masih tinggi. Hasil SDKI tahun 2007 memperlihatkan bahwa 50,4% kalangan suami masih menginginkan mempunyai lebih dari dua anak. Adapun pada pasangan yang memiliki tiga anak hidup, hanya 78,9% laki-laki (suami) yang menyatakan tidak ingin menambah anak lagi (BKKBN online, 30 Maret 2009). Berbagai kondisi di atas terjadi karena rendahnya tingkat pengetahuan PUS tentang KB dan Kesehatan Reproduksi (KR). Menurut Kepala BKKBN, 70% pasangan keluarga muda usia di atas 20 tahun tidak mengenal KB (BKKBN online, 9 November 2010).

Menurunnya pelaksanaan KB berdampak pada masih tingginya AKB dan AKI. Menurut Direktur Jenderal Bina Kesehatan Masyarakat Departemen Kesehatan, rata-rata AKB pada periode 2003-2007 relatif stagnan di kisaran 34 per 1.000 kelahiran, padahal target MDGs pada tahun 2015 adalah 19 per 1.000 kelahiran. Untuk AKI, tahun 2007 angkanya masih 228/100.000 kelahiran hidup, padahal targetnya adalah 102 per 100.000 kelahiran hidup. Menurut data *World Development Indicator* yang dipublikasikan oleh Bank Dunia angkat kematian ibu dan bayi di Indonesia tertinggi di Asia Tenggara. Angka kematian ibu di Indonesia pada tahun 2010 diperkirakan sekitar 220 per 100.000 kelahiran, sedangkan angka kematian bayi 25 per 1000 kelahiran. *Development Indikator* (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan/TNP2K, 26 Maret 2010; *World Development Indicator* dalam <http://data.worldbank.org>).

PERMASALAHAN PELAKSANAAN PROGRAM BKKBN DI ERA OTONOMI DAERAH: KASUS KALIMANTAN BARAT

Salah satu persoalan yang menonjol terkait dengan pelaksanaan program BKKBN di era Otonomi Daerah di Provinsi Kalimantan Barat adalah masalah ketersediaan alat kontrasepsi. Sejak berdirinya BKKBN (sekitar tahun 70'an), lembaga tersebut senantiasa menyediakan kebutuhan alat kontrasepsi untuk semua pasangan usia subur (PUS). Namun demikian, sejak terjadinya krisis (tahun 1997) yang berdampak pada terbatasnya anggaran sehingga penyediaan kebutuhan alat kontrasepsi menggunakan skala prioritas. Menurut data yang tersedia, dari periode 1997 sampai dengan 2005, pemerintah hanya mampu menyediakan kebutuhan alat kontrasepsi bagi 30% dari total PUS.

Terbatasnya kemampuan pemerintah untuk penyediaan alat kontrasepsi diperburuk lagi kondisinya dengan berkurangnya perhatian lembaga donor. Hal ini membuat keprihatinan organisasi keluarga berencana di seluruh dunia yang sebagian besar pembiayaan program keluarga berencananya sangat bergantung pada bantuan luar negeri, khususnya dalam hal penyediaan alat kontrasepsi tersebut. Situasi dan kondisi ini kemudian melahirkan konsep *contraceptive security* yang merupakan bagian dari konsep *commodity security* dan kemudian dikenal dengan sebutan jaminan ketersediaan kontrasepsi (JKK)¹.

Konsep JKK ini dirancang atas dasar kerja sama BKKBN dengan lembaga donor USAID, untuk menciptakan suatu kondisi agar alat kontrasepsi yang dibutuhkan masyarakat dapat dengan mudah diperoleh dan aman untuk digunakan masyarakat. Pengelolaan JKK ini jelas membutuhkan komitmen yang kuat dari semua pihak, baik di tingkat pemerintah pusat dan provinsi, pemerintah kabupaten/kota, pihak swasta, maupun masyarakat. Dengan berjalannya otonomi daerah, maka dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap program KB pun (termasuk JKK) menjadi bervariasi, sangat bergantung pada pemahaman dari pimpinan daerah dan lembaga legislatif (DPRD) mengenai arti pentingnya JKK dalam pelaksanaan program KB Nasional. Pemerintah daerah yang memiliki komitmen kuat dan anggaran yang memadai memperoleh peluang untuk menyediakan kontrasepsi sendiri. Kontrasepsi ini dapat diperuntukkan bagi keluarga prasejahtera dan keluarga sejahtera satu alasan ekonomi atau digunakan untuk keluarga kelompok menengah ke bawah atau bahkan keluarga mampu.

