



Editor: Kurniawati Hastuti Dewi

# **Perempuan Kepala Daerah**

## **dan Penanggulangan Kemiskinan Berperspektif Gender di Indonesia**



**Kurniawati Hastuti Dewi  
Nyimas Latifah Letty Aziz  
Sandy Nur Ikfal Raharjo**

# **Perempuan Kepala Daerah**

**dan Penanggulangan Kemiskinan  
Berperspektif Gender di Indonesia**

BUKU INI TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh atau sebagian dari buku ini dalam bentuk atau cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

© Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014

*All Rights Reserved*

BUKU INI TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Editor : Kurniawati Hastuti Dewi

# **Perempuan Kepala Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan Berperspektif Gender di Indonesia**

Kurniawati Hastuti Dewi  
Nyimas Latifah Letty Aziz  
Sandy Nur Ikfal Raharjo

LIPI Press

BUKU INI TIDAK DIPERJUALBELIKAN

© 2020 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)  
Pusat Penelitian Politik

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Perempuan Kepala Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan Berperspektif Gender di Indonesia/Kurniawati Hastuti Dewi, Nyimas Latifah Letty Aziz, Sandy Nur Ikfal Raharjo-  
Jakarta: LIPI Press, 2020.

xv hlm. + 212 hlm.; 14,8 × 21 cm

ISBN 978-602-496-138-1 (cetak)  
978-602-496-112-1 (e-book)



- |                              |                      |
|------------------------------|----------------------|
| 1. Perempuan                 | 2. Kepala Daerah     |
| 3. Penanggulangan Kemiskinan | 4. Perspektif Gender |

353.535

*Copy editor* : M. Sidik  
*Proofreader* : Risma Wahyu Hartiningsih dan Martinus Helmiawan  
*Penata isi* : Vidia Cahyani A. dan Meita Safitri  
*Desainer sampul* : D.E.I.R. Mahelingga

Cetakan pertama : Juni 2020



Diterbitkan oleh:  
LIPI Press, anggota Ikapi  
Gedung PDDI LIPI, Lantai 6  
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta 12710  
Telp.: (021) 573 3465  
*e-mail*: [press@mail.lipi.go.id](mailto:press@mail.lipi.go.id)  
*website*: [lipipress.lipi.go.id](http://lipipress.lipi.go.id)  
 LIPI Press  
 @lipi\_press



# Daftar Isi

|  |             |
|--|-------------|
| <b>DAFTAR GAMBAR</b> .....   | <b>vii</b>  |
| <b>DAFTAR TABEL</b> .....  | <b>ix</b>   |
| <b>PENGANTAR PENERBIT</b> .....  | <b>xi</b>   |
| <b>PRAKATA</b> .....   | <b>xiii</b> |
| <br>   |             |
| <b>BAB I</b> Arah Kajian Perempuan dan Penanggulangan<br>Kemiskinan .....  | <b>1</b>    |
| <b>BAB 2</b> Profil Perempuan Kepala Daerah dan Peta Kemiskinan<br>di Kabupaten Nunukan dan Bima.....  | <b>31</b>   |
| <b>BAB 3</b> Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan<br>di Kabupaten Nunukan sebagai Wilayah Perbatasan:<br>Perspektif Gender..... | <b>61</b>   |
| <b>BAB 4</b> Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan<br>Perempuan di Kabupaten Bima sebagai Daerah Tertinggal:<br>Perspektif Gender.....     | <b>111</b>  |
| <b>BAB 5</b> Modal Sosial dan Politik Perempuan Kepala Daerah untuk<br>Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan .....                         | <b>145</b>  |
| <b>BAB 6</b> Perempuan Kepala Daerah dan Arah Kebijakan Penanggulangan<br>Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Masa Depan.....                        | <b>165</b>  |
| <br>   |             |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....  | <b>183</b>  |
| <b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....  | <b>199</b>  |
| <b>DAFTAR ISTILAH</b> .....  | <b>205</b>  |
| <b>INDEKS</b> .....  | <b>207</b>  |
| <b>BIOGRAFI PENULIS</b> .....  | <b>211</b>  |





# Daftar Gambar

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Gambar 1.1 | Modal Sosial dan Politik Perempuan Kepala Daerah untuk Penanggulangan Persoalan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan ..... | 10  |
| Gambar 3.1 | Peta Kabupaten Nunukan .....   | 63  |
| Gambar 3.2 | Desain Besar Penanggulangan Fakir Miskin Kementerian Sosial .....  | 92  |
| Gambar 3.3 | Skema Penerima Bantuan Sosial .....  | 93  |
| Gambar 3.4 | Visi Misi Pemerintah Kabupaten Nunukan dipimpin Asmin Laura Hafid (2016–2021) .....                                      | 98  |
| Gambar 3.5 | Skema Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Nunukan .....   | 100 |
| Gambar 4.1 | Peta Kabupaten Bima .....  | 113 |
| Gambar 4.2 | Skema Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan .....  | 127 |
| Gambar 4.3 | Perbaikan Infrastruktur Kelembagaan Sosial .....   | 128 |
| Gambar 4.4 | Aplikasi SIMAWAR .....   | 132 |
| Gambar 4.5 | Manfaat dan Isi Aplikasi SIMAWAR .....   | 132 |







# Daftar Tabel

|           |  |
|-----------|--|
| Tabel 1.1 | Perbandingan Pendekatan Kemiskinan: Pendekatan Kebutuhan Dasar ( <i>Basic Needs Approach</i> ), Pendekatan Kapabilitas ( <i>Capabilities Approach</i> ) dan Multidimensional... 13 |
| Tabel 1.2 | Informan "Keluarga Penerima Manfaat" yang Diwawancarai di Kabupaten Nunukan..... 27  |
| Tabel 1.3 | Informan "Keluarga Penerima Manfaat" yang Diwawancarai di Kabupaten Bima ..... 28  |
| Tabel 2.1 | Komposisi Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Nunukan Hasil Pemilu Legislatif 2010 dan 2014..... 33  |
| Tabel 2.2 | Komposisi Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bima Hasil Pemilu Legislatif 2014..... 35  |
| Tabel 2.3 | Sistem Keluarga sebagai bagian Pranata Gender di Kabupaten Nunukan..... 47   |
| Tabel 2.4 | Faktor yang Berkontribusi pada Kemiskinan di Kabupaten Nunukan ..... 55  |
| Tabel 3.1 | Jumlah Penduduk Miskin di Kabupaten Nunukan 2014–2016..... 64  |
| Tabel 3.2 | Ketinggian dan Jarak Kecamatan ke Ibukota Kabupaten Nunukan..... 65  |
| Tabel 3.3 | Jumlah Penduduk di Kabupaten Nunukan Tahun 2016..... 68  |
| Tabel 3.4 | Pelintas Batas WNI di Imigrasi Nunukan 2009–2014..... 73   |
| Tabel 3.5 | Jumlah TKI Bermasalah yang Dipulangkan Melalui Nunukan 2016–2017..... 74   |
| Tabel 3.6 | Perbandingan Rata-Rata Kebutuhan Hidup Layak dan Upah Minimum Regional di Kabupaten Nunukan 2014–2016 ..... 79   |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Tabel 3.7  | Persentase Rumah Tangga Penerima Bantuan Sosial di Nunukan Tahun 2017.....   | 94  |
| Tabel 3.8  | Usulan Pintu Masuk/Keluar <i>Border Crossing Agreement</i> Indonesia-Malaysia 2017.....  | 95  |
| Tabel 3.9  | Program dan Kegiatan Penanggulangan Kemiskinan pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Nunukan Tahun 2017..... | 102 |
| Tabel 3.10 | Program dan Kegiatan Penanggulangan Kemiskinan pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Nunukan Tahun 2017.....   | 103 |
| Tabel 4.1  | Jumlah Keluarga Menurut Kecamatan dan Klasifikasi Keluarga di Kabupaten Bima 2016.....   | 117 |
| Tabel 4.2  | Kontribusi PAD terhadap APBD Tahun 2012–2016.....  | 136 |
| Tabel 4.3  | Lampiran APBD Kabupaten Bima.....  | 137 |
| Tabel 4.4  | Postur Anggaran terhadap Penanggulangan Kemiskinan dan Perempuan di Dinas Sosial Kabupaten Bima Tahun 2017 ..  | 138 |
| Tabel 4.5  | Postur Anggaran terhadap Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Dinas Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Bima Tahun 2017.....  | 139 |
| Tabel 4.6  | Indikasi Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Bima.....   | 140 |
| Tabel 5.1  | Modal Sosial dan Politik Bupati Asmin Laura Hafid untuk Penanggulangan Kemiskinan dan Perempuan di Kabupaten Nunukan.....  | 148 |
| Tabel 5.2  | Modal Sosial dan Politik Bupati Indah Damayanti Putri untuk Penanggulangan Kemiskinan dan Perempuan di Kabupaten Bima.....   | 153 |



# Pengantar Penerbit

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Penyediaan terbitan ilmiah yang berkualitas adalah salah satu perwujudan tugas LIPI Press untuk turut serta mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Buku *Perempuan Kepala Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan Berperspektif Gender di Indonesia* ini mengulas mengenai kemunculan dua perempuan kepala daerah yang terpilih pada pilkada langsung periode 2016–2021. Terpilihnya Asmin Laura Hafid sebagai Bupati Nunukan dan Indah Damayanti Putri sebagai bupati Bima diharapkan menjadi perbaikan bagi kondisi kemiskinan dan persoalan perempuan, lebih peka serta lebih memprioritaskan kebijakan-kebijakan penanggulangan pada persoalan kemiskinan dan perempuan. Seperti buku sebelumnya *Perempuan Kepala Daerah dalam Jejaring Oligarki Lokal*, bahwa dasar pemilihan kedua perempuan kepala daerah ini didasarkan pada pertimbangan hubungan keluarga dengan para politisi laki-laki yang telah menjabat sebelumnya, baik itu ayah atau suami dari kedua perempuan tersebut.

Buku ini akan mengkaji tentang tiga hal, yaitu 1) karakteristik kemiskinan dan perempuan di daerah Nunukan dan Bima, 2) kebijakan penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan di kedua kabupaten tersebut, dan 3) modal sosial dan politik serta kapabilitas perempuan kepala daerah untuk penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan. Setiap kajian tersebut akan

memaparkan beberapa faktor yang memengaruhi karakteristik persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Nunukan dan Bima. Selain itu, juga memaparkan cara dan kebijakan yang diambil oleh kedua perempuan kepala daerah tersebut untuk menanggulangi persoalan tersebut. Buku ini juga menggali modal sosial dan politik yang dimiliki kedua perempuan kepala daerah tersebut untuk menunjang program dan kebijakan untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan di Nunukan dan Bima.

Buku ini juga menyampaikan beberapa rekomendasi bagi pihak yang berwenang, yang salah satunya mewajibkan persoalan kemiskinan dan perempuan sebagai agenda prioritas pembangunan daerah. Pemerintah pusat dan daerah diharapkan mengembangkan beberapa program penanggulangan kemiskinan dan perempuan, tidak saja dari pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar, namun juga dari pendekatan kapabilitas dengan perspektif gender.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPI Press

BUKU INI TIDAK DIPERJUALBELIKAN



# Prakata

Buku ini merupakan hasil kajian seri keempat di Pusat Penelitian Politik LIPI (kajian dilakukan tahun 2018) dari lima tahun kajian (2015–2019) yang dilakukan oleh tim gender dan politik mengenai perempuan pemimpin politik lokal. Kajian ini dilatarbelakangi oleh kesenjangan antara kenyataan empiris semakin banyak perempuan pemimpin politik yang muncul dan mewarnai dinamika politik lokal, terutama sejak diperkenalkannya pilkada langsung tahun 2005 (dengan UU No. 32/2004, UU No. 8/2015, dan terakhir UU No. 10/2016), dengan masih sedikitnya kajian yang secara serius menganalisis faktor-faktor empiris di balik kemunculan dan kemenangan perempuan pemimpin politik lokal. Padahal, fenomena kemunculan dan kemenangan para perempuan dalam politik lokal menandakan perkembangan baru mengenai gender, perempuan, agama, budaya, dan politik lokal di Indonesia, yang tidak boleh dilewatkan dalam analisis besar mengenai perkembangan politik lokal di Indonesia pascareformasi. Kajian ini juga didasari oleh pemikiran kritis terhadap kecenderungan pengabaian pengalaman perempuan dalam analisis politik. Maka, dengan mempergunakan perspektif gender dalam analisis politik, kajian ini berupaya untuk menghadirkan pemahaman baru dan empiris mengenai kemunculan dan kemenangan para perempuan dalam politik lokal.

Buku ini secara khusus menyoroti bagaimana kebijakan perempuan kepala daerah dalam menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan. Para perempuan kepala daerah memiliki peran dan posisi strategis dalam upaya penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan. Kemiskinan berkaitan erat dengan perempuan

(*feminization of poverty*) karena pada kondisi kemiskinan, perempuan sering kali tidak mendapatkan akses sumber daya yang memadai. Upaya mengakhiri kemiskinan dalam bentuk apa pun di seluruh dunia adalah salah satu dari 17 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals, SDGs*) 2015–2030, khususnya tujuan pertama. Dalam diskusi mengenai penanggulangan kemiskinan saat ini, berkembang diskursus baru untuk tidak hanya memandang perempuan sebagai korban dalam kemiskinan, tetapi menjadi agen kunci (*key agents*) dalam penyelesaian persoalan kemiskinan. Upaya penanggulangan kemiskinan menjadi lebih efektif apabila pemimpin politiknya, termasuk perempuan kepala daerah, memiliki komitmen untuk menanggulangi persoalan kemiskinan.

Analisis terhadap dua perempuan kepala daerah dalam menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Nunukan sebagai daerah perbatasan dan di Kabupaten Bima sebagai daerah tertinggal menggarisbawahi tiga hal. *Pertama*, modal sosial, politik, dan kapabilitas perempuan kepala daerah dalam menanggulangi kemiskinan dan perempuan di daerahnya. Seorang perempuan kepala daerah harus mendayagunakan modal sosial dan politiknya termasuk bekerja sama dengan asosiasi warga, khususnya akademisi, aktivis, organisasi perempuan untuk bersama-sama merumuskan konsep atau kebijakan sesuai karakteristik persoalan kemiskinan dan perempuan di daerahnya. *Kedua*, pengembangan program penanggulangan kemiskinan tidak hanya dengan pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar (*Basic Needs Approach*), tetapi juga menggunakan pendekatan kapabilitas (*Capabilities Approach*), dengan perspektif gender. *Ketiga*, dalam tataran teoretis, buku ini mendorong agar penanggulangan kemiskinan dengan menggunakan pendekatan kapabilitas dilakukan dengan perspektif gender. Oleh karena itu, pendekatan kapabilitas semata (tanpa perspektif gender) tidak mampu menyentuh persoalan struktural berupa hubungan gender yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan di rumah tangga yang berkontribusi pada masalah *time poverty*. Pendekatan kapabilitas dengan perspektif gender memberikan ruang pada para

penerima program penanggulangan kemiskinan untuk berpartisipasi sebagai subjek yang mendorong pemberdayaan mereka. Pada titik inilah, buku ini berkontribusi mengetengahkan pentingnya penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan kapabilitas yang berperspektif gender.

Kajian ini memberikan suatu kebaruan karena menganalisis penanggulangan kemiskinan dengan perspektif gender, yang mengaitkannya dengan modal dan kapabilitas perempuan kepala daerah. Buku ini memberikan kontribusi praktis dan akademis yang menyajikan potret perempuan pemimpin politik lokal di Indonesia pascareformasi. Semoga kehadiran buku ini berguna bagi khalayak lokal, regional, dan global untuk membuka wawasan baru mengenai kontribusi penting perempuan Indonesia dalam menanggulangi persoalan kemiskinan yang merupakan isu strategis global. Selamat membaca!

Jakarta, Desember 2019

Editor





## Bab 1

# Arah Kajian Perempuan dan Penanggulangan Kemiskinan



Keikutsertaan perempuan untuk berkontestasi dalam pilkada langsung membawa harapan dalam proses demokratisasi, khususnya di tingkat lokal. Pada pilkada langsung dua periode (2005–2010) dan (2010–2014), terdapat 26 perempuan terpilih sebagai kepala daerah (18 di Pulau Jawa —Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat— dan 8 perempuan di luar Pulau Jawa) (Dewi 2015a, 47–52). Pada pilkada langsung 9 Desember 2015, terpilih 24 perempuan yang menjadi bupati/wali kota. Sementara itu, pada pilkada langsung Februari 2017, menurut Komisi Pemilihan Umum (KPU) (2016) terdapat 337 pasangan calon yang mendaftar, yakni 92,6% laki-laki dan 7,4% perempuan. Pada akhirnya, 12 dari 45 orang perempuan calon kepala daerah (26,67%) terpilih sebagai kepala daerah di 12 daerah dari 101 daerah (Maharddhika 2017).

Kehadiran perempuan di kedudukan-kedudukan strategis, terutama pada tingkat pembuat kebijakan seperti kepala daerah, diharapkan dan dibutuhkan untuk merangkul berbagai kepentingan perempuan yang selama ini cenderung terabaikan. Yayasan SATUNAMA mencatat, dari 123 perempuan peserta pilkada langsung tahun 2015, 65 perempuan (53%) memiliki perspektif yang pro perempuan yang terlihat dari visi, misi, dan program dengan isu-isu perempuan terkait politik, pendidikan, sosial, ekonomi, maupun kesehatan (Qomariyah, Kamil, dan Sundari 2015).

Salah satu persoalan penting yang dihadapi perempuan adalah kemiskinan. Mengakhiri kemiskinan dalam bentuk apa pun di seluruh dunia adalah salah satu dari 17 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*, SDGs) 2015–2030 khususnya tujuan pertama. Mengutip Puri (2017) dari UN WOMEN (2000), penanggulangan kemiskinan yang efektif memerlukan komitmen politik pemimpin, terutama pemimpin perempuan. Dalam diskusi mengenai penanggulangan kemiskinan saat ini, menurut Bain, Ransom, dan Halimatusa'diyah (2018, 1) berkembang diskursus baru, yaitu berbagai lembaga pembangunan, lembaga donor, korporasi, dan lembaga non-pemerintah tidak hanya memandang perempuan sebagai korban dalam kemiskinan, tetapi menjadi agen kunci (*key agents*) dalam penyelesaian persoalan kemiskinan dan permasalahan sosial ekonomi lainnya. Maka dari itu, komitmen politik yang berkesinambungan dari kepemimpinan politik, termasuk perempuan kepala daerah dalam menanggulangi kemiskinan memperoleh landasan empiris yang kuat. Para perempuan kepala daerah memiliki peran dan posisi strategis dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan perempuan.

Daerah perbatasan dan tertinggal pada umumnya diwarnai dengan kompleksitas persoalan kemiskinan dan perempuan. Sebagian besar perempuan di daerah perbatasan dan tertinggal sulit memperoleh akses yang optimal untuk berbagai layanan dasar (kesehatan dan pendidikan) yang berkontribusi pada rendahnya kesejahteraan mereka. Oleh karena itu, kebijakan perempuan kepala daerah dalam menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan di daerah perbatasan dan daerah tertinggal menarik untuk dikaji.

Penelusuran Tim Peneliti Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik LIPI terhadap daftar perempuan kepala daerah yang terpilih pada pilkada langsung tahun 2015 (Perludem 2015), terdapat dua pemimpin perempuan dari daerah tertinggal, yaitu Asmin Laura Hafid, Bupati Nunukan di Provinsi Kalimantan Utara (2016–2021) yang berbatasan dengan Malaysia, dan Indah Damayanti Putri, Bupati Bima (2016–2021) di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB).

Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Bima masuk dalam daftar 122 kabupaten daerah tertinggal tahun 2015–2019, dilihat dari perekonomian masyarakat, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas dan karakteristik daerah (Yunita 2015). Oleh karena itu, sangat menarik melakukan kajian penanggulangan kemiskinan di kedua daerah ini yang juga dipimpin oleh bupati perempuan.

Kabupaten Nunukan yang berada di perbatasan Indonesia-Malaysia (Sabah) dipimpin oleh Asmin Laura Hafid sejak tahun 2016. Kompleksitas persoalan kemiskinan di Kabupaten Nunukan tergambar dari data peningkatan persentase penduduk miskin di Kabupaten Nunukan, yaitu dari 5,25% pada tahun 2016 (BPS Kabupaten Nunukan 2017a, 142) menjadi 6,22% pada tahun 2017 (BPS Kabupaten Nunukan 2017a). Selain itu, angka kekerasan terhadap perempuan dan anak juga termasuk tinggi (Arfan 2016).

Kabupaten Bima merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Barat yang dipimpin Indah Damayanti Putri sejak tahun 2016. Pada tahun 2017, jumlah penduduk perempuan di Kabupaten Bima melebihi jumlah penduduk laki-laki, yaitu sebanyak 235.917 perempuan dan 237.973 laki-laki (BPS Kabupaten Bima 2017, 65). Kompleksitas persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Bima tergambar pada data-data, yaitu persentase penduduk miskin di Kabupaten Bima lebih besar dibandingkan Kabupaten Nunukan: 16,04% (2014), 15,31% (2015), dan 15,33% (2016) (BPS Kabupaten Bima 2017, 170), dan jumlah keluarga pra-sejahtera sebanyak 15.708 (2015) bertambah menjadi 22.304 (2016) (BPS Kabupaten Bima 2017, 169)

Data-data pembuka awal di kedua kabupaten memberikan konteks pentingnya kebijakan pemimpin perempuan dalam menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan. Bupati Nunukan, Asmin Laura Hafid, mengusung visi “Mewujudkan Kabupaten Nunukan sebagai Pusat Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Agrobisnis Menuju Masyarakat yang Maju, Aman, Adil, dan Sejahtera” (*Koran Kaltara* 2018). Sementara itu, Bupati Bima, Indah Damayanti

Putri mengusung visi “mewujudkan daerah Kabupaten Bima yang aman, makmur, dan religius (BIMA AMARIS)”, mempertajam program-program yang sudah ada, menuntaskan pemindahan ibu kota kabupaten, serta membebaskan rakyat dari kemiskinan dan keterbelakangan (Garda Asakota 2015). Jadi, jika ditilik dari visi kedua bupati perempuan sejak dari masa kampanye mereka di pilkada langsung, Bupati Bima lebih eksplisit menyebutkan upayanya membebaskan rakyat setempat dari kemiskinan dan keterbelakangan. Sementara itu, Bupati Nunukan tidak secara eksplisit menyinggung persoalan penanggulangan kemiskinan dan lebih fokus pada pengembangan agrobisnis. Hal ini sangat menarik untuk dianalisis lebih jauh, sebagaimana dilakukan Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik LIPI.

Kajian ini mengandung kebaruan (*novelty*) di antara kajian mengenai kemiskinan yang telah dilakukan terdahulu. Sebagai contoh, SMERU melakukan kajian mengenai peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam penanggulangan kemiskinan melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP). SMERU melakukan kajian selama April–Desember 2005 di Kabupaten Bima dan Kabupaten Tapanuli Tengah sebagai uji coba upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah kabupaten dalam melaksanakan AKP dan memberi masukan penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) (Suharyo 2006, 1–87). LIPI, paling tidak sejak 2010, telah melakukan kajian tentang kemiskinan. Pada 2010, Nurhasim dkk., tergabung dalam Critical and Strategic Social Issues (CSSI) melakukan kajian mengenai penanggulangan kemiskinan di perdesaan dengan paradigma pembangunan dan *good governance* di Kutai Kertanegara dan Indragiri Hilir. Dilanjutkan dengan kajian model kebijakan yang memihak kelompok miskin dengan berbasis *good governance* (Nurhasim dkk. 2010). Kemudian, tim peneliti dalam klaster Ketahanan Sosial LIPI melakukan kajian mengenai strategi membangun ketahanan sosial masyarakat miskin di perdesaan dan perkotaan selama tiga tahun (2015–2017). Tim ini merekomendasikan paradigma baru pengentasan kemiskinan berbasis ruang

(Tim Kajian Unggulan LIPI 2017a; 2017b). Dengan demikian, dapat diketahui bahwa meskipun kajian tentang kemiskinan sudah dilakukan, kajian dengan perspektif gender masih minim.

Terdapat satu disertasi dari Ida Ruwaida Noor (2010) yang mengkaji respons lokal dalam pemberdayaan ekonomi perempuan, untuk menanggulangi kemiskinan di Kabupaten Lombok Timur dan Kabupaten Bima, dengan perspektif gender (2006–2010). Berbeda dari kajian Noor (2010) Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik LIPI berangkat dari sosok para perempuan kepala daerah dan inisiatif/konsep kebijakan penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan. Selain itu, juga memiliki rentang waktu yang berbeda. Rentang waktu kajian Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik LIPI adalah sejak kedua perempuan kepala daerah menjabat tahun 2016 di Kabupaten Nunukan dan Bima sampai tahun 2018.

Kajian ini menjawab beberapa hal. *Pertama*, tentang karakteristik kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Nunukan dan Bima. *Kedua*, tentang kebijakan penanggulangan kemiskinan dan perempuan yang diterapkan oleh perempuan kepala daerah di Kabupaten Nunukan dan Bima. *Ketiga*, modal sosial dan politik serta kapabilitas perempuan kepala daerah dalam penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan.

Bahasan mengenai kebijakan perempuan kepala daerah dalam menanggulangi kemiskinan dan perempuan dipandu oleh: 1) perempuan kepala daerah yang memperjuangkan kepentingan perempuan, 2) modal sosial dan politik perempuan kepala daerah untuk penanggulangan kemiskinan dan perempuan, dan 3) pendekatan dalam kemiskinan, serta kemiskinan berwajah perempuan (*feminization of poverty*). Selengkapnya diuraikan berikut ini.

## **A. Perempuan Kepala Daerah yang Memperjuangkan Kepentingan Perempuan**

Hanna Fenichel Pitkin dalam buku klasiknya *Representation* memberikan pendapat mengenai wujud dan makna keterwakilan.

*Pertama, descriptive representation*, yaitu gagasan tentang lembaga perwakilan yang seharusnya menjadi gambaran akurat dari masyarakat atau pendapat umum masyarakat, ataupun keragaman kepentingan dalam masyarakat (Pitkin 1967, 61). Titik tekan dari pendapat ini adalah bagaimana sebuah lembaga perwakilan “menjadi seperti” (*being something*) daripada “melakukan sesuatu” (*doing something*) (Pitkin 1967, 61). Argumen ini pada umumnya dianut oleh pendukung sistem pemilu *proportional representation* yang hendak menciptakan lembaga perwakilan yang mencerminkan komposisi masyarakat dan daerah pemilihan (Pitkin 1967, 62). *Kedua, symbolic representation* merupakan gagasan keterwakilan atau simbolisasi tentang sebuah kenyataan atau sesuatu. Salah satu contohnya adalah raja dalam sebuah negara monarki konstitusional sebagai simbol kewenangan dan kemuliaan negara, atau bendera negara sebagai simbol kebangsaan (Pitkin 1967, 92–93). *Ketiga*, mewakili sebagai *acting for* atau bertindak untuk, merupakan gagasan lembaga perwakilan sebagai agen yang bertindak untuk, atas nama, dan demi kepentingan orang lain yang diwakilinya (Pitkin 1967, 113). Gagasan ketiga ini merupakan gagasan ideal tentang peran yang sebaiknya diemban oleh sebuah lembaga perwakilan dan para anggotanya.

Mirip dengan kategorisasi keterwakilan yang disusun oleh Pitkin, Anne Phillips Griffiths juga membuat pengklasifikasian makna dan wujud keterwakilan meliputi *descriptive representation*, *symbolic representation*, *representation of interests*, dan *ascriptive representation* (Griffiths 1969, 135–137). Seperti halnya Pitkin, Griffiths juga menggolongkan *descriptive representation* dan *symbolic representation* sebagai yang merujuk pada benda atau lembaga, sedangkan *ascriptive representation* sebagai wujud keterwakilan yang hanya dapat dilakukan oleh manusia dan bermakna aktif bertindak atas nama yang diwakili, yang dalam bahasa Pitkin disebut sebagai *acting for*.

Kajian Helena Svaleryd (2007, 1) mengenai keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan lokal Swedia memperlihatkan semakin

tinggi jumlah perempuan di lembaga perwakilan lokal maka jumlah alokasi belanja publik untuk perawatan anak (*child care*) dan pendidikan makin tinggi. Hal ini memperkuat argumentasi bahwa perempuan dan laki-laki memiliki preferensi berbeda dalam kebijakan, yakni perempuan lebih peduli pada persoalan kebijakan sosial yang terkait erat dengan perempuan. Jadi, secara normatif terdapat ekspektasi yang melekat pada perempuan yang menjabat posisi publik. Menurut Lovenduski (1997) dan Afshar (1998), perempuan pemimpin politik mampu mewakili atau memperjuangkan kepentingan perempuan.

Berdasarkan pemikiran di atas, kajian ini percaya bahwa perempuan kepala daerah memiliki konsep yang dituangkan dalam kebijakan untuk menanggulangi kemiskinan dan perempuan. Adapun yang dimaksud dengan “kebijakan perempuan kepala daerah dalam menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan” adalah prakarsa atau konsep yang berasal dari perempuan kepala daerah dalam menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan di daerahnya yang terintegrasi menasar perempuan dan diejawantahkan dalam sebuah kebijakan.

## **B. Modal Sosial dan Politik Perempuan Kepala Daerah untuk Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan**

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, perempuan kepala daerah memiliki pemihakan terhadap persoalan dan kepentingan perempuan. Namun, gambaran berbeda tampak pada kondisi kepala daerah perempuan di Indonesia. Persentase perempuan peserta pilkada langsung yang pro kepentingan perempuan justru menurun pada kasus perempuan yang memenangi pilkada langsung. Penelusuran Perludem (2015), dari 46 perempuan pemenang pilkada 2015, hanya 17 perempuan (37%) yang memiliki keberpihakan terhadap kepentingan-kepentingan perempuan.

Hasil kajian Tim Peneliti Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Kota Tangerang Selatan, misalnya, menunjuk-



kan meskipun wali kotanya seorang perempuan, tidak serta-merta persoalan terkait perempuan dan anak-anak teratasi dengan baik. Postur anggaran untuk kepentingan perempuan dan anak masih minim serta kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak juga masih tinggi (Kusumaningtyas 2017, 87–122). Begitupun di Kabupaten Indramayu, kebijakan bupati perempuan belum menyejahterakan perempuan, seperti Angka Kematian Ibu masih tinggi, kualitas kesehatan dan pendidikan perempuan rendah, serta perlindungan dari pemerintah daerah terhadap buruh migran yang mayoritas perempuan masih minim (Ekawati 2017, 159–196). Kajian Tim Peneliti Gender dan Politik memperlihatkan bahwa perempuan kepala daerah yang berasal dari dinasti politik cenderung mengalami kesulitan untuk mengambil inisiatif dan kebijakan yang berbeda dari patron politiknya (Dewi, 2017a, 201–222). Hal ini berakibat pada rendahnya komitmen dan kebijakan mereka terhadap persoalan perempuan. Dengan kata lain, terpilihnya perempuan sebagai kepala daerah tidak serta-merta membawa perbaikan kualitas hidup perempuan, apalagi di daerah perbatasan dan tertinggal.

Salah satu hal yang menjelaskan bagaimana seorang perempuan kepala daerah memiliki kepekaan terhadap persoalan perempuan atau tidak, dalam kepemimpinan atau kebijakannya, adalah pada modal sosialnya. Putnam (1993) mengkaji pentingnya keterlibatan sipil dalam kinerja kelembagaan pemerintah daerah di Italia, sebagaimana diulas oleh Carles Boix dan Daniel N. Posner dari Harvard University (1996). Ulasan tersebut memperlihatkan temuan bahwa kinerja pemerintah daerah, terkait erat dengan semangat hidup asosiasional di tiap-tiap daerah: 1) di Italia utara, warga berpartisipasi aktif dalam berbagai asosiasi sehingga pemerintah daerah “efisien, kreatif, dan efektif dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan; 2) Sebaliknya, di Italia selatan, ketika pola keterlibatan sipil jauh lebih lemah, pemerintah daerah cenderung korup dan tidak efisien.

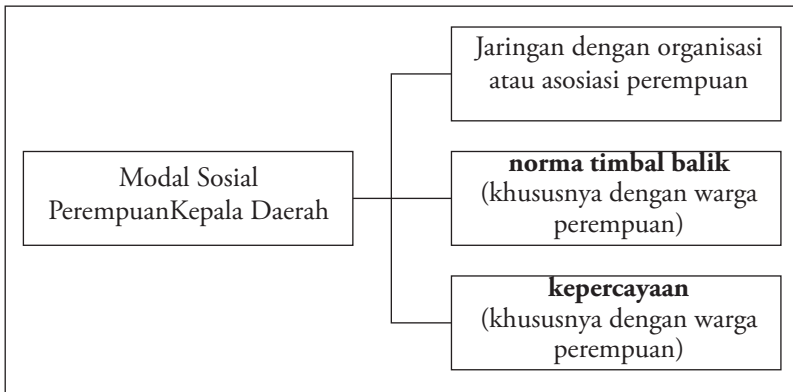
Boix dan Posner (1996) menambahkan bahwa Putnam berusaha menegaskan hubungan kuat antara jaringan partisipasi warga ne-

gara dan kinerja kelembagaan yang positif melalui istilah “modal sosial” (*social capital*), yaitu merujuk pada jaringan, norma timbal balik, dan kepercayaan yang dipupuk di antara anggota asosiasi masyarakat berdasarkan pengalaman interaksi sosial dan kerja sama. Putnam (1993, 167) mendefinisikan “modal sosial” sebagai fitur organisasi sosial, seperti kepercayaan, norma, dan jaringan yang dapat meningkatkan efisiensi masyarakat dalam memfasilitasi tindakan terkoordinasi. Jadi, menurut Putnam, “modal sosial” berupa adanya jaringan, norma timbal balik, dan kepercayaan yang dipupuk di antara anggota asosiasi masyarakat dan pemerintah daerah, yang dapat berdampak positif pada kinerja pemerintah daerah karena memungkinkan anggota masyarakat bekerja sama dengan pemerintah daerah untuk tujuan perbaikan kehidupan sosial.

Konsep “modal sosial” Putnam dipakai untuk menganalisis modal seorang perempuan kepala daerah untuk menunjukkan inisiatif kebijakan yang pro perempuan yang berkaitan dengan isu kemiskinan dan perempuan. Disertasi Dewi (2015b, 183) yang meneliti kepekaan gender tiga perempuan kepala daerah yang memenangi pilkada langsung kali pertama tahun 2005/2006 menunjukkan bahwa kepekaan gender atau keberpihakan mereka terhadap isu-isu perempuan dipengaruhi oleh 1) pengalaman pribadi, 2) interaksi mereka dengan asosiasi atau kelompok perempuan dalam perjalanan karier politik mereka, 3) karakteristik kepemimpinan mereka (terbuka atau cenderung tertutup), dan 4) komitmen pribadi. Hasil kajian Dewi, terutama di faktor yang kedua, yaitu interaksi para perempuan kepala daerah dengan asosiasi atau kelompok perempuan dalam perjalanan karier politik mereka, memperlihatkan butir penting yang sebangun dengan gagasan Putnam soal “modal sosial”.

Oleh karena itu, dengan merujuk pada Putnam (1993) dan Dewi (2015b), kajian ini menelaah “modal sosial dan politik” perempuan kepala daerah dalam penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan. Modal sosial dan politik merujuk pada “modal sosial” yang dimiliki perempuan kepala daerah di Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Bima, yaitu 1) “jaringan” mereka dengan organisasi atau

asosiasi perempuan di daerahnya, 2) “norma timbal balik” antara pemimpin perempuan dan warga khususnya kaum perempuan, 3) “kepercayaan” yang tumbuh antara perempuan pemimpin dan warga, khususnya kaum perempuan. Dengan menganalisis hal ini, tim menjelaskan adanya inisiatif yang dimiliki oleh perempuan kepala daerah dalam kebijakan penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan. Gambaran mengenai modal sosial dan politik perempuan kepala daerah dapat dilihat pada Gambar 1.1.



**Gambar 1.1** Modal Sosial dan Politik Perempuan Kepala Daerah untuk Penanggulangan Persoalan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan

### C. Pendekatan dalam Kemiskinan dan Kemiskinan Berwajah Perempuan

Kemiskinan masih tetap menjadi persoalan dan mendapatkan perhatian serius saat ini. Sebagai contoh, Bank Dunia menargetkan untuk menurunkan angka kemiskinan dunia menjadi 3% pada tahun 2030; Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada Sidang Umum September 2015 menargetkan pengentasan segala bentuk kemiskinan untuk semua orang di semua tempat pada tahun 2030 sebagai tujuan pertama Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*, SDGs) (World Bank Group 2016). Dalam perkembangannya, dari periode 1970-an sampai saat ini, terdapat

beberapa konsep dan pendekatan untuk menanggulangi kemiskinan yang dapat diklasifikasikan menjadi tiga pendekatan.

*Pertama*, sejak pertengahan tahun 1970-an, mulai berkembang pendekatan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar (*Basic Needs Approach*). Pendekatan ini melihat kemiskinan sebagai keadaan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar manusia (baik makanan maupun bukan makanan), seperti pangan, sandang, papan, air bersih, dan sanitasi (Goodpal 2017). Sebenarnya, ide untuk memenuhi kebutuhan dasar sebagai tujuan kebijakan pembangunan diperkenalkan pertama kali pada tahun 1977 oleh International Labor Organization (ILO) yang kemudian ditindaklanjuti oleh Presiden Bank Dunia, Robert McNamara, yang membentuk komisi khusus yang dipimpin oleh Paul Streeten untuk mengkaji *Basic Needs Approach* (Streeten 1979) (World Bank TT). Kemudian, komisi ini memublikasikan konsep *Basic Needs Approach* (pendekatan kebutuhan dasar) pada tahun 1981 (United Nations 2015).

Pendekatan kebutuhan dasar mulai diperhatikan sejak awal tahun 1990-an seiring dengan munculnya Laporan Pembangunan Manusia (*Human Development Report*) dan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*) pada tahun 1990 oleh Badan Program Pembangunan PBB (UNDP) (United Nations 2015). Pada mulanya, Bank Dunia mengadopsi pendekatan kebutuhan dasar dalam upaya menanggulangi kemiskinan, yang memberikan formula yang mudah, cepat, dan terukur. Upaya menanggulangi kemiskinan dengan pendekatan kebutuhan dasar dilakukan dengan membuat intervensi untuk menyediakan berbagai barang kebutuhan dasar seseorang (makanan dan bukan makanan), seperti pangan, sandang, papan, air bersih, sanitasi, fasilitas kesehatan, pendidikan dasar, perumahan, pembangunan infrastruktur terakit, dan tidak semata-mata pada peningkatan pendapatan saja (United Nations 2015).

*Kedua*, kemiskinan dengan pendekatan kapabilitas atau keberdayaan (*Capabilities Approach*) melihat kemiskinan sebagai

perampasan “kemampuan dasar” (*deprivation of basic capabilities*) diperkenalkan oleh Amartya Sen (Sen tanpa tahun). Sen mengembangkan konsep ini sejak tahun 1980-an dan 1990-an (Goodpal 2017). Pendekatan ini kemudian menjadi landasan konsep bagi penyusunan laporan Indeks Pembangunan Manusia yang dibuat oleh UNDP sejak tahun 1990-an (Hick 2012).

Berbeda dengan pendekatan kebutuhan dasar yang berorientasi pada konsumsi, pendekatan kapabilitas berfokus pada peningkatan kesejahteraan dengan cara meningkatkan keberdayaan manusia sehingga mampu menjaga dirinya, tidak semata pada program-program kesejahteraan, tetapi mendorong inisiatif pemberdayaan (*empowerment*) (Goodpal 2017). Pendekatan ini terdiri dari dua elemen yang tidak terpisahkan, yaitu fungsional (*functionings*) ketika seseorang dapat melakukan atau menjadi dan memperoleh kebebasan (*freedom*). Dalam pendekatan ini, upaya pengentasan kemiskinan dilakukan dengan cara *humanistic* dan *deliberative* yang melibatkan dialog dengan masyarakat setempat untuk memahami persoalan, memperoleh masukan secara kelembagaan, sosial, politik, dan budaya pada berbagai level, bersifat *bottom up*, dan pengembangan kapabilitas (Goodpal 2017). Konsekuensinya, tidak ada satu formula yang seragam (baik material maupun layanan) untuk semua masyarakat, tetapi masyarakat setempat diharapkan mampu merumuskan apa yang dapat dilakukan untuk menanggulangi persoalannya (Goodpal 2017).