Tulisan berikut ini membahas permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah Provinsi Kalimantan Barat dalam menyediakan alat kontrasepsi yang setelah otonomi daerah sangat tergantung pada kemampuan anggaran pemerintah

¹ JKK mengacu pada suatu keadaan dimana setiap PUS dapat dengan mudah dan aman bisa memilih dan menggunakan kontrasepsi sesuai pilihan dan kondisi fisiknya sebagai upaya meningkatkan kualitas kesehatan reproduksinya, kapanpun dibutuhkan.

daerah. Adanya desentralisasi program KB secara umum memperlihatkan adanya kecenderungan penurunan komitmen pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap program KB dibandingkan dengan era sebelumnya. Selain itu, tulisan ini juga memaparkan kualitas pelayanan kesehatan reproduksi lainnya (termasuk KB) termasuk persoalan dalam capaian akseptor KB yang dihadapi pasca-otonomi daerah.

Komitmen Politis dalam Jaminan Ketersediaan Kontrasepsi

Hal terpenting dengan adanya pelimpahan wewenang kepada daerah kabupaten/kota dalam bidang keluarga berencana adalah pemerintah daerah tetap memiliki komitmen yang tinggi untuk mewujudkan visi dan misi serta tujuan program KB yang telah ditetapkan. Dukungan kuat tersebut dapat diterjemahkan melalui dialokasikannya anggaran dari pemerintah daerah bagi pengadaan alat kontrasepsi. Alat kontrasepsi masih mengandalkan bantuan dari pusat yang disalurkan melalui provinsi, sementara bantuan tersebut hanya sampai tahun 2006 dan untuk selanjutnya sumber pembiayaan kebutuhan logistik diharapkan diperoleh dari berbagai sumber seperti dari APBD provinsi, kabupaten/kota dan dapat pula berasal dari pihak swasta atau bahkan berasal dari mitra kerja. Namun, tidak semua pemerintah kabupaten/kota mampu menganggarkan sejumlah dana untuk mencukupi kebutuhan alat kontrasepsi tersebut.

Hasil studi PPK LIPI di Kota Singkawang, Kalimantan Barat (2005) menunjukkan bahwa sebagian besar anggaran daerah (APBD) saat itu masih diprioritaskan untuk pembangunan infrastruktur mengingat masih banyaknya wilayah kota itu yang terisolir. Temuan dari kabupaten/kota lainnya juga menunjukkan bahwa meskipun program KB sudah masuk dalam anggaran APBD, sulit untuk mengetahui besaran anggaran yang dialokasikan untuk pengadaan alat kontrasepsi. Oleh karena itu, ada ungkapan “ada tapi tiada” untuk menggambarkan ketidakjelasan dalam pengalokasikan dana dari APBD II untuk pengadaan alat kontrasepsi tersebut. Besaran dana dari APBD tersebut sangat bergantung kepada komitmen pemerintah daerah dalam mendukung program KB. Selain kendala tersebut, persoalan lainnya untuk memenuhi ketersediaan alat kontrasepsi tersebut, meskipun sejak tahun 2003 konsep JKK ini sudah dikemukakan, adalah terkait dengan lemahnya pemetaan kebutuhan alat dan obat kontrasepsi yang dibutuhkan masyarakat, serta pemetaan cara pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Padahal kegiatan ini sangat penting untuk menyusun upaya pemenuhan alat dan obat serta cara pelayanan, yang akan disalurkan melalui jalur pemerintah atau swasta.

Meskipun di era otonomi daerah ini peluang untuk meningkatkan program dan pelayanan keluarga berencana semakin terbuka, masih ada kecenderungan anggapan bahwa program keluarga berencana merupakan investasi sosial yang sulit untuk dirasakan dampak baliknya (*economic return*) dalam waktu dekat sehingga program tersebut tidak masuk dalam prioritas pembangunan di daerahnya. Padahal bila merujuk kepada visi program KB nasional yaitu mewujudkan “keluarga berkualitas 2015” maka seyogyanya pemerintah daerah memiliki dukungan (*political will*) yang kuat untuk mendorong keberlangsungan program KB.

Kualitas dan Aksesibilitas terhadap Pelayanan Keluarga Berencana

Hasil kajian PPK LIPI di Provinsi Kalimantan Barat ini, secara umum menunjukkan bahwa program-program yang berkaitan dengan keluarga berencana, seperti penyediaan pelayanan keluarga berencana, advokasi, komunikasi, informasi, dan edukasi tetap berjalan seperti sebelum desentralisasi/otonomi daerah. Demikian pula program yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas dan aksesibilitas terhadap pelayanan keluarga berencana tetap dilaksanakan seperti sedia kala. Program keluarga berencana yang menyangkut ketersediaan alat kontrasepsi yang efektif dan efisien tetap dilaksanakan. Selain itu, kegiatan-kegiatan seperti menjangkau akseptor keluarga berencana baru, baik laki-laki maupun perempuan, mempertahankan akseptor aktif, pencatatan kasus efek samping dari kontrasepsi juga tetap berlangsung meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa intensitas kegiatan-kegiatan tersebut menurun. Meskipun dilaporkan bahwa telah terjadi peningkatan dalam jumlah akseptor keluarga berencana, tingkat kenaikannya menurun.

Secara teknis, pengadaan alat kontrasepsi tidak mengalami perubahan setelah terjadi desentralisasi program KB. Namun, adanya penyusutan jumlah tenaga lapangan (yang biasa disebut penyuluh lapangan KB (PLKB) sebagai dampak dari desentralisasi ini), berpengaruh terhadap penyaluran alat kontrasepsi dari puskesmas-puskesmas sampai ke sub PPKBD/PPKBD di tingkat desa². Sebelum desentralisasi, cara kerja penyaluran alat kontrasepsi adalah sebagai berikut: dari puskesmas akan diambil oleh PLKB untuk kemudian dibagikan ke sub-PPKBD/PPKBD yang memiliki data keluarga miskin sebagai pengguna KB. Namun sekarang, dengan berkurangnya tenaga PLKB tentu sangat memberatkan bagi pihak PPKBD untuk mengambil sendiri alat kontrasepsi ke puskesmas/klinik karena tidak ada anggaran untuk biaya transportasi. Sementara itu, jarak dari tempat tinggal PPKBD dengan puskesmas relatif jauh dan terkadang perlu

² Untuk tingkat desa ada dua penopang pelayanan keluarga berencana, yakni Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) dan kader KB.

berganti-ganti transportasi untuk mencapai puskesmas/klinik. Demikian pula dari pihak puskesmas/klinik, tidak mungkin mengantar alat kontrasepsi sampai ke desa-desa, karena selain tenaga di puskesmas yang juga terbatas, dana untuk penyaluran/distribusi alat kontrasepsi sampai ke bawah juga tidak ada lagi.

Berkurangnya tenaga PLKB sangat dirasakan dampaknya, khususnya di wilayah perbatasan di Kalimantan Barat. Kunjungan rutin kepada keluarga di perbatasan untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dan keluarga berencana menjadi tidak optimal. Selain ke wilayah perbatasan membutuhkan biaya yang besar, kekurangan tenaga PLKB di provinsi ini juga menjadi kendala dalam menjalankan kegiatan layanan ini. Setelah otonomi daerah, banyak petugas PLKB BBKBN yang menjadi pegawai pemda. Berdasarkan data BKKBN provinsi Kalimantan Barat, jumlah PLKB aktif saat ini (tahun 2012) mencapai 328 orang. Satu petugas PLKB rata-rata harus menangani dan membina enam sampai tujuh desa. Kondisi ini jauh berbeda dengan Pulau Jawa satu PLKB dapat menangani rata-rata satu sampai dua desa sehingga layanannya bisa lebih optimal. Sementara itu, saat ini di Kalimantan Barat terdapat sekitar 1.089 desa sehingga masih memerlukan sekurang-kurangnya 400 PLKB. Begitu pula kondisinya dengan kader KB yang saat ini sebagian besar sudah berusia tua, sedangkan untuk mencari pengganti kader KB tidak mudah karena kecenderungannya generasi muda enggan menjadi kader.