*Ketiga*, perspektif multidimensi yang melihat kemiskinan tidak dari satu dimensi saja, tetapi dari berbagai dimensi (*multidimensional perspective*). Jika pendekatan unidimensional mengidentifikasi orang miskin melalui garis kemiskinan, kerangka multidimensional melihat siapa yang dirampas, dalam dimensi apa, dan dari keseluruhan dimensi dapat diidentifikasi siapa yang miskin (*While in the unidimensional framework the task of identifying the poor is usually performed by means of poverty lines, in a multidimensional counting framework “deprivation cutoffs” pinpoint who is deprived in what*

*dimensions, and an overall “poverty cutoff” across dimensions identifies who is poor)* (United Nations 2015, 1).

Contoh dari pendekatan ini adalah metode penghitungan “Alkire-Foster” yang dipakai UNDP sejak tahun 2010. Dibantu oleh the Oxford Poverty and Human Development Initiative, UNDP menggunakan pendekatan ini untuk menyusun *Multidimensional Poverty Index* (MPI) secara global, yang menggantikan Indeks Kemiskinan Manusia (*Human Poverty Index*, yang dipakai sejak 1997). Indeks yang baru ini mendefinisikan kekurangan dalam tiga dimensi Indeks Pembangunan Manusia (HDI), yaitu kesehatan, pendidikan, dan standar hidup minimal; serta memperlihatkan jumlah orang miskin secara multidimensi (yang kekurangan setidaknya dalam satu dari tiga dimensi itu), dan jumlah kekurangan yang dialami si miskin. Dalam laman resmi PBB, telah dipakai MPI yang mengidentifikasi beragam kekurangan pada level rumah tangga dan individu, seperti kesehatan, pendidikan, dan standar hidup minimal dengan memakai data mikro dari survei rumah tangga; setiap orang dalam rumah tangga tertentu diklasifikasikan miskin atau tidak miskin berdasarkan bobot kekurangan dalam rumah tangganya, yang kemudian digabungkan ke dalam ukuran nasional kemiskinan (UNDP tanpa tahun). Pemahaman mengenai berbagai pendekatan kemiskinan yang berkembang selama ini ditampilkan pada Tabel 1.1.

**Tabel 1.1** Perbandingan Pendekatan Kemiskinan: Pendekatan Kebutuhan Dasar (*Basic Needs Approach*), Pendekatan Kapabilitas (*Capabilities Approach*), dan Multidimensional

| Elemen       | Pendekatan Kebutuhan Dasar                       | Pendekatan Kapabilitas   | Multidimensional   |
|--------------|--|--|--|
| Basis konsep | Tiap orang harus memiliki standar hidup minimal. | Tiap orang harus memiliki kebebasan ( <i>freedom</i> ) yang sama untuk memilih apa yang berharga dalam hidupnya. | Tiap orang harus tidak kekurangan salah satu dari 3 dimensi Indeks Pembangunan Manusia (kesehatan, pendidikan, standar hidup minimal). |

| Elemen                 | Pendekatan<br>Kebutuhan Dasar  | Pendekatan<br>Kapabilitas   | Multidimensional  |
|------------------------|--|---|---|
| Definisi kemiskinan    | Kekurangan konsumsi  | Kekurangan kesempatan ( <i>opportunities</i> )                                    | Kekurangan dalam tiga dimensi, atau salah satu dimensi (intensitas kemiskinan di suatu wilayah dalam suatu waktu) |
| Pengentasan kemiskinan | Memastikan akses yang memadai untuk konsumsi.                        | Memastikan kesempatan yang sama sehingga setiap orang dapat membuat pilihan.      | Memastikan setiap orang tidak kekurangan dalam 3 dimensi, atau salah satu dimensi.                                |
| Tujuan kebijakan       | Penghidupan  | Pemberdayaan  | Pemerataan antarindividu dalam rumah tangga secara nasional.  |
| Relasi kuasa           | Paternalistik, hanya sedikit memberi ruang untuk suara orang miskin. | Deliberatif, setiap orang berbagi keprihatinan dan ikut serta mewarnai kebijakan. | Memperhatikan kompleksitas permasalahan lokal.  |
| Level aplikasi         | Generalisasi, tetapi mengizinkan variasi regional.                   | Analisis multilevel, tetapi menekankan lokalitas.                                 | Nasional, yang berguna bagi penyusunan intervensi kebijakan secara detail untuk rumah tangga.                     |

Sumber: Kompilasi dilakukan oleh Kurniawati Hastuti Dewi dengan rincian: “Pendekatan kebutuhan dasar” dan “pendekatan kapabilitas” dikutip dari Goodpal (2017), “pendekatan Multidimensional” mengacu pada United Nations (2015).

Dengan demikian, secara konseptual terjadi perkembangan pemahaman tentang kemiskinan sebagai persoalan multidimensi (*multi-dimensional phenomenon*) terkait tidak hanya persoalan dasar konsumsi atau pendapatan, tetapi juga kepemilikan layanan dasar publik yang baik (kesehatan, pendidikan), akses ke sumber daya publik, dan aspek kehidupan yang tidak terukur seperti udara bersih, harga diri, dan otonomi (Razavi 1999, 411).

Setelah memahami pendekatan terkait kemiskinan sebagaimana Tabel 1.1, lalu bagaimana di Indonesia? Upaya menanggulangi kemiskinan menjadi prioritas pemerintah Indonesia sejak masa Orde Baru sampai saat ini. Menurut laporan Bank Dunia (2007), Indonesia sebenarnya memiliki sejarah sukses untuk penanggulangan kemiskinan sejak tahun 1970-an. Periode akhir tahun 1970-an hingga pertengahan tahun 1990-an merupakan episode pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin (*pro-poor growth*) terbesar dalam sejarah perekonomian negara mana pun, dengan keberhasilan Indonesia dalam mengurangi angka kemiskinan lebih dari separuhnya (The World Bank 2007, xxii). Apabila dianalisis dari segi pendekatan dalam menanggulangi persoalan kemiskinan, pada masa Orde Baru, Indonesia mengadopsi “pendekatan kebutuhan dasar”: kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan; garis kemiskinan dihitung berdasarkan kebutuhan makanan dan bukan makanan; penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran/pendapatan per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan disebut penduduk miskin (Kementerian Komunikasi dan Informatika Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik 2011, 3).

Sebagaimana dikemukakan Wie (2010, 3–4), salah satu keberhasilan penting dalam pembangunan sosial Indonesia selama Orde Baru (1966–1998) adalah tingginya angka pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan diiringi dengan turunnya angka kemiskinan absolut di perkotaan dan perdesaan yang sangat luar biasa dibandingkan negara-negara berkembang lain pada masa itu. Menurut analisis Wie (2010, 5), kesuksesan ini terjadi karena komitmen kebijakan pemerintah Orde Baru, khususnya pada dua dekade awal, dalam menerapkan strategi pembangunan pertanian dan perdesaan yang menasar kawasan perdesaan, tempat sebagian besar masyarakat miskin tinggal dan bekerja; ini berdampak pada tingginya produksi pertanian padi pada tahun 1970-an dan 1980-an yang kemudian berdampak positif pada pertumbuhan sektor manufaktur dan konstruksi untuk memproses hasil pertanian di



perdesaan dan perkotaan Jawa. Pada tahun 1970-an juga terdapat program Instruksi Presiden (Inpres) untuk membangun infrastruktur di daerah perdesaan, termasuk sarana pendidikan dan yang paling penting adalah kesuksesan kebijakan stabilisasi harga makanan yang membantu masyarakat miskin (Wie 2010, 5). Meskipun sempat terjadi perlambatan dalam penurunan angka kemiskinan pada periode 1987–1996 (salah satunya karena sejak tahun 1987 kebijakan pembangunan menjadi kurang *pro-poor* karena menekankan pembangunan manufaktur modern dan jasa sehingga pertanian menjadi prioritas kedua), data menunjukkan tren penurunan kemiskinan Indonesia pada masa Orde Baru sampai dengan krisis moneter Asia tahun 1997–1998 (Wie 2010, 6).

Hasil kajian Suryahadi dan Sumarto (2010, 36–62) memperlihatkan bahwa krisis moneter tahun 1997–1998 tidak hanya menyebabkan angka kemiskinan naik secara signifikan, tetapi juga angka kemiskinan kronis (orang miskin yang berada di bawah garis kemiskinan dan yang akan tetap miskin dalam waktu dekat). Salah satu cara yang ditempuh pemerintah untuk menanggulangnya adalah mengeluarkan kebijakan reaktif untuk menolong masyarakat miskin agar tidak terdampak krisis finansial dengan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang menyasar masyarakat miskin (Perdana dan Maxwell 2011, 276). JPS ini meliputi setidaknya subsidi bahan bakar minyak, program pemberdayaan masyarakat, padat karya, subsidi beras melalui Operasi Pasar Khusus (OPK), beras untuk keluarga miskin (Raskin), bantuan khusus murid (BKM), dan bantuan khusus sekolah (BKS), serta jaminan pelayanan kesehatan untuk keluarga miskin (JPK-Gakin) (Sumarto dan Suryahadi 2010, 218–233). Secara perlahan, pemerintah Indonesia mampu pulih dari krisis. Salah satu pemulihan terletak pada stabilitas ekonomi makro sejak pertengahan tahun 2001 dan penurunan harga barang, terutama beras yang penting untuk konsumsi masyarakat miskin (The World Bank 2007).

Pengentasan kemiskinan menjadi prioritas pemerintah Indonesia pada masa setelah reformasi. Penanggulangan kemiskinan menjadi

prioritas pembangunan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sejak Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) jilid 1 (2004–2009) dan Kabinet Indonesia Bersatu jilid 2 (2009–2014). Presiden SBY mengeluarkan Peraturan Presiden No. 15/2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan untuk menurunkan angka kemiskinan hingga 8–10% pada akhir tahun 2014 (Kementerian Komunikasi dan Informatika Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik 2011, 2). Contoh program yang dilakukan pada masa KIB jilid 2 adalah 1) *klaster satu*, berupa bantuan sosial terpadu berbasis keluarga (Program Keluarga Harapan, Bantuan Operasional Sekolah, Program Bantuan Siswa Miskin, Jamkesmas, Raskin); 2) *klaster dua*, berupa penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat (memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin, seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) di perdesaan dan perkotaan); 3) *klaster tiga*, berupa penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil (Kredit Usaha Rakyat—KUR), Kredit Usaha Bersama (KUB) (Kementerian Komunikasi dan Informatika Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik 2011, 18–44). Jadi, penanggulangan kemiskinan pada masa SBY awalnya memakai pendekatan pendekatan kebutuhan dasar, tetapi kemudian di klaster tiga sudah mulai mengadopsi pendekatan kapabilitas karena ada unsur pemberdayaan.

Pemerintah di bawah Presiden Joko Widodo (Jokowi) menargetkan penurunan tingkat kemiskinan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015–2019 di mana angka kemiskinan ditargetkan turun pada kisaran 7% hingga 8% pada 2019 (Embu 2017). Penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan UU No. 13/2011 tentang Penanggulangan Fakir Miskin. Pasal 1 ayat (1) UU No. 13/2011 menyebutkan, “Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian, tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya”. Sekilas tampak pendekatan

kemiskinan yang dipakai adalah “pendekatan kebutuhan dasar”. Namun, ternyata ada pula komponen pendekatan kapabilitasnya. Jika mencermati pasal 1 ayat (2) UU No. 13/2011 tentang Penanggulangan Fakir Miskin, terdapat elemen pemberdayaan yang merupakan bagian penting dari pendekatan kapabilitas seperti disebutkan, “Penanggulangan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara.”

Pada masa Presiden Jokowi, upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan tiga hal, yaitu stabilitas harga, program subsidi dan dana desa, serta bantuan sosial (Haryanto 2017). Menurut Kepala Bappenas, Bambang Brodjonegoro, tingkat kemiskinan di Indonesia terus mengalami penurunan dari tahun ke tahun: dari 17,75% (2006) menjadi 10,7% (2016), dan 10,64% (Maret 2017) (Embu 2017). Namun ternyata, data BPS menunjukkan Indeks Kedalaman Kemiskinan dan Indeks Keparahan Kemiskinan di Indonesia meningkat 1,74 dan 0,44 pada September 2016 menjadi 1,83 dan 0,48 pada Maret 2017; persoalan kemiskinan di desa lebih memprihatinkan yang terlihat dari Indeks Kedalaman Kemiskinan di wilayah perdesaan sebesar 2,32 dan di perkotaan 1,21 pada September 2016, yang meningkat menjadi 2,49 di perdesaan dan di perkotaan sebesar 1,24 pada Maret 2017 (Ariyanti 2017). Ketika indeks kedalaman meningkat, berarti tingkat kedalaman kemiskinan semakin dalam. Jarak antara rata-rata pengeluaran orang miskin garis kemiskinan semakin jauh sehingga upaya mengentaskan penduduk miskin semakin sulit.

Dalam keadaan seperti itu, bagaimana kondisi perempuan di tengah kemiskinan? Salah satu aspek penting dalam kemiskinan yang harus diperhatikan adalah dimensi gender. Menurut catatan UN WOMEN (2000), sebagian besar dari 1,5 miliar penduduk miskin dunia yang hidup dengan atau dari 1 dolar per hari adalah perempuan. Kesenjangan antara perempuan dan laki-laki yang terjebak dalam siklus kemiskinan yang melebar, disebut dengan

fenomena *the feminization of poverty* atau kemiskinan berwajah perempuan (UN WOMEN 2000). Pada kondisi miskin, perempuan sering tidak mendapatkan akses pada sumber daya yang krusial, seperti kredit, tanah dan hak waris, pekerjaan mereka tidak diakui secara ekonomi, kondisi kesehatan dan nutrisi tidak diperhatikan, tidak memiliki akses ke pendidikan, dan partisipasi mereka dalam pengambilan keputusan di rumah dan di masyarakat sangat minimal (UN WOMEN 2000). Konferensi Dunia PBB tentang Perempuan IV di Beijing tahun 1995 menggariskan penanggulangan kemiskinan sebagai salah satu dari 12 isu penting. Deklarasi Landasan Aksi Beijing menunjukkan bahwa kemiskinan memiliki dimensi gender, mendorong *refocusing* penanggulangan kemiskinan untuk memperhatikan kebutuhan perempuan terutama di perdesaan, memperluas definisi kemiskinan tidak hanya persoalan kebutuhan dasar minimal semata, termasuk kondisi pengingkaran kesempatan dan pilihan (bagi perempuan), dan meminta perhatian khusus dari pemerintah, masyarakat sipil, dan masyarakat internasional.

Para akademisi juga sudah memperhatikan soal kemiskinan dan perempuan sejak tahun 1980-an. Istilah *feminization of poverty* menurut catatan Peterson (1987, 329) pada awalnya mengacu pada gejala sosial di Amerika selama dua dekade (1960–1980). Saat itu, terjadi perubahan dramatis komposisi penduduk miskin (Peterson 1987). Sampai tahun 1960-an sebagian besar keluarga miskin dikepalai laki-laki; namun sejak 1969-1978 dan berlanjut ke 1980, terjadi kenaikan tren keluarga miskin yang dikepalai perempuan (*female headed household*) menjadi kurang lebih satu per tiganya (Peterson 1987). Sejak saat itu, fenomena *feminization of poverty* menjadi bahan perbincangan akademisi.

Menurut Chant (2006, 202), *feminization of poverty* umumnya mengacu pada narasi bahwa perempuan adalah kelompok yang terbanyak dalam komposisi masyarakat miskin dunia, bahwa tren ini mengalami peningkatan, dan peningkatan jumlah perempuan dalam kemiskinan terkait dengan meningkatnya fenomena rumah tangga yang dikepalai perempuan. Hal ini terjadi karena perempuan

di Amerika memikul tanggung jawab utama dalam merawat anak dan terbatasnya lapangan pekerjaan bagi perempuan saat itu. Kemudian, Chant mengkritik konsep *feminization of poverty*, di antaranya: 1) perempuan direpresentasikan sebagai *homogen*, dan sekadar dibedakan pada level kepala rumah tangga, 2) kemiskinan keuangan menjadi kriteria utama dalam *feminization of poverty*, 3) terlalu menitikberatkan pada pendapatan, 4) terlalu menitikberatkan pada perempuan kepala rumah tangga, 5) mengabaikan laki-laki dan relasi kuasa, mengingat di beberapa negara terjadi *crisis of masculinity*, yakni capaian pendidikan laki-laki semakin rendah dibandingkan perempuan (Chant 2006, 202–206).

Dalam kaitan dengan gender, Fukuda-Parr (1999, 100) menekankan bahwa sebaiknya kemiskinan tidak hanya dipahami sebagai kekurangan materi untuk hidup sejahtera, tetapi dapat dipahami sebagai pengingkaran terhadap kesempatan dan pilihan sebagai hal mendasar seorang manusia termasuk kesempatan untuk hidup sehat, panjang umur, kreatif dan menikmati standar hidup yang memadai, memiliki kebebasan, harga diri, percaya diri, dan penghargaan dari orang lain. Kritik terhadap diskursus ini adalah memahami *feminization of poverty* tidak sekadar meninjau aspek ekonomi berupa kekurangan pendapatan semata, tetapi juga memahami hubungan gender yang tidak seimbang (atau tersembunyi) antara perempuan dan laki-laki.

Meskipun terdapat kritik dalam *feminization of poverty*, kemiskinan masih tetap berwajah perempuan. Setelah 22 tahun berlalu sejak kemiskinan ditetapkan sebagai isu penting dalam Deklarasi Aksi Beijing 1995, kemiskinan dan perempuan tetap menjadi persoalan pada abad ke-21. Dalam sidang *Commission of the Status of Women* (CSW) ke-61 di New York pada 13–24 Maret 2017, sekjen PBB, Antonio Guterrez, menekankan fakta bahwa 1) kemiskinan global berwajah perempuan di mana pembangunan yang inklusif merupakan kunci untuk memotong siklus kemiskinan (Mardana 2017).

Kemiskinan berwajah perempuan juga terjadi di Indonesia. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan sebagaimana dicatat Lockley, Tobias, dan Bah (2013, ii–iii) memperlihatkan beberapa temuan kemiskinan berdimensi gender dalam Basis Data Terpadu (BDT). *Pertama*, keluarga dengan kepala rumah tangga perempuan (RTP) mencakup 14% dari semua rumah tangga berdasarkan Sensus Penduduk Indonesia; sebagian besar RTP yang berada di desil terendah adalah janda yang ditinggal mati (75%), 14% bercerai, 10% menikah, dan 2% lajang. Sebaliknya, hampir semua laki-laki kepala rumah tangga (RTL) berstatus menikah (96%) (Lockley, Tobias, dan Bah 2013, ii–iii). *Kedua*, ketidaksetaraan gender yang paling mengejutkan dalam data BDT adalah bahwa 21% kepala RTP di tiga desil terendah tidak memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau Surat Izin Mengemudi (SIM), sedangkan untuk kepala RTL hanya 12% (Lockley, Tobias, dan Bah 2013). Kondisi ini mengindikasikan bahwa program untuk meningkatkan kepemilikan KTP harus secara spesifik menysasar RTP dan perempuan pada umumnya. *Ketiga*, kepala RTP dari tiga desil terendah memiliki kemungkinan lebih kecil untuk menyelesaikan pendidikan dasar dan pendidikan tinggi dibandingkan kepala RTL. Hanya 52% dari kepala RTP telah menyelesaikan pendidikan setidaknya pendidikan dasar dibandingkan kepala RTL dengan persentase 74%. Kesenjangan gender berlanjut di tingkat penyelesaian pendidikan di tingkat SMP dan SMA (Lockley, Tobias, dan Bah 2013). *Keempat*, RTP menerima beras untuk rumah tangga miskin (Raskin) dan Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) lebih sedikit. Perempuan kepala rumah tangga, secara proporsional, yang menerima Program Keluarga Harapan (PKH) juga jauh lebih sedikit daripada mereka yang mengakses program Keluarga Berencana (KB). Hal ini sejalan dengan dugaan sebelumnya karena program ini menysasar perempuan berusia subur, sedangkan kepala RTP biasanya berusia lebih tua. *Kelima*, hanya ada perbedaan sangat kecil dalam hal sambungan listrik dan air antara RTP dan RTL. RTP memiliki angka relatif lebih tinggi dalam hal sambungan PLN dan akses air minum dari sumber yang aman (Lockley, Tobias, dan Bah 2013). Melalui

terbitan TNP2K (2013), terlihat bahwa perspektif gender berguna untuk melihat kemiskinan dan berkaitan erat dengan perempuan. Kemiskinan tidak dapat dilihat hanya dari aspek ekonomi atau pendapatan, tetapi perlu dilihat dari aspek multidimensi, seperti kesamaan akses terhadap hak-hak dasar yang terkait erat dengan relasi kuasa, baik di dalam rumah tangga maupun di ruang publik.