Persoalan lainnya yang acap kali ditemukan pascaotonomi daerah ini adalah berkaitan dengan *supply* alat kontrasepsi. Telah terjadi ketidaksesuaian antara jenis kontrasepsi yang dibutuhkan PUS dan keluarga miskin dengan alat kontrasepsi yang diantarkan dari BKKBN. Dengan demikian, dampaknya di lapangan di satu pihak terjadi kekurangan jenis kontrasepsi tertentu, sementara di lain pihak terjadi kelebihan jenis kontrasepsi tertentu. Bahkan, ada kasus kadaluarsa karena stok yang berlebihan. Fenomena ini sudah umum terjadi di beberapa wilayah, karena dari hasil kajian PPK LIPI (2005), persoalan ketidaksesuaian alat kontrasepsi ini tidak saja dihadapi di Kota Singkawang, Provinsi Kalimantan Barat, tetapi juga ditemui kasus-kasus serupa di Kabupaten Sumedang, Jawa Barat; di Kota Batu, Jawa Timur.

Perihal ketidaksesuaian jenis kontrasepsi ini, menurut hasil kajian PPK LIPI, kemungkinan karena disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut: *pertama*, terkait dengan pendataan yang kurang akurat sehingga antara kebutuhan dengan *supply* alat kontrasepsi terjadi ketidaksesuaian. Pascaotonomi daerah, pendataan setiap bulan sukar untuk dilaksanakan karena petugas di lapangan yang berkurang. Jadi, untuk perencanaan alat kontrasepsi, digunakan berbagai macam sumber data, seperti dari hasil pendataan keluarga serta laporan provinsi statistik yang kecenderungannya juga sudah macet dan tidak lengkap.

Capaian Akseptor KB yang Tidak Optimal

Hasil studi di Provinsi Kalimantan Barat ini menunjukkan bahwa meskipun terjadi peningkatan pencapaian akseptor KB baru, tetapi upaya untuk mempertahankan peserta KB aktif relatif terabaikan. Akibatnya, ada beberapa yang *drop out* (DO) atau putus pakai kontrasepsi KB. Angka putus pakai atau *drop out* ini juga merupakan salah satu ukuran dari kualitas pemakaian. Hal ini bisa mencakup kegagalan kontrasepsi, ketidakpuasan terhadap alat/cara KB, efek samping, dan kekurangtersediaan alat/cara KB. Jumlah akseptor KB baru di Kalimantan Barat saat ini mencapai 39.377 orang dari 157.510 orang target 2012. Akseptor baru terbesar di Kabupaten Ketapang mencapai 5.530 orang, disusul Kabupaten Kubu Raya sebanyak 4.781 orang. Sementara itu, akseptor baru terkecil di Kabupaten Sekadau sebanyak 1.049 orang. Adapun keikutsertaan ber-KB hampir 70%nya didominasi oleh pengguna pil dan suntikan yang memiliki tingkat *drop out* cukup tinggi.

Peningkatan pelayanan KB telah dilakukan, tetapi angka *unmet need* untuk KB masih tetap tinggi. Relatif tingginya *unmeet need* ini menunjukkan adanya kebutuhan akan pelayanan KB yang tidak terpenuhi. Di Kalimantan Barat misalnya, menurut data tahun 2009, masih ada sekitar 20,38% pasangan usia subur (PUS) yang tidak menggunakan kontrasepsi meskipun mereka tidak ingin punya anak lagi atau ingin menjarangkan kelahiran berikutnya (lihat tabel 1). Dibandingkan dengan data SDKI 2007, yang menunjukkan angka 9% untuk total kebutuhan yang tidak terpenuhi di Indonesia, maka angka *unmeet need* Provinsi Kalimantan Barat relatif tinggi. Angka *unmeet need* ini dapat digunakan untuk menilai sejauh mana program KB telah dapat memenuhi kebutuhan pelayanan.