Catatan AKATIGA (2003) mengenai perspektif gender dan kemiskinan yang didasarkan atas kajian terhadap perempuan petani, nelayan, buruh perempuan, juga menarik. *Pertama*, persoalan perempuan miskin tidak hanya terkait dengan ketidaksetaraan relasi gender antara laki-laki dan perempuan, tetapi juga ketidaksetaraan relasi kekuasaan antara kelompok miskin dan kelompok yang lebih kuat. *Kedua*, bagi perempuan miskin, persoalan kemiskinan secara ekonomi sering kali meminggirkan persoalan-persoalan gender menjadi sesuatu yang dinilai wajar karena ada beban-beban persoalan yang dianggap lebih berat, yaitu kemiskinan itu sendiri. *Ketiga*, rumah tangga merupakan salah satu sumber diskriminasi dan subordinasi terhadap perempuan. *Keempat*, ketidaksetaraan di dalam alokasi sumber daya dalam rumah tangga memperlihatkan laki-laki dan perempuan mengalami bentuk kemiskinan yang berbeda (Redaksi AKATIGA 2003). Lebih jauh, bentuk-bentuk pembedaan tersebut, sebagaimana disebutkan AKATIGA mengutip CIDA, yaitu 1) akses terhadap sumber produktif, seperti tanah, modal, hak kepemilikan, kredit, serta pendidikan dan pelatihan; 2) kontrol terhadap penggunaan tenaga kerja keluarga; 3) pembagian kerja yang tidak seimbang akibat adanya beban kerja reproduktif yang diemban perempuan; 4) perbedaan konsumsi makanan, obat-obatan, pelayanan kesehatan, dan pendidikan; 5) perbedaan tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan rumah tangga (Redaksi AKATIGA 2003).

Kapal Perempuan (2016) juga mengungkapkan pentingnya penanggulangan kemiskinan dengan mengurai problem-problem khusus perempuan dengan menyentuh kerangka feminisasi kemiskinan. KAPAL Perempuan merekomendasikan pemerintah untuk

merumuskan ulang definisi kemiskinan dan mengintegrasikan pengalaman perempuan miskin, kebijakan perlindungan sosial berkeadilan gender, inklusif, didukung oleh kebijakan dan alokasi anggaran yang memadai (Kapal Perempuan 2016). Komnas Perempuan (2012) juga menaruh perhatian terhadap permasalahan perempuan dan kemiskinan.

Berdasarkan berbagai literatur yang dikemukakan terkait kemiskinan dan perempuan, kemiskinan tidak bisa semata-mata dilihat dengan tolok ukur ekonomi. Sepakat dengan catatan Shahra (1999, 417) bahwa konsep kemiskinan yang “luas” lebih berguna daripada konsep kemiskinan yang hanya berfokus pada aspek pendapatan rumah tangga. Konsep kemiskinan yang luas lebih mampu mencakup berbagai aspek kelemahan gender secara multidimensi, seperti lemahnya kontrol terhadap pengambilan keputusan penting yang berpengaruh dalam hidup seseorang.

Permasalahan yang jauh lebih mengakar adalah kemiskinan akibat persoalan struktural yang berdampak pada terjadinya ketimpangan akses sumber daya ekonomi. Akar kemiskinan dimulai dalam ranah keluarga karena 1) adanya ideologi patriarki (keadaan di masyarakat atau dalam institusi politik/pemerintahan yang di dalamnya laki-laki mendominasi dan mengontrol perempuan), lazimnya menempatkan laki-laki sebagai pencari nafkah<sup>1</sup> dan perempuan sebagai pengurus rumah tangga; 2) pembagian kerja antara laki-laki dan perempuan yang tidak seimbang menyebabkan perempuan memikul beban tersembunyi (menjadi ibu rumah tangga, merawat anak, dan bekerja) yang berkontribusi pada *time poverty*, yaitu waktu yang dihabiskan oleh perempuan dibandingkan laki-laki dalam satu hari karena berbagai aktivitas yang dilakukan perempuan, baik produktif maupun reproduktif. Menurut studi Gagliardone (2015) (dalam Nur 2018), jumlah jam yang dihabiskan oleh perempuan

---

1 Menurut *Indonesian Family Life Survey* (IFLS, 2014) laki-laki memiliki kuasa lebih dalam pengambilan keputusan di tingkat rumah tangga di mana kepemilikan perempuan lebih sedikit dibanding laki-laki. Lihat IFLS (2014) dikutip dari PPT narasumber dari SMERU (NUR 2018, 11).



dibandingkan laki-laki dalam satu hari lebih banyak dibandingkan laki-laki karena berbagai aktivitas dan tanggung jawab ganda yang dilakukannya. Perempuan melakukan sebagian besar pekerjaan perawatan/pengasuhan tidak berbayar (pekerjaan domestik rumah tangga) yang menyebabkan beban ganda perempuan bekerja (NUR 2017); 3) ketidakadilan dalam pengambilan keputusan di dalam rumah tangga terkait pengalokasian sumber daya dalam keluarga termasuk bantuan kemiskinan yang diterimanya. Di ruang publik, pemiskinan terhadap perempuan mewujud pada tiadanya akses atau tertutupnya ruang-ruang partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan dalam masyarakat termasuk dalam program kemiskinan.

Analisis tentang kemiskinan dan perempuan dengan perspektif gender mengacu pada pemikiran Razavi (1999, 411) bahwa perspektif gender memperlihatkan dengan saksama proses yang beragam menuju kemiskinan sehingga dapat memperkaya analisis. Apabila dikaitkan dengan tiga pendekatan dalam kemiskinan sebagaimana sudah dielaborasi pada Tabel 1.1, buku ini memilih pendekatan kapabilitas dalam memahami kemiskinan. Dalam kajian ini, kemiskinan dengan pendekatan kapabilitas dimaknai sebagai kemiskinan tidak hanya dalam dimensi rumah tangga (*household*) berupa pendapatan minimum dalam unit rumah tangga; tetapi dinamika di dalam rumah tangga (*intra-household dynamics*) untuk mengungkapkan pola ketidakadilan gender, yaitu pada aspek relasi gender (perempuan dan laki-laki, suami-istri) termasuk akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat (perempuan dan laki-laki) dari program penanggulangan kemiskinan dengan mempertimbangkan konteks sosial dan budaya (Bastos dkk. 2009, 766).

Analisis kajian ini akan meliputi beberapa level. *Pertama*, level pemerintah yang meliputi bupati, Dinas Sosial, Bappeda, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana. Pada level, ini analisis meliputi 1) kapabilitas perempuan kepala daerah; 2) konsep kemiskinan dan perempuan yang diterapkan di Indonesia; 3) sejauh mana inisiatif/konsep perempuan kepala daerah di Kabupaten Nunukan dan Bima yang dituangkan dalam

kebijakan menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan; 4) pendekatan Pemerintah Kabupaten Nunukan dan Bima dalam menerapkan penanggulangan kemiskinan dan perempuan; dan 5) kebijakan anggaran yang dialokasikan untuk penanggulangan kemiskinan dalam postur anggaran.

*Kedua*, level masyarakat terdiri dari Keluarga Penerima Manfaat (KPM) dengan fokus analisis pada: 1) karakteristik persoalan kemiskinan dan perempuan di dua daerah berupa pranata gender dan struktur sosial (yang berlaku di masyarakat terkait peran dan posisi perempuan dan laki-laki); 2) waktu yang digunakan perempuan dan laki-laki dalam rumah tangga untuk mengungkap *time poverty* (waktu yang dihabiskan oleh perempuan dibandingkan laki-laki dalam satu hari karena berbagai aktivitas yang dilakukan perempuan, baik produktif maupun reproduktif) guna menemukan beban tersembunyi perempuan; 3) pendapat masyarakat mengenai kebijakan bupati perempuan dalam menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan; dan 4) keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pengalokasian berbagai bantuan sosial oleh pemerintah (khususnya pemerintah daerah) setidaknya dari sisi akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat (APKM) untuk melihat kapabilitasnya.

#### **D. Sekilas Catatan tentang Pengumpulan Data dan Informasi**

Kajian ini menggunakan metode kajian kualitatif, dengan maksud agar suara perempuan yang dalam kajian ini diposisikan sebagai sumber pengetahuan dapat digali dan ditampilkan di dalam narasi mengenai kemiskinan dan perempuan. Dengan metode tersebut, buku ini diharapkan dapat berkontribusi dalam mengubah kecenderungan sistem politik yang *andocentric*, yaitu yang meminggirkan bahkan menafikan perempuan dalam politik (Subono 2006, 55–66).

Pengumpulan data primer berupa kajian lapangan dilakukan pada 2–8 April 2018 di Kabupaten Nunukan dan 7–13 Mei 2018 di Kabupaten Bima. Di kedua daerah dilakukan wawancara menda-

lam terhadap para pemangku kebijakan, seperti Dinas Sosial, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana, Dinas Kesehatan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), aktivis perempuan, tokoh masyarakat, dan tokoh budaya. Terdapat 11 orang narasumber di Kabupaten Nunukan dan 13 orang narasumber di Kabupaten Bima yang diwawancarai. Tim juga berhasil melakukan wawancara mendalam terhadap Bupati, Bima Indah Damayanti Putri, di Bima pada 11 Mei 2018. Meskipun pada mulanya Bupati Nunukan, Asmin Laura Hafid, bersedia diwawancarai di rumah dinas karena kesibukan, yang bersangkutan menolak untuk diwawancarai.

Wawancara dengan panduan wawancara juga dilakukan terhadap informan, yaitu Keluarga Penerima Manfaat (KPM), khususnya penerima Program Keluarga Harapan (PKH). Mereka yang menjadi informan menerima program pemerintah pusat, yaitu PKH, Rastra, Bantuan Pangan Non-Tunai, Bantuan Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-Rutilahu)<sup>2</sup> atau program pemerintah kabupaten, seperti bantuan modal usaha atau bantuan barang. Data para KPM diperoleh dari Dinas Sosial Kabupaten Nunukan dan Dinas Sosial Kabupaten Bima. Terdapat 12 informan yang berhasil diwawancarai di Kabupaten Nunukan (11 perempuan dan 1 laki-laki) dan 12 orang informan di Kabupaten Bima (semuanya perempuan). Adapun data terperinci disajikan dalam Tabel 1.2.

- 
- 2 Upaya pemerintah dalam menangani kemiskinan pada dasarnya dibagi menjadi dua, yaitu yang di bawah komando Bappenas yaitu Program Keluarga Harapan (PKH). Sementara itu, Rastra dan Program Bantuan Pangan Non-Tunai (PBPNT) meskipun juga oleh Bappenas dalam pelaksanaan dilakukan oleh Kementerian Sosial (Kemensos) melalui Direktorat Jenderal Penanganan Fakir Miskin yang baru dibentuk 2015. Jadi, yang berada dalam koordinasi Kemensos adalah Rastra, Usaha Ekonomi Produktif Kelompok Usaha Bersama (UEP KUBE), Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-Rutilahu), dan Sarana Lingkungan (Sarling).

**Tabel 1.2** Informan Keluarga Penerima Manfaa yang Diwawancarai di Kabupaten Nunukan

| No | Nama | Jenis Kelamin |   | Umur | Suku           | Kecamatan      | Desa/<br>Kelurahan |
|----|------|---------------|---|------|----------------|----------------|--------------------|
|    |      | L             | P |      |                |                |                    |
| 1. | KU   |               |   | 60   | Tidung         | Nunukan        | Binusan            |
| 2. | SAI  |               |   | 37   | Tidung         | Nunukan        | Binusan            |
| 3. | YO   |               |   | 65   | Toraja         | Nunukan        | Nunukan Tengah     |
| 4. | SAB  |               |   | 60   | Toraja         | Nunukan        | Nunukan Tengah     |
| 5. | AN   |               |   | 49   | Flores         | Nunukan        | Nunukan Tengah     |
| 6. | PA   |               |   | 55   | Flores         | Nunukan        | Nunukan Tengah     |
| 7. | EL   |               |   | 47   | Flores         | Nunukan        | Nunukan Tengah     |
| 8. | NU   |               |   | 40   | Bugis/<br>Bone | Sei Menggaris  | Srinanti           |
| 9  | DI   |               |   | 55   | Jawa           | Sei Menggaris  | Srinanti           |
| 10 | DA   |               |   | 73   | Jawa           | Sei Menggaris  | Srinanti           |
| 11 | NA   |               |   | 40   | Bugis          | Sebatik Tengah | Aji Kuning         |
| 12 | RA   |               |   | 52   | Bugis          | Sebatik Tengah | Aji Kuning         |

Keterangan: Berdasarkan wawancara dengan para ibu rumah tangga di Kabupaten Nunukan yang tercantum dalam daftar Keluarga Penerima Manfaat (KPM) tersebut, sebagian besar disaksikan atau dihadiri juga oleh suaminya. Tidak semua informan yang diwawancarai di Kabupaten Nunukan menerima Program Keluarga Harapan (PKH) dan ada satu informan laki-laki. Sebelas informan perempuan yang diwawancarai bukan merupakan kepala keluarga karena suami mereka sebagai kepala keluarga masih hidup.

**Tabel 1.3** Informan Keluarga Penerima Manfaat yang Diwawancarai di Kabupaten Bima

| No  | Nama | Jenis Kelamin |   | Umur | Suku | Kecamatan  | Desa/<br>Kelurahan |
|-----|------|---------------|---|------|------|------------|--------------------|
|     |      | L             | P |      |      |            |                    |
| 1.  | HAR  |               |   | 43   | Bima | Palibelo   | Panda              |
| 2.  | SUM  |               |   | 41   | Bima | Palibelo   | Panda              |
| 3.  | NUR  |               |   | 35   | Bima | Palibelo   | Panda              |
| 4.  | RAH  |               |   | 41   | Bima | Woha       | Sambili            |
| 5.  | ARI  |               |   | 33   | Bima | Woha       | Sambili            |
| 6.  | SUR  |               |   | 50   | Bima | Woha       | Sambili            |
| 7.  | SUN  |               |   | 36   | Bima | Bolo       | Darussalam         |
| 8.  | RAU  |               |   | 31   | Bima | Bolo       | Darussalam         |
| 9.  | SK   |               |   | 31   | Bima | Bolo       | Darussalam         |
| 10. | ARB  |               |   | 42   | Bima | Madapangga | Ncandi             |
| 11. | AMI  |               |   | 73   | Bima | Madapangga | Ncandi             |
| 12. | HAL  |               |   | 65   | Bima | Madapangga | Ncandi             |

Keterangan: Berdasarkan wawancara para ibu rumah tangga yang tercantum dalam daftar Keluarga Penerima Manfaat (KPM) di Kabupaten Bima tidak dihadiri suami mereka karena mereka rata-rata berkumpul di rumah salah satu ketua kelompok KPM. Sebagian besar informan yang diwawancarai ialah ketua kelompok KPM dan semuanya menerima Program Keluarga Harapan (PKH). Dari 12 informan perempuan yang diwawancarai, dua di antaranya berstatus janda dan orang tua tunggal.

Selain itu, untuk memperoleh masukan dan saran dari akademisi dan Kementerian Sosial, telah dilakukan diskusi terfokus (*Focus Group Discussion*, FGD) pertama di Jakarta pada 12 Februari 2018 dengan mengundang narasumber dari SMERU (Ibu NUR) dan Kementerian Sosial (Ibu IT), dan diskusi terfokus kedua (FGD) di Jakarta pada 5 September 2018 dengan narasumber dari Universitas Indonesia (Ibu SI) dan Pusat Kajian dan Kependudukan LIPI (Ibu AS). Diskusi terfokus juga dilakukan di kedua daerah untuk memperdalam temuan dan analisis. Sementara itu, data sekunder diperoleh melalui studi pustaka, penelusuran dokumen-dokumen tertulis, dan kliping koran.

## E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan buku ini disajikan dalam enam bab. Bab I yang berjudul “Arah Kajian Perempuan dan Penanggulangan Kemiskinan” menjelaskan mengenai urgensi empiris berupa perkembangan global pentingnya kajian tentang kemiskinan dan perempuan terutama dalam era semakin banyaknya perempuan menjadi pemimpin di Indonesia. Bab ini merupakan pintu masuk bagi pentingnya analisis soal penanggulangan kemiskinan di daerah perbatasan (Kabupaten Nunukan) dan daerah tertinggal (Kabupaten Bima) yang dipimpin oleh dua perempuan kepala daerah. Bab ini juga memberikan pemahaman terkini tentang berbagai perkembangan pendekatan dalam memahami kemiskinan. Dalam hal ini, tim memilih pendekatan kapabilitas. Selain itu, bab ini memberikan landasan teoretis tentang fenomena kemiskinan berwajah perempuan (*feminization of poverty*), serta modal sosial dan politik perempuan kepala daerah untuk penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan.

Bab II berjudul “Profil Perempuan Kepala Daerah dan Peta Kemiskinan di Kabupaten Nunukan dan Bima”. Bab ini memberikan gambaran mengenai kondisi sosial dan politik di Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Bima yang dipimpin oleh perempuan kepala daerah. Selain itu, hal yang tidak kalah penting adalah memberikan analisis mengenai profil dan perjalanan karier politik kedua politisi perempuan sampai menjadi kepala daerah. Setelah menganalisis profil, bab ini juga memberikan analisis mengenai pranata gender dan peta kemiskinan dan perempuan di kedua daerah. Hal ini sangat penting sebagai pijakan analisis di Bab III dan Bab IV.

Bab III menganalisis kebijakan penanggulangan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Nunukan sebagai daerah perbatasan dengan perspektif gender. Bab ini menguraikan dan menganalisis faktor apa saja yang berkontribusi pada karakteristik kemiskinan di Kabupaten Nunukan. Aspek lokalitas Kabupaten Nunukan sebagai daerah perbatasan menjadi salah satu titik tekan analisis dalam me-

mahami persoalan kemiskinan dan perempuan di kabupaten ini. Analisis juga akan menyoroti kapabilitas perempuan di dalam Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang menerima program penanggulangan kemiskinan. Analisis meliputi juga bagaimana kapabilitas perempuan kepala daerah dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan di daerahnya.

Bab IV menganalisis kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bima sebagai daerah tertinggal dengan perspektif gender. Bab ini menganalisis berbagai faktor lokal yang berkontribusi pada karakteristik kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Bima. Analisis juga menyoroti kapabilitas perempuan di dalam Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang menerima program penanggulangan kemiskinan. Analisis meliputi juga bagaimana kapabilitas perempuan kepala daerah dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan di daerahnya.

Bab V menganalisis modal sosial dan politik yang dimiliki oleh kedua perempuan kepala daerah untuk penanggulangan kemiskinan dan perempuan. Modal sosial dan politik di sini merujuk pada modal sosial berupa 1) "jaringan" mereka dengan organisasi atau asosiasi perempuan di daerahnya, 2) "norma timbal balik" di antara perempuan pemimpin warga, khususnya kaum perempuan, 3) "kepercayaan" terbangun dengan warga, khususnya perempuan. Jadi, dengan analisis mengenai modal sosial dan politik tersebut, bab ini menjelaskan terjadinya perbedaan tertentu antara kedua perempuan kepala daerah dalam inisiatif/konsep yang dituangkan dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan dan perempuan di daerahnya.

Bab VI memberikan kesimpulan dan rekomendasi kebijakan. Kesimpulan meliputi berbagai kesimpulan, baik empiris maupun teoretis yang menggunakan perspektif gender.

## Bab 2

---

# Profil Perempuan Kepala Daerah dan Peta Kemiskinan di Kabupaten Nunukan dan Bima



Upaya mengakhiri kemiskinan ini, sebagaimana ditegaskan oleh United Nations Development Programme (UNDP), harus dilakukan secara inklusif, melibatkan banyak pihak dengan pendekatan *bottom up* (dari bawah ke atas). Bahkan, Dr. Alaa Murabit, aktivis dan pegiat SDGs dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), sebagaimana dikutip Khadka (2017), mengatakan pentingnya aspek kesetaraan gender yang merupakan tujuan ke-5 dari SDGs. Jadi, perempuan dan anak-anak juga harus diikutsertakan dalam upaya penanggulangan kemiskinan, misalnya dalam pengambilan kebijakan, penganggaran, pengawasan, dan menggarisbawahi pentingnya komitmen politik yang berkelanjutan.

Mengutip Puri (2017) dari UN WOMEN, upaya penanggulangan kemiskinan akan efektif jika ada komitmen politik pemimpinya, termasuk perempuan, baik di level atas maupun bawah. Maka dari itu, komitmen politik yang berkesinambungan dari kepemimpinan politik, termasuk perempuan kepala daerah, memperoleh landasan teoretis yang kuat. Para perempuan kepala daerah memiliki peran dan posisi strategis dalam penanggulangan persoalan kemiskinan yang berkaitan erat dengan perempuan. Bab ini menyajikan analisis mengenai dua perempuan kepala daerah sebagai sebagai kasus perempuan pemimpin di dua daerah tertinggal, yaitu Asmin Laura Hafid di Kabupaten Nunukan sebagai daerah perbatasan dan Indah Damayanti Putri di Kabupaten Bima sebagai daerah tertinggal di Indonesia timur.



Bab ini terdiri dari lima bagian. Bagian pertama menganalisis kondisi sosial politik di dua kabupaten untuk memperoleh pemahaman komprehensif mengenai kondisi yang melatarbelakangi kemunculan dan kemenangan politik keduanya dalam pilkada langsung tahun 2015. Bagian kedua menganalisis profil dan perjalanan politik kedua perempuan kepala daerah yang terpilih pada pilkada langsung 2015 di Nunukan dan Bima. Dilanjutkan kemudian di bagian ketiga, yang menganalisis pranata gender di kedua daerah untuk memahami potensi persoalan yang terkait dengan kemiskinan dan perempuan di kedua daerah. Bagian keempat memaparkan mengenai peta kemiskinan di Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Bima sebagai landasan analisis di bab-bab berikutnya. Bagian kelima adalah kesimpulan.

## A. Kondisi Sosial Politik di Nunukan dan Bima

Nunukan adalah salah satu Kabupaten di Provinsi Kalimantan Utara dan merupakan pemekaran dari Kabupaten Bulungan yang dibentuk sejak tahun 1999 dengan UU No. 47/1999 tentang Pembentukan Kabupaten Kutai Barat, Kutai Timur, Kota Bontang, Kabupaten Malinau, dan Kabupaten Nunukan (Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara 2018). Dari data *Nunukan Dalam Angka* (2017), Kabupaten Nunukan terdiri dari 16 kecamatan. Mayoritas penduduk Kabupaten Nunukan pada tahun 2016 beragama Islam sebesar 72,98% disusul dengan penganut agama Kristen sebesar 18,27%, lalu penganut Katolik sebesar 8,54 %, dan terakhir adalah Hindu dan Buddha (BPS Kabupaten Nunukan 2017, 88). Dilihat dari komposisi penduduk menurut jenis kelamin, jumlah penduduk laki-laki lebih banyak daripada penduduk perempuan pada tahun 2016 (BPS Kabupaten Nunukan 2017, 49–50). Secara politik, perubahan peta politik di Kabupaten Nunukan dapat dilihat di Tabel 2.1.

**Tabel 2.1** Komposisi Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Nunukan Hasil Pemilu Legislatif 2010 dan 2014

| Partai Politik  | Jumlah Kursi di DPRD Kabupaten Nunukan Hasil Pemilihan Umum Legislatif |           |
|---|--|-----------|
|   | 2009   | 2014      |
| Partai Keadilan Sejahtera (PKS)* tahun 2009 bernama Partai Keadilan | 4  | 3         |
| Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P)                       | -  | 2         |
| Partai Golongan Karya (Golkar)                                      | 5  | 3         |
| Partai Gerakan Indonesian Raya (Gerindra)                           | -  | 4         |
| Partai Demokrat   | 3  | 6         |
| Partai Amanat Nasional (PAN)  | -  | 1         |
| Partai Persatuan Pembangunan (PPP)                                  | -  | 1         |
| Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)                                  | -  | 3         |
| Partai Bulan Bintang (PBB)  | 10   | 2         |
| Partai Perjuangan Rakyat  | 3  |           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>25</b>  | <b>25</b> |

Sumber: dikompilasi oleh Kurniawati Hastuti Dewi dengan rincian untuk tahun 2009 dari (BPS Kabupaten Nunukan 2011, 34), untuk tahun 2014 dari (BPS Kabupaten Nunukan 2017, 25).

Melalui Tabel 2.1, diketahui bahwa pada Pemilu Legislatif 2009, Partai Bulan Bintang menjadi partai dengan perolehan suara terbanyak, yaitu 10 kursi, disusul oleh Golkar, kemudian PKS, sedangkan Demokrat dan Partai Perjuangan Rakyat pada peringkat keempat. Jika dilihat komposisi berdasar gender, terdapat tujuh perempuan anggota DPRD Kabupaten Nunukan dari 25 orang anggota DPRD hasil Pemilu 2009. Kemudian, dari hasil Pemilu Legislatif 2014, Demokrat berubah menjadi partai dengan perolehan kursi terbanyak disusul dengan Gerindra pada posisi kedua dengan empat kursi. Sementara itu, pada posisi ketiga adalah PKS, Golkar, dan Hanura masing-masing dengan tiga kursi. Jika dilihat dari komposisi gender, hanya ada lima perempuan anggota

DPRD Nunukan dari 25 anggota DPRD hasil Pemilu 2014. Jadi, terdapat penurunan jumlah perempuan anggota DPRD Kabupaten Nunukan hasil Pemilu 2009 ke Pemilu 2015. Asmin Laura Hafid berasal dari Hanura, sebagai partai non-mayoritas. Ia berkoalisi dengan partai politik lain untuk memperoleh perahu dan berkompetisi dalam pilkada langsung 2015.

Bima memiliki sejarah yang panjang. Bima berkembang sejak masa Hindu-Buddha atau pra-Islam, disusul dengan masa perkembangan Islam di Sumba. Islam berkembang di Bima pada 1540–1550 melalui jalur Demak, baik oleh para pedagang maupun mubalig, disusul dengan para pedagang dari Melayu dan Sulawesi Selatan (Haris dkk. 2017, 4). Betapa besar pengaruh para ulama dari Sulawesi Selatan (Gowa, Luwu, Bone, Tallo) tampak dari fakta bahwa Sultan Bima I bergelar Abdul Kadir I (1620–1640 M) memeluk Islam di bawah bimbingan para guru yang berasal dari Sulawesi Selatan; dilanjutkan dengan Sultan Bima II Abdul Khair Sirajudin (1640–1682 M) yang menjadikan Islam sebagai agama resmi Kesultanan Bima; pada masa inilah Bima menjadi salah satu pusat Islam di Indonesia timur setelah Makassar (Haris dkk. 2017, 6). Masa Kesultanan Bima berakhir pada Sultan XIV, yaitu Sultan Muhammad Salahuddin, dengan ditetapkannya UU No. 1/1957 tentang Penghapusan Daerah-Daerah Swapraja dan Pembentukan Daerah Tingkat II di seluruh Indonesia (Haris dkk. 2017, 7). Kemudian, terjadi perkembangan Kabupaten Bima sebagai daerah tingkat II di Provinsi Nusa Tenggara Barat, yang mengalami pemekaran menjadi Kabupaten Bima dengan UU No. 64/1958, dan Kota Bima pada tahun 2002 dengan UU No. 13/2002 (Haris dkk. 2017, 7).

Secara politis, Kabupaten Bima adalah salah satu daerah basis Golkar di Indonesia timur. Ini tecermin dari perolehan Golkar dalam Pemilu Legislatif 2009 dan 2014 sebagaimana ditampilkan dalam Tabel 2.2.

**Tabel 2.2** Komposisi Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bima Hasil Pemilu Legislatif 2014

| Partai Politik                                | Jumlah Kursi DPRD<br>Kabupaten Bima |
|---|-------------------------------------|
|   | 2014                                |
| Partai Keadilan Sejahtera (PKS)               | 4                                   |
| Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) | 3                                   |
| Partai Golongan Karya (Golkar)                | 6                                   |
| Partai Gerakan Indonesian Raya (Gerindra)     | 4                                   |
| Partai Demokrat                               | 5                                   |
| Partai Amanat Nasional (PAN)                  | 7                                   |
| Partai Persatuan Pembangunan (PPP)            | 4                                   |
| Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)            | 4                                   |
| Partai Bulan Bintang (PBB)                    | 2                                   |
| Partai Kebangkitan Bangsa                     | 4                                   |
| Nasdem  | 3                                   |
| <b>TOTAL</b>                                  | <b>46</b>                           |

Sumber: BPS Kabupaten Bima (2017, 47).

Melalui Tabel 2.2, diketahui bahwa PAN adalah partai politik dengan perolehan suara tertinggi dan kursi terbanyak di DPRD Kabupaten Bima hasil Pemilu 2014 dengan 7 kursi. Sementara itu, Golkar memperoleh 6 kursi yang berada di urutan kedua. Dari komposisi gender, terdapat tujuh perempuan anggota DPRD Kabupaten Bima dari 46 anggota DPRD hasil Pemilu Legislatif 2014. Jika dibandingkan Pemilu Legislatif 2009, Pemilu Legislatif 2014 di Bima telah sedikit mengubah peta kekuatan politik lokal. Hal ini karena Golkar selalu mendominasi kontestasi politik elektoral. Golkar selalu meraih kursi terbanyak pada Pemilu Legislatif 1999 dengan 21 kursi, Pemilu Legislatif 2004 dengan 7 kursi, Pemilu Legislatif 2009 dengan 8 kursi (Satriani dan Adaba 2014, 68). Jadi, meskipun ada sedikit pergeseran suara pada Pemilu Legislatif 2014, kekuatan politik Golkar selama bertahun-tahun masih tersisa dan tidak sepenuhnya pudar.

## B. Profil Perempuan Kepala Daerah

### 1. Asmin Laura Hafid di Kabupaten Nunukan

Asmin Laura Hafid dilantik menjadi Bupati Nunukan pada 1 Juni 2016 untuk periode (2016–2021) pada usia 31 tahun. Ia adalah bupati termuda dalam sejarah Indonesia dan sekaligus menjadi bupati perempuan pertama di Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara). Asmin Laura Hafid lahir di Tawau, Sabah, Malaysia pada 10 Agustus 1985. Sebelum munculnya Laura (selanjutnya disebut demikian), sudah ada perempuan yang maju dalam kontestasi pilkada langsung pertama di Kabupaten Nunukan, yaitu Asmah Gani yang berasal dari etnis Tidung. Asmah Gani maju sebagai calon Bupati Nunukan berpasangan dengan M. Syawal Pamulang yang dicalonkan Golkar pada pilkada langsung 2006 di Kabupaten Nunukan. Namun, mereka kalah dari calon bupati lain, yaitu Abdul Hafid Ahmad, yang merupakan ayah dari Laura. Abdul Hafid Ahmad terpilih sebagai Bupati Nunukan periode (2006–2011).

Kemudian, Asmah Gani maju kembali pada posisi calon wakil bupati mendampingi Basri sebagai calon bupati pada pilkada langsung di Kabupaten Nunukan tahun 2011 yang diusung oleh Golkar, PKS, Gerindra, dan Partai Patriot. Pada pilkada langsung 2011 ini, Abdul Hafid Ahmad tidak mencalonkan diri lagi karena telah dua periode menjabat sebagai Bupati Nunukan (sejak tahun 2001–2011). Maka dari itu, Abdul Hafid Ahmad meneruskan kiprah politiknya melalui putri bungsunya, Laura. Pada pilkada langsung Kabupaten Nunukan 2011, Laura berpasangan dengan Karel Sompoton (Demokrat, PBB, dan PAN). Jadi, pada pilkada saat itu, terdapat dua perempuan politisi yang maju pada posisi calon bupati, yaitu Laura, dan pada posisi calon wakil bupati, yaitu Asmah Gani. Pada akhirnya, pasangan Basri dan Asmah Gani (didukung Partai Golkar, PKS, Partai Gerindra, dan Partai Patriot) menang dengan 44,79% suara, sedangkan pasangan Laura-Karel kalah dengan hanya memperoleh 35,43% suara dan perolehan suara dua pasangan calon lain lebih kecil (Iskandar 2011). Basri

dan Asmah Gani resmi terpilih sebagai Bupati dan wakil Bupati Nunukan periode (2011–2016).

Kalah pada pilkada langsung di Nunukan tahun 2011 tidak menyurutkan langkah Laura dan kembali berjuang pada pilkada langsung 2015. Menariknya, pilkada langsung 2015 juga diwarnai dengan pertarungan dua politisi perempuan pada posisi calon bupati yaitu, Laura dan Asmah Gani. Asmah Gani yang semula adalah Wakil Bupati Nunukan (2011–2016) pecah kongsi dari rekannya. Terdapat empat pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah pada pilkada langsung 2015 di Nunukan. Laura maju berpasangan dengan Faridi Murad dicalonkan oleh Hanura, PKS, dan PDI-P. Pasangan Laura-Faridi mampu mengalahkan tiga pasangan calon lain dengan perolehan 36.023 suara (42,24%) (Newswire 2015). Tiga pasangan calon lain, yaitu Basri (petahana) yang berpasangan dengan Yepta Berto (Demokrat) mendapatkan 21.096 suara (24,74%), lalu Asmah Gani-Andi Kasim (Gerindra dan PAN) dengan perolehan 20.218 suara (23,71%), dan posisi terakhir adalah Mashur-Selutan Tadem (independen) dengan 7.936 suara (9,31%) saja (Newswire 2015).

Melalui ilustrasi tersebut, pilkada langsung di Nunukan sejak pertama dilaksanakan tahun 2006 sampai tahun 2015 menyimpan banyak hal menarik. Dari segi gender, sejak tahun 2006 pilkada langsung di Nunukan sudah ada Asmah Gani sebagai calon bupati perempuan. Meskipun kalah, Asmah Gani kemudian tetap muncul mewarnai pilkada langsung di Nunukan pada tahun 2011, bersamaan dengan pertama kali munculnya Laura dalam politik lokal sebagai calon bupati. Asmah Gani menang sebagai Wakil Bupati Nunukan 2011–2016, sedangkan Laura kalah. Dua perempuan ini kembali bertarung pada posisi calon bupati pada pilkada langsung Kabupaten Nunukan 2015, yang dimenangkan oleh Laura. Jadi, dari kondisi ini tampak Nunukan termasuk daerah yang terbuka terhadap peran perempuan di ruang publik. Mengapa hal ini dapat terjadi? Salah satunya disebabkan oleh kondisi Nunukan sebagai daerah terbuka. Pertukaran orang, barang, dan gagasan dengan mu-

dah terjadi di daerah ini sehingga memungkinkan berbagai ide-ide progresif, seperti partisipasi perempuan dalam politik, mudah diterima. Pandangan ini sesuai dengan pendapat SU Ketua Pengurus Daerah 'Aisyiyah Kabupaten Nunukan (2015-2010) (SU, 3 April 2018).

Lalu, siapa Laura, yang sampai dua kali maju dalam kontestasi pilkada langsung di Kabupaten Nunukan, mampu mengalahkan calon bupati perempuan lainnya Asmah Gani? Apa saja modal individu dan sosial yang dimilikinya sehingga partai-partai mencalonkannya? Dari segi modal individu yang mengacu pada latar belakang pendidikan dan latar belakang keluarga, Laura memiliki modal sosial dan politik yang kuat. Laura merupakan lulusan Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin. Ayah dan ibu Laura berasal dari suku Bugis. Laura adalah putri bungsu Abdul Hafid Ahmad, Bupati Nunukan dua periode (2001-2006), dan (2006-2011), dan sekarang menjadi anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara (2014-2019). Menurut informasi AA Kepala Dinas Sosial Kabupaten dalam wawancara tanggal 3 April 2018 (AA, 3 April 2018), Abdul Hafid Ahmad, ayah Laura, adalah petinggi dan tokoh Partai Bulan Bintang (PBB) di Kabupaten Nunukan, Namun, kemudian pindah ke Hanura dan menjadi Penasihat Dewan Pimpinan Cabang Partai Hanura. Sementara itu, ibunya Hj. Rahma Leppa Hafid adalah Ketua Dewan Pimpinan Cabang Hanura Kabupaten Nunukan (2010-2015), dan (2016-2021) serta Wakil Ketua DPRD Nunukan (2014-2019). Sementara itu, suami Laura adalah anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) dari PBB. Jadi, Hanura ini menjadi partai politik tempat keluarga Hafid mengembangkan sayap politik di Kabupaten Nunukan, mulai dari ayah, ibu, anak, dan menantu.

Laura memulai karier politik sebagai anggota DPRD Kaltim (2009-2014) dari PBB. Pada waktu itu, usianya baru 24 tahun. Kesuksesan dan pamor ayahnya mengantarkan Laura menjadi anggota DPRD Kalimantan Utara (2014-2019) dari Partai Hanura dengan perolehan suara terbesar di DPRD Kalimantan Utara pada

Pemilu Legislatif 2014 (Ambarwati 2017). Setelah dua kali menjadi anggota DPRD di Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara, Laura kemudian maju dalam kontestasi pilkada langsung di Kabupaten Nunukan pada tahun 2011 meskipun kalah sebagaimana diutarakan sebelumnya.

Jadi, dari segi tipologi kemunculannya, Laura dapat dikategorikan sebagai politisi yang berasal dari *familial ties* atau ikatan keluarga. *Familial ties* mengacu pada Richter (1990–1991, 528) yang menganalisis faktor di balik kemunculan para perempuan pemimpin politik di Asia Selatan dan Asia Tenggara. *Familial ties* adalah ikatan keluarga yang dalam hal ini para politisi perempuan memiliki kerabat politisi laki-laki (suami, ayah, mertua, kakak, adik) yang berpengaruh dan memfasilitasi kemunculan dan kemenangan politiknya (Richter 1990–1991, 528). Jadi, modal individu Laura berupa pendidikan ini menjadi keunggulan. Namun, dari segi latar belakang keluarga, yang berasal dari ikatan keluarga bisa menjadi catatan “negatif”. Sisi negatifnya, sebagaimana telah ditemukan dalam kajian Tim Gender dan Politik LIPI terdahulu bahwa pada umumnya perempuan kepala daerah yang berasal dari kekerabatan yang kuat sulit untuk tampil optimal dan memberikan inovasi-inovasi dalam kepemimpinan di daerahnya karena menghadapi kesulitan untuk dapat menjaga independensi dari kepentingan patron politik dalam lingkaran dinasti politik di sekelilingnya (Dewi 2017).

## 2. Indah Damayanti Putri di Kabupaten Bima

Bupati perempuan kedua yang dianalisis dalam kajian ini adalah Indah Damayanti Putri di Kabupaten Bima. Indah Damayanti Putri adalah bupati perempuan pertama di Kabupaten Bima (2016–2021) dan di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Indah lahir di Dompu Nusa Tenggara Barat pada 19 November 1981. Indah menyelesaikan pendidikan SD di Dompu Nusa Tenggara Barat, Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Mataram Lombok, dengan pendidikan tertinggi beliau setingkat SMA. Ayahnya adalah pegawai negeri sipil. Indah menikah dengan Ferry Zulkarnain yang



merupakan putra pasangan Sultan Abdul Kahir II dengan Hj. R. M. Zubaidah. Sosok Ferry ini sangat penting bagi kiprah politik Indah.