Secara umum, hasil kajian ini juga memperlihatkan, tingkat kelahiran kasar (TFR) sudah berhasil diturunkan dan ada peningkatan jumlah akseptor KB baru perempuan, tetapi tingkat partisipasi KB pria tetap rendah. Mengajak pria untuk menjadi peserta KB cenderung masih sulit dilaksanakan. Hal ini disebabkan antara lain adanya keawatiran akan terjadinya efek samping dari penggunaan kontrasepsi dan kurangnya informasi mengenai metode kontrasepsi pria. Selain itu, keterbatasan petugas kesehatan dalam menyediakan pelayanan kontrasepsi mantap bagi pria menyebabkan masih rendahnya keikutsertaan pria dalam ber-KB. Berdasarkan target tahun 2012, Perwakilan BKKBN Provinsi Kalbar, untuk vasektomi dalam satu tahun menargetkan sebanyak 180 sasaran. Namun, realisasinya hingga Juni 2012, hanya 27 sasaran, sedangkan untuk pengguna kondom, dari target 25.630 orang, realisasinya 4.646 orang.

Dibandingkan dengan kondisi sebelum desentralisasi, pencapaian akseptor dapat dikatakan tidak optimal. Beberapa faktor menjadi penyebab terjadinya penurunan dalam pencapaian akseptor, tetapi dapat dikatakan bahwa mobilisasi

pekerjaan dari PLKB ke sektor lain atau daerah lain dan variasi struktur kelembagaan keluarga berencana telah membawa pengaruh yang cukup besar terhadap persoalan ini. PLKB/PKB merupakan ujung tombak program keluarga berencana. Melalui orang-orang inilah, program keluarga berencana disampaikan kepada masyarakat di tingkat desa. Menurut informan kunci yang diwawancarai di Pontianak, program keluarga berencana tidak akan berhasil jika tidak ada petugas lapangan di wilayah tersebut. Hal ini menekankan pentingnya petugas lapangan di desa karena petugas lapangan berperan dalam membina lembaga masyarakat dan keluarga-keluarga di masyarakat tersebut. Selain itu, PLKB juga bertugas untuk membina akseptor KB dan calon akseptor. Ia juga bertanggung jawab dalam menjaga keakuratan data dari pendataan keluarga. Dengan demikian, keberhasilan kegiatan program KB nasional ada di tangan petugas lapangan.

PENUTUP

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi yang telah diimplementasikan di Indonesia lebih dari satu dasawarsa sebetulnya mempunyai tujuan mulia yaitu mempermudah akses terhadap pelayanan serta meningkatkan kualitas pelayanan dan demokratisasi. Dengan demikian, dengan desentralisasi dalam bidang kependudukan dan KB, seharusnya dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, karena pemerintah daerah mempunyai kewenangan penuh sehingga sasaran program dapat tercapai dengan baik. Akan tetapi, dalam implementasinya terdapat berbagai persoalan, di antaranya terkait dengan kelembagaan, pendanaan, sumber daya manusia (baik kuantitas maupun kualitas). Akan tetapi, persoalan yang paling utama adalah terkait dengan komitmen pemerintah daerah untuk membuat KB menjadi prioritas. Mengingat bahwa salah satu prasyarat desentralisasi adalah kapasitas daerah baik kapasitas SDM maupun pendanaan, tanpa komitmen dari pemerintah daerah, kapasitas daerah yang rendah akan semakin terpuruk karena tidak dapat merencanakan, mengimplementasikan, serta mengelola program-program KB di daerahnya. Apalagi daerah-daerah baru yang merupakan daerah pemekaran.