Kakek Ferry, suami Indah, adalah Raja Bima Sultan Muhammad Salahuddin. Pada Kamis 4 Juli 2013, Ferry dikukuhkan sebagai Raja Bima XVI sebagaimana hasil rapat 4 Ncuhi, yaitu Ncuhi Dara, Ncuhi Doro Wuni, Ncuhi Parewa, dan Ncuhi Banggapupa (Kurniawan 2013). Sebagaimana diulas budayawan Bima, Malingi (2014), sebagai cucu Sultan Bima dan kemudian diangkat sebagai Raja Bima XVI, Ferry memiliki sumber kekuasaan karismatik tradisional yang tidak terbantahkan dan tidak tertandingi. Sebagai bagian keluarga Sultan Bima, Ferry yang awalnya seorang pengusaha kontraktor secara perlahan melebarkan sayap di dunia politik; masuk Partai Golkar dan menjadi Bendahara Dewan Pimpinan Daerah Golkar Kabupaten Bima (1994–1998). Lalu, pada Pemilu Legislatif 1997, Ferry terpilih sebagai anggota DPRD Bima dan terpilih kembali pada Pemilu Legislatif 1999 untuk masa jabatan lima tahun (1999–2004). Kariernya di DPRD terus menanjak sebagai Wakil Ketua DPRD Kabupaten Bima dan sebagai Wakil Ketua Bidang Kepemudaan DPD Golkar Bima. Seiring dengan terbentuknya Kota Bima sebagai daerah otonomi baru sesuai dengan UU No. 13/2002, dibentuk pengurus DPD Golkar Kota Bima yang diketuai oleh Ferry (2002–2007). Lalu, pada Pemilu Legislatif 2004, Ferry terpilih menjadi Ketua DPRD Kota Bima (2004–2009). Kemudian, pada pilkada langsung di Kabupaten Bima pertama tahun 2005, Ferry berpasangan dengan Usman mencalonkan diri sebagai calon Bupati dan Wakil Bupati Bima. Ferry-Usman menang dengan berhasil mengumpulkan 44,58% suara, mengalahkan lima pasangan calon lainnya dan menjadi Bupati Bima untuk periode (2005–2010). Menurut Malingi (2014), kemenangan Ferry-Usman pada pilkada Bima pertama kali tahun 2005 merupakan “kemenangan sejarah dan budaya”, yakni “aura dan karismatik putra Kahir, Sultan Muhammad Salahuddin dan sultan-sultan terdahulu sangat kental dalam sosok Ferry”. Ferry kemudian terpilih kembali pada pilkada langsung 2010. Namun, pada periode jabatan

yang kedua (2010–2015), Ferry meninggal dunia secara mendadak pada Kamis 26 Desember 2013. Pada tahun yang sama, ia diangkat menjadi Raja Bima. Secara resmi, Ferry menjadi Bupati Bima untuk dua periode, yaitu (2005–2010) dan (2010–2015).

Sebagai istri Ferry, Indah sudah terbiasa berinteraksi dengan masyarakat ketika mendampingi suaminya ke desa-desa. Indah mengatakan bahwa yang melatarbelakangi upayanya terjun ke politik adalah “dorongan dari suami, mendampingi beliau, dan beliau lebih banyak melibatkan saya dalam berinteraksi lebih banyak dengan masyarakat” (Wawancara dengan Indah Damayanti Putri di Bima, 11 Mei 2018). Mengenai fakta bahwa dirinya adalah bupati perempuan pertama di Kabupaten Bima, Indah juga menyinggung bahwa salah satu motivasinya untuk tampil dalam pilkada langsung di Bima pada tahun 2015 adalah untuk memperlihatkan prestasi seorang perempuan sebagaimana dia ungkapkan berikut ini,

“Karena memang wilayah Indonesia tengah ke timur ini banyak sekali kasus perempuan yang dalam tanda kutip memang terjadi, tetapi tidak berani diungkap, kemudian juga kita mengharapkan dengan lahirnya pemimpin perempuan itu rasa menghargai dan toleransi terhadap perempuan itu akan lebih baik. Karena, memang kita harus sadari itu pandangan kurang yakin dari sebagian kaum laki-laki terhadap kemampuan seorang perempuan itu, ya dibutuhkan seseorang tampil bekerja untuk membuktikan. Tidak hanya kita berbicara. Itulah juga yang mendasari saya” (Indah Damayanti Putri, Bima, Jumat, 11 Mei 2018).

Semasa menjabat sebagai Bupati Bima selama dua periode (2005–2013), Ferry tidak menjaga jarak dengan masyarakat dan sering *blusukan* ke daerah-daerah. Melalui posisinya sebagai istri bupati yang memungkinkannya menyertai berbagai kunjungan suaminya ke berbagai pelosok desa, masyarakat mengenal Indah. Indah aktif di Golkar sebagai ketua Angkatan Muda Partai Golkar (AMPG) tahun (2009–2013). Indah adalah Ketua Dewan Pimpinan Daerah Partai Golkar Kabupaten Bima (2014–2006) dan berlanjut

sampai sekarang. Dalam politik praktis, Indah kemudian maju dalam Pemilu Legislatif 2014 dan terpilih sebagai Ketua DPRD Kabupaten Bima dari Golkar (2014–2016). Kemudian, Indah ikut berkompetisi pada pilkada langsung di Kabupaten Bima tahun 2015. Pada waktu itu, terdapat pro dan kontra karena kentalnya nuansa Islam di Bima sebagaimana keterangan JR (12 Mei 2018) dosen STIH Universitas Muhammadiyah Bima dan aktivis Nasyiyatul 'Aisyiyah Kabupaten Bima. Menurut SA, aktivis perempuan Bima dalam wawancara 12 Mei 2018, pencalonan Indah juga ditentang oleh beberapa kalangan karena: *pertama*, pendapat bahwa perempuan tidak bisa menjadi imam sehingga tidak bisa menjadi pemimpin para laki-laki, apalagi mayoritas warga Bima beragama Islam; *kedua*, Indah baru saja menjadi janda dan menjadi isu-isu negatif seperti bagaimana seorang janda menjadi pemimpin sehingga ini dipandang sebagai hal yang tabu (SA, 12 Mei 2018). Selain itu, ada isu bahwa Indah bukan asli dari Bima (dari Dompu) dan pendidikan Indah yang lulusan Sekolah Menengah Atas (RI aktivis KPI Bima, 12 Mei 2018).

Pada pilkada langsung 2015, terdapat empat pasangan calon yang ikut berkompetisi: 1) pasangan calon Abdul Khayir-Abdul Hamid dari calon perseorangan (nomor urut 1), 2) Ady Mahyudi-Zubair yang diusung PAN, PKB, PBB (nomor urut 2), 3) pasangan Syafrudin-Masykur yang diusung oleh Nasdem, PDI-P, Demokrat (nomor urut 3), dan 4) Indah Dhamayanti Putri-Dahlan M. Noer yang diusung Golkar (nomor urut 4). Pada akhirnya, pasangan Indah Damayanti Putri dan Dahlan M. Noer menang dengan 105.506 suara atau 40,12%, disusul pasangan nomor urut 3 dengan 74.215 suara atau 28,22%, lalu pasangan nomor urut 2 dengan 56.429 suara atau 21,46%, dan terakhir nomor urut 1 dengan 26.800 suara atau 10,19% (KPU Kabupaten Bima 2015). Indah resmi terpilih menjadi Bupati Bima untuk periode 2016–2021. Beberapa informan mengemukakan faktor yang menjelaskan kemenangan Indah pada pilkada langsung 2015: *pertama*, kekuatan pengaruh suami Indah sangat kuat. Dalam hal ini, masyarakat

sangat mencintai almarhum Ferry Zulkarnain; *kedua*, wakil bupati pasangan Ferry yang menggantikan Ferry setelah wafat merombak semua struktur birokrasi dan menyebabkan banyak ketidakpuasan sehingga mendorong para aparatur sipil negara (ASN) [meskipun tidak boleh berpolitik] meminta Indah untuk mencalonkan diri meneruskan kebijakan almarhum Ferry; *ketiga*, masyarakat Bima masih sangat tunduk dan patuh pada pengaruh dinasti politik, khususnya keturunan sultan sehingga mereka menerima dan mendukung Indah sebagai istri almarhum Raja Bima; *keempat*, karisma Indah sangat kuat; *kelima*, tim kampanye solid dan kuat (RI, 12 Mei 2018); *keenam*, pandai merangkul dan merekrut aktivis perempuan dan pemuda di desa-desa meskipun dulu kontra dengan kebijakan almarhum suaminya saat menjadi tim sukses; *ketujuh*, gaya *public speaking* Indah yang sangat bagus menyentuh hati orang-orang sehingga masyarakat merasa ia mampu mengakomodasi harapan para pemilih perempuan (SA aktivis KPI Bima, 12 Mei 2018). Indah bahkan mampu memenangkan suara di Desa Ngali Kecamatan Belo, sebagai basis kuat dua partai, yaitu Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Kesejahteraan Sosial (PKS). Begitu kuatnya Desa Ngali hingga suami Indah, almarhum Ferry Zulkarnain dari Golkar tidak pernah mampu mengumpulkan suara untuk kemenangannya dalam pilkada langsung 2005 dan 2010. Namun, hal berbeda terjadi pada Indah ketika berkompetisi pada pilkada langsung 2015. Strategi yang dipakai Indah adalah menjadikan para tokoh masyarakat dan agama di Desa Ngali sebagai bagian tim pemenangannya. Indah dan pasangannya berhasil meraih suara terbanyak di Desa Ngali. Beberapa ulasan mengenai alasan warga Desa Ngali memilih Indah karena kematangan emosional dan politik, kedewasaan gaya berpikir, bijak dalam bersikap, santun dalam berkomunikasi, ramah dalam menyapa, jiwa kerakyatan, dan tingginya nilai kesalehan sosial seperti suka memberikan bantuan (Admin 2015).

Jadi, dilihat dari profilnya, Indah merupakan politisi perempuan yang masuk tipologi yang berasal dari ikatan keluarga atau *familial ties* sebagaimana Laura di Kabupaten Nunukan. Hal ini karena sua-

mi Indah-lah yang meletakkan dasar-dasar dirinya berkiprah dalam politik. Indah memperoleh keterampilan berpolitik dari suaminya karena setiap hari bersinggungan dengan berbagai aktivitas politik dan tahu bagaimana berinteraksi dengan berbagai lapisan masyarakat bahkan sejak dia masih menjadi istri bupati. Pengaruh kekuasaan dan karisma suaminya sebagai keturunan Sultan Bima dan menjadi Bupati Bima selama dua periode memberikan keuntungan bagi Indah. Apalagi, masyarakat Bima yang masih sangat menghargai kesultanan dan menghormati keluarga Sultan.

Pemahaman mengenai profil dan tipologi kedua perempuan kepala daerah ini penting untuk menjadi salah satu landasan analisis dalam melihat modal sosial dan politik mereka menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan di daerahnya, sebagaimana nanti diulas mendalam di Bab V.

### C. Pranata Gender di Kabupaten Nunukan dan Bima

Pembahasan mengenai bagaimana penanggulangan kemiskinan dan perempuan, tidak bisa dipisahkan dari unsur pranata gender. Dalam hal ini, mesti diingat catatan Bastos dkk. (2009, 766) bahwa jika memandang kemiskinan dengan pendekatan kapabilitas menggariskan pentingnya menganalisis kemiskinan lebih dari sekadar kemampuan finansial minimum setiap rumah tangga; tetapi justru berfokus pada fungsi individu dalam rumah tangga, baik laki-laki maupun perempuan (*attain functionings*) dalam masyarakat. Kiprah seseorang, termasuk perempuan dalam masyarakat, diperantarai oleh kondisi sosial dan budaya tertentu, termasuk struktur gender.

Terkait struktur gender, tiap daerah di Indonesia memiliki pranata gender yang berbeda-beda yang mengatur bagaimana peran atau interaksi antara perempuan dan laki-laki dalam suatu komunitas. Sebagaimana dikemukakan Connel (2008, 8–10) gender yang semula dipahami sebagai perbedaan identitas kultural laki-laki dan perempuan atas dasar perbedaan jenis kelamin, tidak lagi tepat dan mesti dipahami ulang sebagai sebuah struktur sosial (*sosial*

*structure*), tempat individu ataupun kelompok saling berinteraksi dalam sebuah struktur sosial yang menghasilkan *gender arrangement* secara sosial dan berbeda-beda dalam setiap budaya. Jadi, gender adalah hubungan gender (*gender relations*) yang selalu terjadi dalam kehidupan sehari-hari melalui bermacam media dan sarana, tempat ide-ide mengenai pranata gender ideal (*gender-appropriate behavior*) terus-menerus disosialisasikan melalui beragam aktor, seperti tokoh agama, orang tua, guru, dan bintang iklan.

Di dalam lingkup budaya dan adat istiadat sebuah komunitas itulah, hubungan gender menjadi aspek penting untuk dipahami. Hal ini karena di dalamnya terdapat tata nilai, kepercayaan, perilaku, atau praktik yang mengatur norma-norma kepantasan mengenai perempuan dan laki-laki dalam komunitas tertentu. Budaya memang harus dilihat dalam kajian ini karena sebagaimana Kelly dan Duerst-Lahti (1995, 49) yang menulis gagasan tentang *a gender-expanded model of being a public leader* menegaskan inti dalam model seperti ini adalah setiap individu, baik perempuan maupun laki-laki, berada dalam konteks budaya dengan dimensi gender.

Dalam konteks studi Jawa, antropolog Hildred Geertz melakukan kajian di Modjokuto mengenai sistem keluarga Jawa. Geertz (1961, 78) memperkenalkan konsep “bilateral” sebagai struktur utama dalam keluarga Jawa, sedangkan “matrifokal” sebagai struktur kedua dalam sistem keluarga atau kekerabatan Jawa. Menurut Geertz (1961, 79) “bilateral” berarti garis keturunan yang diakui, baik dari garis keturunan ayah maupun ibu sehingga keduanya (perempuan ataupun laki-laki) memperoleh warisan yang sama; sedangkan “matrifokal” mengacu pada “jaringan antar-kerabat perempuan” (*network of ties between related women*), yakni masyarakat Jawa menempatkan perempuan di posisi kunci dengan jaringan di dalam keluarga inti yang didominasi perempuan, memiliki otoritas dan pengaruh yang terkadang melebihi suaminya, dan pada saat yang bersamaan menerima lebih banyak kesetiaan dan simpati. Selain bilateral, terdapat juga sistem patrilineal, yakni garis keturunan ditentukan melalui kerabat laki-laki seperti yang dipraktikkan masya-

rakat Batak (patrilineal 2018). Sementara itu, matrilineal adalah sistem yang menarik garis keturunan dari garis kerabat wanita (matrilineal 2018) seperti di masyarakat Minangkabau (Padang). Bagaimana dengan di Kabupaten Nunukan dan Bima? Kedua daerah ini memiliki gambaran sosiologis berbeda yang berkontribusi pada pranata gender yang berbeda pula. Kabupaten Nunukan cenderung heterogen, sedangkan Kabupaten Bima cenderung homogen. Mengapa demikian?

Secara geografis, Kabupaten Nunukan berbatasan dengan Malaysia, terutama di bagian utara yang langsung berbatasan dengan Malaysia Timur (Sabah), dan di sebelah barat dengan Serawak. Karena posisi yang sedemikian, Nunukan menjadi daerah transit bagi para pekerja dari luar daerah, seperti Jawa, Sulawesi, Kalimantan, dan daerah Indonesia timur yang ingin menyeberang dan mencari pekerjaan di Malaysia. Sebagai imbasnya, Nunukan menjadi pintu jalur pemulangan para tenaga kerja ilegal Indonesia dari Malaysia ke Indonesia. Menurut SU, Ketua Pengurus Daerah 'Aisyiyah Kabupaten Nunukan (2015–2010), dalam wawancara pada 3 April 2018, kebanyakan penduduk Nunukan adalah mantan tenaga kerja Indonesia (TKI) ilegal; ketika dideportasi dari Malaysia, sebagian besar dari mereka tidak mau kembali ke daerah asalnya dan menetap di Nunukan (SU, 3 April 2018). Para perempuan mantan anggota TKI ini bekerja untuk menghidupi keluarganya karena terkadang suaminya masih berada di Malaysia. Banyaknya pendatang dari luar daerah menjadikan Nunukan daerah heterogen. SU (2018) melanjutkan bahwa setidaknya terdapat pendatang dari Sulawesi, Nusa Tenggara Timur, dan Nusa Tenggara Barat yang bekerja menjadi buruh ikan atau buruh tani rumput laut (*mabentang*) pada musim panen.

Heterogenitas Kabupaten Nunukan tecermin dari komposisi etnis yang beragam, yaitu Bugis, Jawa, Flores, Toraja, Tidung (suku asli Nunukan), dan Dayak. Menurut SU (2018) dan AA (3 April 2018), Kepala Dinas Sosial Kabupaten Nunukan, para pendatang dari suku Bugis (biasanya beragama Islam) dan Jawa pada umum-

nya berprofesi di bidang perdagangan; suku Tidung umumnya beragama Islam dan berprofesi di bidang kelautan atau perkebunan tanaman keras; sedangkan suku Dayak yang pada umumnya beragama Kristen biasanya berprofesi di bidang pertanian. SU (3 April 2018) menambahkan bahwa di daerah perkotaan tidak tampak adanya homogenitas etnis tertentu karena dominasi para pendatang. Namun, homogenitas etnis dengan adat istiadat yang kuat masih dipraktikkan pada daerah pedalaman Nunukan seperti di Krayan.

Heterogenitas etnis ini menyebabkan tidak adanya pranata gender dominan yang mengatur peran dan posisi laki-laki di Kabupaten Nunukan. Penulis mengklasifikasikan pranata gender di Kabupaten Nunukan digambarkan dalam Tabel 2.3.

**Tabel 2.3** Sistem Keluarga sebagai bagian Pranata Gender di Kabupaten Nunukan

| Sistem Keluarga | Suku                  |
|-----------------|-----------------------|
| Bilateral       | Jawa, Tidung          |
| Patrilineal     | Toraja, Bugis, Flores |
| Matrilienal     | -                     |

*Pertama*, bilateral. Menurut hasil observasi di lapangan, penulis menemukan bahwa masyarakat dari suku Jawa di Desa Srinanti, Kecamatan Sei Menggaris menganut bilateral. Begitupun dengan masyarakat dari suku Tidung sebagai asli Nunukan di Desa Binusan menganut sistem bilateral. *Kedua*, patrilineal. Masyarakat dari suku Toraja di Kecamatan Nunukan Tengah menganut patrilineal. Demikian juga masyarakat dari suku Flores di Kecamatan Nunukan Tengah menganut patrilineal. Sementara itu, masyarakat dari suku Bugis di Desa Aji Kuning Kecamatan Sebatik Tengah menganut patrilineal. Sejauh ini, belum ada informasi suku di Kabupaten Nunukan yang menganut matrilineal.

Secara umum dari hasil observasi masyarakat di Kabupaten Nunukan, baik di suku Toraja, Bugis, Flores, Tidung, maupun Jawa, semuanya tidak mempersoalkan perempuan bekerja di luar



rumah. Perempuan dipandang sudah seharusnya boleh bekerja di luar rumah untuk menambah pendapatan keluarga. Pandangan bahwa hanya laki-laki yang boleh bekerja, sedangkan perempuan mengurus rumah tangga saja sulit berlaku. Banyak perempuan yang berdagang dan melakukan berbagai aktivitas sosial.

Bagaimana dengan Kabupaten Bima? Menurut Haris dkk. (2017, 7), Bima dikenal pula sebagai “Dana Mbojo” berada di ujung timur Pulau Sumbawa, dahulu merupakan salah satu kesultanan besar di Pulau Sumbawa bersama dengan kerajaan Dompu, Sanggar, Tambora, Papekat, dan Sumbawa. Lebih lanjut menurut Haris, dkk. (2017, 5–6), Bima dihuni oleh beberapa etnis, seperti 1) suku asli Bima Dou Donggo (orang Donggo) yang terdiri dari Donggo Dou Donggo Ele (Donggo Timur) dan Dou Donggo Ipa (Donggo Seberang), 2) Dou Mbojo (orang Bima) merupakan sekelompok masyarakat hasil pembauran orang Donggo dengan suku Makassar dan Bugis; Suku Dou Mbojo 100% beragama Islam dengan tradisi yang hampir sama dengan Makassar dan Bugis, sedangkan orang Donggo setelah terjadi asimilasi dengan orang Bima kemudian beragama Islam, sebagian Krsiten, dan kental dengan animisme dan dinamisme pra-Islam. Jadi, secara etnis jika dibandingkan Nunukan, Bima relatif homogen.