Berkaitan dengan persoalan menurunnya komitmen pemerintah daerah terhadap program KB, pemerintah pusat kembali melakukan upaya di antaranya adalah program revitalisasi KB sejak 2006 sehingga pemda provinsi, kabupaten/kota juga melaksanakan komitmen dalam pembangunan kependudukan dan KB sebagai investasi SDM di masa mendatang. Meskipun demikian – hal yang lebih penting adalah sinergi antara pemerintah pusat dan daerah (provinsi maupun kabupaten/kota) terkait dengan revitalisasi program KB, karena keberhasilan

Tabel 1. Jumlah Peserta KB Menurut Tempat Pelayanan dan *Unmet Need* Per Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Barat Hasil Pendataan Keluarga Tahun 2009

KABUPATEN	Jumlah PUS	Peserta KB Menurut Tempat Pelayanan					Prevalensi KB	Unmet Need					
		Pemerintah	%	Swasta	%	Jumlah		Ingin Anak Ditunda	% Terhadap PUS	Tidak Ingin Anak Lagi	% Terhadap PUS	Jumlah	%
PONTIANAK	43.492	12.593	28.95	13.398	30.81	25.991	59.76	3.359	7.72	4.595	10.57	7.954	18.29
SAMBAS	98.719	49.320	49.96	12.575	12.74	61.895	62.7	13.781	13.96	8.682	8.79	22.463	22.75
KETAPANG	81.978	39.134	47.74	17.330	21.14	56.464	68.88	7.247	8.84	7.887	9.62	15.134	18.46
SANGGAU	75.283	29.069	38.61	21.313	28.31	50.382	66.92	8.088	10.74	6.912	9.18	15.000	19.92
SINTANG	64.240	39.111	60.88	6.664	10.37	45.775	71.26	4.072	6.34	5.675	8.83	9.747	15.17
KAPUAS HULU	42.649	24.529	57.51	7.270	17.05	31.799	74.56	3.021	7.08	3.269	7.66	6.290	14.75
KOTA PONTIANAK	89.810	28.658	31.91	31.320	34.87	59.978	66.78	9.780	10.89	9.680	10.78	19.460	21.67
BENGKAYANG	25.491	9.901	38.84	44.70	17.54	14.371	56.38	2.542	9.97	4.879	19.14	7.421	29.11
LANDAK	58.825	23.315	39.63	15.878	26.99	39.193	66.63	6.185	10.51	6.315	10.74	12.500	21.25
KOTA SINGKAWANG	33.947	16.180	47.66	7.089	20.88	23.269	68.55	3.156	9.3	3.310	9.75	6.466	19.05
SEKADAU	46.011	19.565	42.52	11.153	24.24	30.718	66.76	4.572	9.94	3.528	7.67	8.100	17.6
MELAWI	39.968	21.476	53.73	8.308	20.79	29.784	74.52	2.677	6.7	4.209	10.53	6.886	17.23
KAYONG UTARA	17.814	6.520	36.6	5.922	33.24	12.442	69.84	1.148	6.44	1.927	10.82	3.075	17.26
KUBU RAYA	83.192	34.886	41.93	15.018	18.05	49.904	59.99	10.459	12.57	12.355	14.85	22.814	27.42
Jumlah	801.419	354.257	44.2	177.708	22.17	531.965	66.38	80.087	9.99	83.223	10.38	163.310	20.38