Masyarakat Bima menganut sistem keluarga bilateral karena garis keturunan dalam keluarga mengikuti, baik laki-laki maupun perempuan. Masyarakat Bima tidak mengenal marga seperti suku Batak yang menganut patrilineal. Bahkan, menurut Agnes (2013), kekerabatan orang Bima menganut sistem “percabangan” yang bersumber dari dua garis, yaitu garis dari nenek moyang laki-laki dan garis dari nenek moyang perempuan.

Apabila mengamati peran perempuan Bima di ruang publik, tampaknya tidak ada persoalan struktural yang menghambat kiprah perempuan Bima. Para perempuan kelas menengah atas, seperti Bupati Indah Damayanti Putri dan para pejabat birokrasi, memiliki peran publik yang kuat. Penelusuran sejarah memperlihatkan bahwa Sultan Bima sangat peduli terhadap pendidikan dan kiprah pem-

puan di ruang publik. Dalam sejarahnya, Sultan Bima Salahuddin sangat memperhatikan pendidikan bagi masyarakat Bima dengan mendirikan HIS (*Hollandsch Inlandsche School*) tahun 1922 di Bima sebagai sekolah Belanda setingkat sekolah dasar (SD) bagi anak-anak bangsawan dan pejabat pemerintahan (Taufan 2010, 30). Lalu, bagi kalangan umum, Sultan mendirikan *Volkschool* dan *Vervolgschool*, bahkan kemudian mendirikan sekolah kepandaian putri *Kopschool* pada tahun yang sama. Pimpinan sekolahnya didatangkan langsung dari Sulawesi Selatan; bahkan kemudian mendirikan sekolah Islam Madrasah Darul Tarbiyah dan Madrasah Darul Ulum dengan guru seorang ulama Bima KH. Abdurahman Idris yang sudah lama bermukim di Makkah; para lulusan terbaik sekolah ini dikirim dengan beasiswa Sultan untuk melanjutkan pendidikan ke Makkah dan Madinah sehingga mampu menghasilkan ulama yang menyiarkan Islam sampai ke desa-desa (Taufan 2010, 38–39). Oleh karena itu, tidak mengherankan jika Bima dahulu menjadi daerah pusat penyebaran Islam di Indonesia timur. Menurut informasi dari DW, saudara Sultan Bima Salahuddin, Sultan Ibrahim (ayah dari Sultan Bima Salahuddin) memiliki hubungan yang sangat kuat dengan para ulama di Makkah dan ulama-ulama Bima pada waktu itu selalu menjadi rujukan tempat belajar bagi para ulama dari Kerajaan Ternate, Bacan, Tidore, Jailolo (DW, 12 Mei 2018).

Semangat dan perhatian Sultan yang begitu besar pada pendidikan masyarakat Bima ini ternyata terus melekat pada masyarakat Bima. Menurut observasi di lapangan, meskipun para keluarga penerima manfaat dari berbagai program penanggulangan kemiskinan (dari pemerintah pusat) memiliki kondisi perekonomian yang sulit, mereka sangat peduli pada pendidikan anak-anaknya (terdapat istilah lokal *kone ngaha foka sepi mapente anak sekolah*. Artinya, biarpun makan dengan ebi yang dipotong, asalkan anak sekolah) dengan cara apa pun mereka berusaha menyekolahkan anak-anak, seperti ibu-ibu yang ada di Desa Panda Kecamatan Palibelo dan Desa Sambili Kecamatan Woha.

Menurut informasi MAL budayawan Bima, Sultan juga tidak mengekang kiprah perempuan dalam ruang publik ataupun politik (MAL 2018). Kesultanan Bima memadukan hukum adat dan Islam dan berusaha menyeimbangkan hukum adat dan Islam: dalam hal waris mengikuti hukum Islam, sedangkan dalam hal adat atau struktur pemerintahan, perempuan diperbolehkan menjadi pemimpin. Pada masa lalu, dalam sejarah Bima sebelum Islam masuk ke Bima, peran perempuan sebagai pemimpin sudah menonjol. Menurut keterangan DW (2018) saudara Sultan Bima dan keponakan Ibu Siti Maryam Salahuddin (mengenai Siti Maryam akan diterangkan pada paragraf berikutnya), pada masa sebelum kedatangan Islam, Bima pernah dipimpin oleh Putri Ratnalila; lalu setelah kedatangan Islam, Bima pernah dipimpin seorang sultan perempuan bernama Sultan Komalasyah (sebelum Sultan Abdul Hamid Muhammad Syah Zilulah fil Alam, 1773–1819 M). MAL budayawan Bima, dalam wawancara 10 Mei 2018, mengatakan bahwa pada sistem Kesultanan Bima terdapat lembaga yang bernama “Ruma Bumi Partiga” sebagai jabatan yang hanya boleh dijabat perempuan membidangi adab, adat, tata krama, dan melantik sultan; posisi ini sekarang dijabat oleh Ibu Vera (mantan calon Wakil Wali Kota Bima) dan adik dari Bupati Bima Ferry Zulkarnain (MAL, 10 Mei 2018).

Selain Ibu Vera, menurut DW (12 Mei 2018), terdapat tokoh perempuan lain, yaitu Ibu Siti Maryam (“Ruma Mari”) yang masih saudara DW. Siti Maryam adalah putri ke-7 Sultan Bima Salahuddin yang diangkat menjadi Ketua Majelis Adat Kesultanan Bima “Sara Dana Mbojo” tahun 1951 ketika Sultan Salahuddin telah wafat. Siti Maryam lahir pada 13 Juni 1927, merupakan putri Sultan Bima Salahuddin yang cerdas, berpendidikan tinggi, dan warga Nusa Tenggara Barat pertama yang menjadi sarjana tahun 1960 dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia; ia menyelesaikan studi doktor dalam bidang filologi dari Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2008 (Taufan 2010, 11). Semasa muda, Siti Maryam aktif mendirikan organisasi Rukun Wanita Bima pada tahun 1984 dan kariernya di

birokrasi Bima sangat cemerlang dengan menjadi satu-satunya asisten gubernur perempuan di Nusa Tenggara Barat pada tahun 1974 (Taufan 2010, 10) dan menjadi anggota DPR/MPR RI 1992–1997 (“Profil Dr. Hj. Siti Maryam R. Salahuddin” 2017, 9). Sampai wafatnya, Siti Maryam berkomitmen menjaga warisan sejarah, bahasa, dan kebudayaan “Mbojo” dengan melestarikan dan mengamankan naskah kuno yang disimpan di Museum Kebudayaan Samparaja Bima yang sekaligus adalah rumahnya (“Profil Dr. Hj. Siti Maryam R. Salahuddin 2017, 9).

Namun, bagaimana dengan kondisi perempuan biasa di Bima dari masyarakat kelas bawah? Penelusuran lebih mendalam memperlihatkan perempuan dari masyarakat biasa dalam sistem keluarga bilateral tidak serta-merta memiliki posisi kuat yang setara dengan laki-laki. Hal ini dapat dilihat dari dinamika internal di dalam keluarga antara istri dan suami. Informasi dari SUR dari Bagian Komunikasi dan Informasi Kabupaten Bima dalam FGD di Kabupaten Bima 9 Mei 2018, bahwa di Bima suara perempuan dalam keluarga dan masyarakat Bima tidak begitu didengarkan, bahkan dahulu perempuan Bima mengalami pingitan (SUR, 9 Mei 2018). Dominannya peran laki-laki dalam rumah tangga di dalam masyarakat Bima mengakibatkan banyak kasus kekerasan terhadap perempuan dan perceraian. Bahkan, istri yang mengalami kekerasan dalam rumah tangga tidak berani melapor karena dianggap sebagai aib sebagaimana dikatakan JUH Kabid UKS Dinas Sosial Kabupaten Bima dalam wawancara 8 Mei 2018 (JUH, 2018). Bahkan, beberapa perempuan kelas bawah yang menerima program penanggulangan kemiskinan, seperti para ibu penerima PKH di Desa Ncandi Kecamatan Madapangga merasa tabu jika suaminya mengerjakan urusan dapur dan merasa itu tanggung jawab mereka. Bupati Bima Indah Damayanti Putri dalam wawancara mengatakan, “Perempuan di sini masih terpola bahwa mereka belum berani berperan terlalu jauh. Masih ada semacam hal yang tabu bagi mereka untuk bekerja lebih eksis dibandingkan suami atau dibandingkan laki-laki” (Indah Damayanti Putri, Bima, Jumat, 11 Mei 2018).

Selain itu, menurut JR dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Universitas Muhammadiyah Bima dan aktivis Nasyyiatul ‘Aisyiyah Kabupaten Bima (JR 2018) masyarakat memiliki persepsi negatif mengenai “janda” sehingga mereka terkadang menahan diri untuk melaporkan kekerasan yang dialami dalam rumah tangga oleh suaminya karena takut diceraiakan. Maka, dari itu, meskipun di Bima menganut sistem keluarga bilateral yang menarik garis keturunan, baik dari garis keturunan ayah maupun ibu sehingga keduanya (baik anak perempuan maupun laki-laki) memperoleh warisan yang sama, dalam praktiknya secara umum masyarakat Bima masih patriarkal, yaitu didominasi laki-laki dalam pengambilan keputusan di keluarga dalam kehidupan sosial dan politik.

Kesimpulannya, jika dilihat dari pranata gender, di Kabupaten Nunukan memiliki pranata gender yang lebih variatif sesuai dengan kondisi heterogenitas sukunya. Dalam hal ini, terdapat dua sistem keluarga dominan, yaitu bilateral dan patrilineal. Sebagai daerah terbuka, gagasan mengenai kesetaraan gender dan partisipasi perempuan memudahkan masyarakat Nunukan menerima kiprah perempuan dalam keluarga dan ruang publik. Sementara itu, di Bima, pranata gender relatif homogen, yakni sebagian besar masyarakat adalah suku Dou Mbojo. Bilateral adalah sistem keluarga yang utama. Posisi dan peran perempuan Bima dari kelas menengah atas dan dari keluarga bangsawan/sultan sudah sangat bagus di ruang publik dan politik. Namun, untuk perempuan kelas bawah, seperti pada perempuan yang menerima berbagai bantuan penanggulangan kemiskinan, masih diwarnai patriarkal, yaitu dominasi laki-laki dalam pengambilan keputusan di keluarga dan kehidupan sosial. Hal ini akan dikemukakan secara detail di Bab IV.

#### **D. Peta Kemiskinan di Kabupaten Nunukan dan Bima**

Analisis mengenai peta kemiskinan di Kabupaten Nunukan dan Bima mutlak dilakukan untuk memperoleh gambaran umum kondisi kemiskinan di dua daerah. Kesenjangan kemiskinan antara desa

dan kota sudah menjadi perhatian umum, tidak terkecuali di Indonesia. Suryahadi dkk. (2011, 70) mengatakan bahwa meskipun angka kemiskinan Indonesia turun dalam empat dekade, kesenjangan antara kemiskinan kota dan desa semakin besar: angka kemiskinan yang lebih tinggi di desa salah satunya disebabkan oleh dampak akumulasi pembangunan industri pada tahun 1980-an yang lebih menekankan pada manufaktur dan jasa dengan mengorbankan pembangunan pertanian; dan oleh karena masyarakat miskin di perdesaan banyak bergantung pada sektor pertanian yang memiliki hubungan lemah dengan manufaktur maka mereka hanya memperoleh sedikit manfaat dari ekspansi sektor manufaktur. Bahkan, pada masa krisis finansial tahun 1997 ketika dampak krisis paling terasa di daerah perkotaan daripada daerah perdesaan, Suryahadi dan Sumarto (2010, 51) mencatat bahwa kemiskinan di daerah perdesaan tetap tinggi daripada di perkotaan. Selain kondisi wilayah berupa perkotaan atau perdesaan, aspek topografi daerah yang beragam turut berkontribusi pada peta kemiskinan di kedua daerah.

Menurut informasi MAN, Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat PANJIKU, dalam wawancara 3 April 2018 (MAN, 3 April 2018) setidaknya peta kemiskinan di Kabupaten Nunukan dapat dibagi ke dalam tiga zona.

*Pertama*, Zona 1, yaitu Pulau Nunukan yang ditempati banyak pendatang dari Jawa, Bugis, Jawa, Dayak, dan juga penduduk asli Tidung. Aktivitas ekonomi di Kabupaten Nunukan ini 70% ditunjang oleh negara tetangga Malaysia dengan mengambil barang dari Tawau. Sebagai zona yang berada di daerah perkotaan, menurut informasi dari informan, nilai gotong royong sudah sulit ditemukan. Para perempuan di daerah perkotaan, sebagian besar adalah pendatang atau mantan tenaga kerja Indonesia yang tidak mau pulang ke daerah asalnya. Mereka pada umumnya menjadi ibu rumah tangga. Sebagian dari mereka bekerja sampingan sebagai buruh tani rumput laut. Salah satu dampak dari para ibu rumah tangga yang bekerja adalah sering terjadinya kasus penelantaran anak atau pelecehan seksual terhadap anak-anak karena ibunya bekerja sebagai

buruh tani rumput laut dan tidak berada di rumah ketika anaknya kembali dari sekolah. Menurut FA, Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Nunukan, pada wawancara 4 April 2018, persoalan kekerasan seksual terhadap anak, selain karena faktor lemahnya keberadaan orang tua di rumah juga disebabkan infrastruktur jalan yang jauh dan gelap sehingga mempertinggi peluang kejahatan; banyaknya persoalan pelecehan seksual pada anak melatarbelakangi dibentuknya program perlindungan anak berbasis masyarakat (FA 4 April 2018).

*Kedua*, Zona 2 meliputi Pulau Sebatik dengan penduduk sekitar 30 ribu jiwa. Wilayah ini berbatasan dengan Tawau, Malaysia. Para pendatang kebanyakan berasal dari Bugis dan Jawa. Menurut Mansur, di Zona dua ini semangat gotong royong dan partisipasi warga masih kuat dan perekonomian banyak ditunjang oleh negara tetangga, yaitu Tawau. Sebagai daerah yang berbatasan dengan Malaysia, banyak perhatian dari pemerintah daerah provinsi dan pemerintah pusat di Sebatik.

*Ketiga*, Zona 3 yang terdiri dari Kecamatan Sembuku, Krayan, Lumbis, dan terdapat Kecamatan Sei Menggaris. Zona 3 ini relatif homogen karena banyak dihuni oleh orang Dayak Lundaya dengan adat istiadat yang sangat kuat. Keunggulan suku Dayak Lundaya ini, antara lain, mereka sangat memperhatikan gizi dan pendidikan anaknya setinggi-tingginya. Menurut AA, Kepala Dinas Sosial Kabupaten Nunukan (AA, 3 April 2018), masyarakat Krayan terkenal sebagai penghasil beras organik yang lezat dan mahal sehingga mereka mampu memenuhi kebutuhan makanan dan gizi anak sehingga status gizi anak-anak di Krayan bagus. Kehidupan mereka tidak hanya bergantung pada anggaran APBD, tetapi pada 43 perusahaan besar (sawit, tambang emas, dan kayu). Oleh karena daerahnya relatif di pedalaman hanya dapat dijangkau dengan pesawat, sering kali masyarakat setempat nyaman dengan kondisi kemiskinan demi mendapat bantuan dari dana *corporate social responsibility* (CSR). AA menambahkan padahal jika dilihat dari kesejahteraan, para penduduk yang jumlahnya sedikit ini, mampu menghasilkan beras

yang bagus dan kerajinan yang unik, kemudian dijual ke Serawak, tempat mereka mampu membeli kendaraan yang bagus (AA, 3 April 2018).

**Tabel 2.4** Faktor yang Berkontribusi pada Kemiskinan di Kabupaten Nunukan

| Faktor yang Berkontribusi pada Kemiskinan  | Zona Terdampak  |
|--|---|
| Kondisi geografis Nunukan yang tersebar di 3 zona mengakibatkan transportasi dan distribusi (orang dan barang) menjadi sulit dan mahal.  | Zona 2<br>(Kec. Sebatik Tengah)<br>Zona 3<br>(Kec. Sei Menggaris) |
| Layanan telekomunikasi terbatas.   | Zona 2<br>(Kec. Sebatik Tengah)<br>Zona 3<br>(Kec. Sei Menggaris) |
| Kondisi tanah yang sulit untuk ditanami karena ada perkebunan sawit sehingga sayur tidak dapat tumbuh.   | Zona 3<br>(Kec. Sei Menggaris)                                    |
| Kesulitan akses listrik yang terbatas dari pukul 6 sore sampai pukul 6 pagi saja.  | Zona 3<br>(Kec. Sei Menggaris)                                    |
| Kesulitan air bersih PAM yang hanya menyala 2 kali dalam seminggu sehingga masyarakat memakai air tadah hujan.   | Zona 2<br>(Kec. Sebatik Tengah)<br>Zona 3<br>(Kec. Sei Menggaris) |
| Fasilitas penerangan jalan yang tidak bagus dan jalan aspal dengan beberapa bagian longsor yang membahayakan sehingga mengganggu proses angkutan barang dari pelabuhan ke kota dan sebaliknya. | Zona 2 (Kec. Sebatik Tengah)                                      |
| Kualitas SDM yang kurang memadai.  | Zona 1 (Kec. Nunukan)   |
| Perilaku masyarakat lokal (Tidung) yang kebanyakan berada di Zona 3 yang tidak mau bekerja giat dan banyak mengandalkan alam untuk penghidupan.  | Zona 3<br>(Kec. Sei Menggaris)                                    |

Sumber: berdasarkan hasil wawancara dengan berbagai informan di Kabupaten Nunukan.



Oleh karena daerah yang sangat berbeda-beda topografinya, setidaknya terdapat beberapa karakteristik di Kabupaten Nunukan yang dapat berkontribusi pada kemiskinan di Nunukan yang dapat dikelompokkan menjadi seperti berikut ini.

Sesuai dengan Tabel 2.4, terdapat beberapa hal yang berkontribusi pada kondisi kemiskinan di Kabupaten Nunukan. Beberapa contoh di antaranya diuraikan di bawah ini. Salah satunya adalah persoalan topografi Nunukan yang tersebar dengan pulau-pulau terpisah dengan sungai dan lautan menjadikan daerah di Zona 2 dan Zona 3 terpisah dari pusat kota yang berada di Zona 1. Akibatnya, distribusi barang dan jasa menjadi lama dan mahal. Sebagai contoh, untuk mengangkut, baik orang maupun barang dari Pulau Nunukan ke Sebatik harus menggunakan *speedboat* dengan waktu tempuh sekitar 15 menit dengan biaya Rp60.000/orang (pulang pergi, PP). Menjadi lebih lama ketika akan mengangkut barang dan orang dari Pulau Nunukan ke Kecamatan Sei Menggaris di Zona 3, yang membutuhkan waktu tempuh 1,5 jam dengan biaya *speedboat* Rp450.000 untuk 4 orang (pulang pergi). Perjalanan keduanya harus ditempuh melalui sungai dan laut. Persoalan lainnya adalah keterbatasan waktu layanan karena *speedboat* dari Nunukan ke Sei Menggaris hanya melayani sampai pukul 2 siang karena jika melewati jam itu siang, ombak akan semakin tinggi dan membahayakan penumpang. Biaya transportasi yang mahal ini menyebabkan masyarakat sulit memperoleh kebutuhan yang bagus dengan harga murah. Oleh karena biaya transportasi mahal, harga jual barang terkadang tidak seimbang. Sebagai solusinya, masyarakat kemudian memilih membeli barang dari negara tetangga Malaysia.

Selain itu, kemiskinan di Zona 3, khususnya di Kecamatan Sei Menggaris diperparah dengan kondisi tanah yang sulit untuk ditanami sayuran. Tanah menjadi keras sebagai dampak pengembangan penanaman kelapa sawit. Selain itu, akses listrik dan air bersih juga terbatas. Listrik menyala mulai jam 6 sore sampai dengan jam 6 pagi. Air bersih hanya dapat diperoleh dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang mengalir seminggu satu kali dengan

harga Rp25.000. Oleh karena itu, untuk menanggulangi kesulitan air, masyarakat menampung air hujan. Selain itu, akses jalan yang kurang penerangan pada malam hari dari Pelabuhan Sebatik ke Kecamatan Sebatik Tengah di Zona 2 menyebabkan perempuan rentan mengalami pelecehan.