KB akan mampu mewujudkan kualitas SDM yang tinggi serta menghemat anggaran kesehatan, pendidikan, lapangan pekerjaan dan perumahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik (BPS) dan Macro Internasional. 2008. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2007*, Calverton, Maryland, USA: BPS dan Macro International.
- BKKBN. 2002. *Petunjuk Teknis Pencatatan dan Pelaporan Pemutakhiran Data Keluarga dalam Pelaksanaan Pendataan Keluarga*. Jakarta: BKKBN.
- BKKBN. 2004. *Buku Pegangan Penyuluh KB: Kepmen 120/MPAN/9/2004 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh KB dan Angka Kreditnya*. Jakarta: BKKBN.
- BKKBN. 2004. *Perencanaan Program KB Nasional*. Jakarta: BKKBN.
- BKKBN. 2004. *Pedoman Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bagi Kabupaten/Kota*. Jakarta: BKKBN.
- BKKBN. 2005. *Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi: Kebijakan, Program dan Kegiatan tahun 2005–2009*. Jakarta: Deputi KB dan KR BKKBN.
- BKKBN. 2005. *Laporan Pengendalian Program KB Nasional Tahun 2005*. Jakarta: BKKBN.
- BKKBN. 2005. *Rapat Kerja KB Nasional Tahun 2005: Materi dan Rumusan Hasil*. Jakarta: BKKBN.
- BKKBN dan LDUI. 2005. *Kependudukan dan Pembangunan di Indonesia: Keterkaitan Konsensus ICPD dengan Target MDGs*. Jakarta: BKKBN dan LDUI.
- BKKBN Provinsi Jawa Barat. 2005. *Rakerda Program KB Nasional 2005*. Bandung: BKKBN Provinsi Jawa Barat.
- BKKBN Provinsi Jawa Timur. 2005. *Rapat Kerja Daerah Program Keluarga Berencana Nasional Provinsi Jawa Timur Tahun 2005*. Surabaya: BKKBN Provinsi Jawa Timur.
- BKKBN Provinsi Kalimantan Barat. 2005. *Paparan Binwil dengan Tim Pusat di Provinsi Kalimantan Barat, 19 Agustus 2005*. Pontianak: BKKBN Provinsi Kalimantan Barat.
- BKKBN Provinsi Kalimantan Barat. 2005. *Laporan Pelaksanaan Rapat Kerja Daerah Program Keluarga Berencana Nasional Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2005*. Pontianak: BKKBN Provinsi Kalimantan Barat.
- BKKBN Provinsi Nusa Tenggara Timur. 2005. *Rapat Kerja Daerah Program Keluarga Berencana Nasional Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2005*. Kupang: BKKBN Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- Noerdin, M. 2004. *Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Melalui Program Keluarga Berencana Nasional*, Paparan pada Kegiatan Rakorbangpus Tahun 2003.
- Hartono, D., Widayatun, S.S. Purwaningsih, T. Handayani, A. Latifa, Z. Fatoni. 2005. *System Analysis of BKKBN's New Roles, Functions and Structure under the Decentralized System*. Jakarta: PPK-LIPI, BKKBN dan UNFPA-Indonesia.

- Hugo, G.J., *et al.* 1987. *The Demographic Dimension in Indonesian Development*, Singapore: Oxford University Press.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2005. *Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2005. *Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Rahardjo, Pudjo, n.d. *Emerging Role of Field Staff of Population/Family Planning Agency: the Case of Indonesia*. International Council on Management of Population Programs.
- Republic of Indonesia. 2004. *Indonesia Country Report. The Progress Made in Achieving the Goals and Objectives of the PoA of the ICPD*. Jakarta: Republic of Indonesia.

PANDUAN PENULISAN JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Naskah yang akan diterbitkan dalam Jurnal Kependudukan harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

1. Naskah adalah karya asli yang belum pernah dipublikasikan di media cetak lain maupun elektronik.
2. Naskah dapat berupa hasil penelitian, gagasan konseptual, tinjauan buku, dan jenis tulisan ilmiah lainnya.
3. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris dengan menggunakan tata bahasa yang benar.
4. Naskah ditulis dengan menggunakan model huruf Times New Roman, font 12, margin atas 4 cm, margin bawah, 3 cm, margin kanan 3 cm, dan margin kiri 4 cm, pada kertas berukuran A4 minimal 5000 kata, diketik 1,5 spasi dengan program Microsoft Word. Setiap lembar tulisan diberi halaman.
5. Isi naskah terdiri dari;
 - a. Judul ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Judul harus mencerminkan isi tulisan, bersifat spesifik dan terdiri atas 10-15 kata.
 - b. Identitas Penulis yang diletakkan di bawah judul, meliputi nama dan alamat lembaga penulis serta alamat email
 - c. Abstrak dan kata kunci dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Abstrak ditulis dalam satu paragraf dengan jumlah kata antara 100-150. Isi abstrak menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan.
 - d. Pendahuluan yang berisi tentang justifikasi pentingnya penulisan artikel, maksud/tujuan menulis artikel, sumber data yang dipakai, dan pembabakan penulisan.
 - e. Tubuh/inti artikel berisi tentang isi tulisan, pada umumnya berisi tentang kupasan, analisis, argumentasi, komparasi, dan pendirian penulis. Bagian inti artikel dapat dibagi menjadi beberapa subbagian yang jumlahnya bergantung kepada isu/aspek yang dibahas.
 - f. Kesimpulan berisi temuan penting dari apa yang telah dibahas pada bagian sebelumnya.
 - g. Tampilan tabel, gambar atau grafik harus bisa dibaca dengan jelas dan judul tabel diletakkan diatas tabel, sedangkan judul gambar atau grafik diletakkan dibawah gambar atau grafik serta dilengkapi dengan penomoran tabel/gambar/grafik.
 - h. Acuan Pustaka diupayakan menggunakan acuan terkini (lima tahun terakhir)
 - i. Penulisan daftar Pustaka mengikuti ketentuan sebagai berikut:
 - Kutipan dalam teks: nama belakang pengarang, tahun karangan dan nomor halaman yang dikutip
Contoh: (Jones, 2004:15), atau Seperti yang dikemukakan oleh Jones (2004:15).
 - Kutipan dari buku: nama belakang, nama depan penulis. tahun penerbitan. *Judul buku*. kota penerbitan: penerbit.
Contoh: Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California.
 - Kutipan dari artikel dalam buku bunga rampai: nama belakang, nama depan pengarang. tahun. "judul artikel" dalam nama editor (Ed.), Judul Buku. nama kota: nama penerbit. Halaman artikel.
Contoh: Hugo, Graeme. 2004. "International Migration in Southeast Asia since World War II", dalam A. Ananta dan E.N.Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. hal: 28—70.
 - Kutipan dari artikel dalam jurnal: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. "Judul artikel", Nama Jurnal, Vol (nomor Jurnal): halaman.
Contoh: Hull, Terence H. 2003. "Demographic Perspectives on the Future of Indonesian Family", *Journal of Population Research*, 20 (1):51—65.
 - Kutipan dari *website*: dituliskan lengkap alamat *website*, tahun dan alamat URL dan html sesuai alamatnya. Tanggal *download*.
Contoh: World Bank. 1998. [http://www.worldbank.org/ data/countrydara/countrydata.html](http://www.worldbank.org/data/countrydara/countrydata.html). Washington DC. Tanggal 25 Maret.
 - Catatan kaki (*footnote*) hanya berisi penjelasan tentang teks, dan diketik di bagian bawah dari lembaran teks yang dijelaskan dan diberi nomor.
6. Naskah dikirim melalui email ppk-lipi@rad.net.id dan jki.ppklipi@yahoo.com atau langsung ke alamat redaksi dalam bentuk *soft copy* dan/atau *hard copy*.
7. Kepastian pemuatan/penolakan naskah akan diinformasikan melalui e-mail.
8. Redaksi memiliki kewenangan untuk merubah format penulisan dan judul tulisan sesuai dengan petunjuk penulisan, serta mengatur waktu penerbitan.

Jurnal
Vol. VII No. 1, 2012

KEPENDUDUKAN INDONESIA

ISSN 1907-2902
Nomor Akreditasi 314(Akred-LIP2MBU/102010)

Advocacy Groups for Indonesian Women Migrant
Worker's Protection
Aswatini and Mita Noveria

Analisis Fertilitas Penduduk Provinsi Bengkulu
Heri Sunaryanto

Menyongsong Kebijakan Pendidikan Menengah Universal:
Pembelajaran dari Implementasi Wajar Dikdas 9 Tahun
Titik Handayani

Partisipasi Masyarakat Sebuah Investasi untuk Menjaga
Hrgol pada Perempuan
Edy Purwanto dan Fajar Sumlito

Coping Strategy pada Kondisi Darurat Bencana:
Pembelajaran dari Masyarakat Bantul Menghadapi Gempa
Dery Hidayati

Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Motivasi
Berwirausaha di Kota Pekanbaru
Nasri Bachtiar dan Reni Amalla



LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

LIPI Press

ISSN 1907-2902



9 771907 290214