Lalu, bagaimana di Kabupaten Bima? Sedikit mirip dengan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Bima juga memiliki topografi yang beragam. Terdapat daerah yang berbatasan dengan pantai dan mata pencaharian utama menjadi nelayan, ataupun daerah dataran tinggi yang sulit dijangkau, dan sulit dikembangkan menjadi lahan pertanian. Contohnya, daerah Bima tengah seperti Kecamatan Wawo yang berada di seputar Gunung Lambitu yang banyak didiami suku Danggo Timur; sedangkan orang Danggo Seberang banyak mendiami wilayah dataran tinggi Bima di Kecamatan Donggo dengan kontur geografis yang sulit karena berada di dataran tinggi (Haris dkk. 2017, 3). Perbedaan topografi seperti ini tentu berkontribusi pada persoalan kemiskinan di Kabupaten Bima. Sebagai contoh, terdapat 18 kecamatan di Kabupaten Bima dengan jangkauan yang berbeda-beda: Kecamatan Sanggar dan Tambora adalah yang terjauh dari pusat pemerintahan Kabupaten Bima; selain itu, sebagian besar kecamatan di Kabupaten Bima merupakan daerah pesisir yang berbatasan langsung dengan laut (BPS Kabupaten Bima 2017, 5–6). Dengan demikian, kondisi topografi yang beragam seperti ini, berkontribusi pada kompleksitas persoalan kemiskinan di Kabupaten Bima.

## **E. Pemetaan Dua Daerah sebagai Pembuka Mata**

Kemunculan dan kemenangan politik kedua perempuan kepala daerah di Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Bima memperlihatkan potret yang berbeda. Keduanya memiliki kesamaan dari segi tipologi perempuan yang berasal dari *familial ties* (ikatan keluarga). Namun, keduanya memiliki patron laki-laki yang berperan penting dalam karier politik mereka, yaitu ayah pada kasus Bupati Nunukan Asmin Laura Hafid dan suami, pada kasus Bupati Bima Indah Damayanti Putri.

Perbedaan terletak pada kondisi politik di kedua daerah, tempat keduanya muncul dalam pilkada langsung. Di Kabupaten Nunukan, tidak ada kekuatan partai politik yang bertahan lama dan dominan di daerah ini. Pada mulanya, Partai Bulan Bintang (PBB) mendominasi, tetapi kemudian bergeser ke Partai Demokrat. Bupati Asmin Laura Hafid justru berasal dari partai kecil Hanura, tempat ayahnya menjadi salah satu patron terkuat partai ini. Sementara itu, Kabupaten Bima merupakan basis Golkar selama bertahun-tahun. Indah Damayanti Putri, sebagai bupati perempuan pertama di Kabupaten Bima, berasal dari keluarga politisi Golkar. Berasal dari Golkar memberikan keuntungan politik yang kuat bagi Indah karena akumulasi pengaruh dan sumber daya partai ini yang masih terus bertahan sampai Pemilu Legislatif 2014.

Secara sosiologis, Kabupaten Nunukan dan Bima memperlihatkan potret dan tantangan yang berbeda. Kabupaten Nunukan yang berbatasan dengan Malaysia adalah daerah transit dan terbuka bagi para pendatang yang menjadikannya heterogen. Heterogenitas tecermin dari beragamnya komposisi etnis, yaitu Bugis, Jawa, Flores, Timor, dan Tidung. Sebagai dampaknya, tidak ada pranata gender dominan di Nunukan yang mengatur bagaimana posisi perempuan dan laki-laki, tetapi disesuaikan dengan sukunya masing-masing. Ide-ide progresif soal partisipasi perempuan di politik sudah dapat diterima di masyarakat, terbukti dari munculnya perempuan sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah sejak pertama pilkada langsung dilaksanakan di Kabupaten Nunukan pada tahun 2006. Sementara itu, Kabupaten Bima relatif homogen secara suku dan mayoritas menganut agama Islam. Terdapat dimensi kelas dalam kiprah perempuan Bima. Perempuan kelas menengah dan bangsawan di Bima sudah terbiasa melakukan kiprah publik dan politik di masyarakat karena mereka berasal dari keluarga Sultan. Sejarah Sultan Bima memperlihatkan dorongan keluarga Sultan bagi anggota keluarganya termasuk yang perempuan untuk berkiprah lebih luas di masyarakat. Namun, bagi perempuan kelas bawah, seperti para perempuan penerima berbagai program penanggulangan ke-

miskinan, kehidupannya masih diwarnai dengan patriarki, yaitu keadaan di masyarakat atau dalam institusi politik/pemerintahan yang diwarnai dominasi dan kendali laki-laki atas perempuan. Bahkan, para perempuan ini merasa tabu jika suaminya turut bekerja dan membantu mereka di dapur. Hal ini tentu saja menjadi tantangan tersendiri dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Bima.

Bab ini telah memetakan kemiskinan di Kabupaten Nunukan di Bima, baik dari kondisi wilayah perkotaan maupun perdesaan. Topografi seperti itu membuat jarak antarwilayah yang menyulitkan konektivitas orang, barang, layanan, serta kondisi kontur wilayah yang bergunung/berbukit yang menyulitkan untuk dijangkau dan mengembangkan komoditas pertanian.



## Bab 3

# Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Kabupaten Nunukan sebagai Wilayah Perbatasan: Perspektif Gender

Berbicara mengenai Nunukan, berita-berita teratas yang muncul ketika menuliskan kata “Nunukan” di mesin pencari Google adalah tentang Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ilegal, penyelundupan narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, masalah patok batas, peredaran produk Malaysia, ketertinggalan pembangunan hingga balita *stunting*.<sup>3</sup> Sebagian besar masalah di atas sangat khas terkait dengan karakteristik Nunukan sebagai wilayah perbatasan yang biasanya tertinggal, terdepan, dan terluar (3T), yang pada akhirnya menjadi daerah rawan kejahatan lintas negara (*transnational crime*).

Kondisi di atas seolah bertolak belakang dengan fungsi ideal Nunukan sebagai wilayah perbatasan. Dalam konteks Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, peran vital tersebut setidaknya terbagi menjadi dua. *Pertama*, sebagai garis batas yang memisahkan kedaulatan negara Indonesia berdasarkan hukum internasional yang berlaku (batas wilayah negara). *Kedua*, sebagai bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain (kawasan perbatasan), yang pemerintah Indonesia berwenang menetapkan kebijakan pengelolaan dan pemanfaatannya. Dengan kata lain, Nunukan penting bagi Indonesia dalam menjamin keutuhan wilayah, kedaulatan negara, dan ketertiban di kawasan perbatasan demi kepentingan kesejahteraan segenap bangsa.

3 Per tanggal 14 Agustus 2018 pukul 16.30 WIB.

Dalam rangka menanggulangi ketertinggalan pembangunan di Kabupaten Nunukan, harapan baru muncul ketika Asmin Laura Hafid menang dalam pilkada langsung 2015. Ia pun dilantik menjadi Bupati Nunukan untuk periode 2016–2021. Profilnya sebagai seorang perempuan diharapkan dapat lebih memahami persoalan-persoalan khas Nunukan, terutama ketertinggalan pembangunan yang berujung pada kemiskinan beserta masalah turunannya. Tulisan ini akan membahas kebijakan penanggulangan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Nunukan pada paruh pertama periode kepemimpinan Bupati Asmin Laura Hafid (2016–2018) dalam perspektif gender. Untuk mempermudah pemahaman, tulisan ini diawali dengan pembahasan tentang karakteristik persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Nunukan. Dilanjutkan pada bagian kedua mengenai analisis kapabilitas para perempuan dari Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang menerima program penanggulangan kemiskinan. Lalu, bagian ketiga memberikan deskripsi kebijakan penanggulangan kemiskinan, khususnya oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan. Bagian keempat melakukan evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan oleh Kabupaten Nunukan dengan perspektif gender. Diakhiri kesimpulan pada bagian kelima.

## **A. Karakteristik Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Kabupaten Nunukan**

Nunukan merupakan kabupaten yang berdiri pada tahun 1999 sebagai hasil pemekaran Kabupaten Bulungan, Provinsi Kalimantan Timur. Seiring dengan pembentukan Provinsi Kalimantan Utara sebagai hasil pemekaran Provinsi Kalimantan Timur pada tahun 2012, Kabupaten Nunukan ikut bergabung menjadi wilayah provinsi baru tersebut bersama dengan Bulungan, Malinau, Tana Tidung, dan Kota Tarakan (Pasal 3 UU No. 20/2012).

Kabupaten Nunukan memiliki luas wilayah 14.247,5 km<sup>2</sup> (BPS Kabupaten Nunukan 2017, 5). Di sebelah utara, Nunukan berbatasan darat dan laut dengan negara tetangga Malaysia, tepatnya dengan

negara bagian Sabah. Salah satu wilayah perbatasan tersebut adalah Pulau Sebatik yang bagian selatannya milik Indonesia, sedangkan bagian utaranya milik Malaysia. Di bagian timur, Kabupaten Nunukan menghadap Laut Sulawesi yang ditetapkan menjadi Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) II (PP No. 37/2002). Laut tersebut menjadi jalur pelayaran batu bara dan komoditas lainnya dari Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan, Indonesia menuju wilayah Malaysia dan Filipina. Jalur ini ramai diperbincangkan pada Maret 2016 ketika terjadi penculikan 10 anak buah kapal Tugboat Brahma 12 oleh Kelompok Abu Sayyaf di perairan antara Sabah dan Sulu yang dekat dengan perairan Nunukan. Di sebelah barat, Nunukan berbatasan dengan dua kabupaten lain di Kalimantan Utara, yaitu Bulungan dan Malinau. Di sebelah timur, Nunukan kembali berbatasan darat secara langsung dan wilayah Malaysia yang lain, yaitu Negara Bagian Serawak. Total panjang garis batas darat antara Kabupaten Nunukan dengan wilayah Malaysia adalah 502 km (RPJMD Kabupaten Nunukan 2016–2021, II-3), sedangkan panjang garis batas laut mencapai 314,59 km (Bappedalitbang Kabupaten Nunukan 2018).



Sumber: RTRW Kabupaten Nunukan Tahun 2013–2033

**Gambar 3.1** Peta Kabupaten Nunukan



**Tabel 3.1** Jumlah Penduduk Miskin di Kabupaten Nunukan 2014–2016

|  | 2014    | 2015    | 2016    |
|--|---------|---------|---------|
| Jumlah Penduduk Miskin (000)               | 14,98   | 9,84    | 9,63    |
| Persentase Penduduk Miskin (%)             | 8,69    | 5,61    | 5,25    |
| P1 (%)                                     | 0,8     | 0,53    | 0,67    |
| P2 (%)                                     | 0,13    | 0,1     | 0,16    |
| Garis Kemiskinan (Rupiah/<br>Kapita/Bulan) | 312.412 | 327.515 | 351.479 |

Sumber: BPS Kabupaten Nunukan 2017

Dari segi populasi, Kabupaten Nunukan memiliki jumlah penduduk yang terus meningkat dari tahun ke tahun, yaitu dari 177.607 jiwa pada tahun 2015 menjadi 185.499 pada tahun 2016, dengan laju pertumbuhan sebesar 4,44% (BPS Kabupaten Nunukan 2017, 54). Dari jumlah tersebut, penduduk laki-laki lebih banyak, yaitu 53,22% dibandingkan penduduk perempuan sebesar 46,78%. Peningkatan jumlah penduduk ini ternyata berbanding terbalik dengan penurunan jumlah penduduk miskin di Nunukan.

Melalui Tabel 3.1, tampak bahwa sebelum Bupati Asmin Laura Hafid menjabat pada 2016, jumlah penduduk miskin di Nunukan mengalami penurunan pada kurun waktu 2014–2016. Bahkan, penurunan pada tahun 2015 sangat besar, yaitu sekitar 34,31% atau sejumlah 5.140 jiwa. Persentase penduduk miskinnya juga mengalami tren yang sama. Akan tetapi, jika dirinci lebih jauh, jumlah penduduk miskin perempuan pada tahun 2015 sebesar 47,31% (Bappedalitbang Kabupaten Nunukan 2018). Sementara itu, pada tahun yang sama, proporsi jumlah penduduk perempuan adalah 46,78%. Artinya, di kalangan penduduk perempuan, jumlah perempuan yang miskin lebih banyak dibandingkan jumlah laki-laki miskin di kalangan penduduk laki-laki. Hal ini menyiratkan bahwa persoalan kemiskinan lebih parah terjadi di kalangan penduduk perempuan. Selanjutnya, akan dijelaskan beberapa kondisi karakteristik lokal yang berkontribusi pada kemiskinan dan persoalan perempuan di Kabupaten Nunukan.

## 1. Rendahnya Konektivitas Akibat Keterisolasian Geografis

Bird, McKay, dan Shinyekwa (2010) mengajukan bukti mengenai faktor keterisolasian geografi terhadap kemiskinan. Kajian kuantitatif mereka di Uganda memperlihatkan korelasi yang kuat antara dua variabel tersebut. Rumah tangga di daerah terpencil mempunyai tingkat partisipasi pasar yang lebih rendah (termasuk pasar komoditas dan finansial), serta penggunaan layanan publik yang lebih rendah (Bird, McKay, dan Sinyekwa 2010). Untuk kasus Nunukan, faktor keterisolasian geografis dapat dibentuk dari dua hal, yaitu kondisi topografinya dan jarak ke ibu kota kabupaten sebagai pusat kegiatan ekonomi.

Dari sisi topografis, wilayah Nunukan memiliki kondisi yang beragam. Di sebelah utara bagian barat, terdapat kawasan perbukitan terjal yang merupakan jalur pegunungan dengan ketinggian berkisar 1.500–3.000 meter di atas permukaan laut (BPS Kabupaten Nunukan 2017, 5–6). Di bagian tengah, topografi Nunukan didominasi oleh perbukitan dengan ketinggian sedang (di bawah 1.500 m) (BPS Kabupaten Nunukan 2017, 6). Di bagian timur, topografinya berupa dataran bergelombang landai yang memanjang hingga ke pantai (BPS Kabupaten Nunukan 2017, 6).

Lalu, di mana sajakah kecamatan di Kabupaten Nunukan yang masuk ke dalam kategori daerah pegunungan?

**Tabel 3.2** Ketinggian dan Jarak Kecamatan ke Ibukota Kabupaten Nunukan

| Kecamatan        | Ketinggian DPL (m) | Ibukota Kecamatan | Jarak (km) |
|------------------|--------------------|-------------------|------------|
| Krayan Selatan   | 961                | Long Layu         | 230,11     |
| Krayan           | 961                | Long Bawan        | 225,12     |
| Lumbis Ogong     | 249                | Samunti           | 132,09     |
| Lumbis           | 97                 | Mansalong         | 113,82     |
| Sembakung Atulai | 66                 | Tanjung Harapan   | 104,24     |
| Sembakung        | 23                 | Atap              | 78,28      |
| Sebuku           | 29                 | Pembeliangan      | 76,41      |
| Tulin Onsoi      | 35                 | Sekikilan         | 80,90      |

| Kecamatan       | Ketinggian DPL (m) | Ibukota Kecamatan | Jarak (km) |
|-----------------|--------------------|-------------------|------------|
| Sei Menggaris   | 80                 | Srinanri          | 49,53      |
| Nunukan         | 2                  | Nunukan Barat     | 10,38      |
| Nunukan Selatan | 4                  | Nunukan Selatan   | 2,79       |
| Sebatik Barat   | 5                  | Binalawan         | 5,78       |
| Sebatik         | 18                 | Tanjung Karang    | 22,54      |
| Sebatik Timur   | 40                 | Sungai Nyamuk     | 17,49      |
| Sebatik Tengah  | 4                  | Aji Kuning        | 18,41      |
| Sebatik Utara   | 16                 | Lapri             | 21,40      |

Sumber: BPS Kabupaten Nunukan (2017, 10–11)

Tabel 3.2 menunjukkan bahwa ada tiga kecamatan yang memiliki ketinggian wilayah di atas 100 meter, yaitu Krayan Selatan, Krayan, dan Lumbis Ogong. Kondisi topografi berupa perbukitan terjal membuat Krayan dikenal sebagai daerah yang terisolasi di Kabupaten Nunukan. Akses dari Kota Nunukan menuju ke Krayan hanya dapat ditempuh dengan transportasi udara. Hal ini pulalah yang kemudian turut mendorong wacana pemekaran Krayan dan daerah sekitarnya menjadi kabupaten sendiri.

Faktor lain yang dapat membentuk keterisolasian geografi adalah jarak suatu wilayah terhadap pusat kegiatan ekonomi dan atau pemerintahan. Semakin jauh jarak, semakin sulit pula masyarakat untuk menikmati, baik keuntungan ekonomi maupun pelayanan pemerintahan.

Tabel 3.2 menunjukkan bahwa ada lima kecamatan yang berjarak lebih dari 100 km ke Ibu Kota Kabupaten Nunukan, yaitu Krayan Selatan, Krayan, Lumbis Ogong, Lumbis, dan Sembakung Atulai. Selanjutnya, ada pula tiga kecamatan yang mempunyai jarak ke ibu kota kabupaten lebih antara 50–100 km, yaitu Sembakung, Tulin Onsoi, dan Sebuku. Jangan membayangkan bahwa jarak di bawah seratus km dapat ditempuh dalam waktu 1–2 jam perjalanan seperti di Pulau Jawa. Sebagai gambaran, waktu tempuh dari Kota Nunukan ke Sei Menggaris yang hanya berjarak 49,53 km ditempuh

dalam waktu sekitar 3 jam perjalanan. Hal ini terjadi karena jalur yang dapat ditempuh adalah laut dan dilanjutkan dengan menyusuri sungai. Biaya yang dikeluarkan juga cukup besar untuk kalangan kelas menengah ke bawah, yaitu Rp80.000 per orang sekali jalan dalam perahu yang mampu memuat sekitar empat penumpang. Waktu tempuh perjalanan bisa lebih lama jika menghadapi gelombang besar. Oleh karena itu, operator kapal biasanya memilih untuk beroperasi pada pagi hingga siang. Sementara itu, jika sudah di atas pukul 2 siang, gelombang pasang air laut akan sangat menghambat laju kapal mereka yang kapasitasnya kecil.

Sebenarnya, tingkat ketinggian wilayah dan jarak ke pusat perekonomian dan pemerintahan bisa saja tidak berpengaruh terhadap keterisolasian wilayah jika konektivitasnya baik. Namun, dalam kasus Nunukan, konektivitas dari tiga kecamatan di atas menuju pusat kegiatan ekonomi seperti di ibu kota kabupaten juga masih rendah akibat sarana dan prasarana transportasi yang juga masih kurang memadai. Untuk menuju ke Krayan, transportasi umum yang tersedia adalah pesawat kecil dengan kapasitas penumpang terbatas dan harga yang relatif mahal. Akibatnya, distribusi komoditas pun terkendala sehingga harga barang-barang kebutuhan masyarakat relatif lebih mahal. Masyarakat yang ingin menggunakan pesawat tersebut juga harus antri menunggu giliran untuk bisa berangkat.

Dari penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa keterisolasian masih menjadi masalah bagi beberapa kecamatan di Kabupaten Nunukan. Jika Sei Menggaris ditetapkan sebagai daerah yang juga relatif terisolasi (berdasarkan pengalaman menuju ke wilayah tersebut seperti yang diceritakan di atas), setidaknya sembilan dari enam belas kecamatan di Kabupaten Nunukan masih masuk kategori terisolasi. Mulai dari Sei Menggaris yang paling dekat dengan topografi perbukitan, hingga Krayan Selatan yang paling jauh dengan topografi perbukitan terjal. Lalu, berapa jumlah penduduk dari sembilan kecamatan “terisolasi” tersebut?

**Tabel 3.3** Jumlah Penduduk di Kabupaten Nunukan Tahun 2016

| Kecamatan        | Penduduk Laki-Laki | Penduduk Perempuan | Jumlah        |
|------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| Krayan Selatan   | 1.056              | 954                | 2.010         |
| Krayan           | 3.558              | 3.084              | 6.642         |
| Lumbis Ogong     | 2.678              | 2.578              | 5.256         |
| Lumbis           | 2.582              | 2.363              | 4.945         |
| Sembakung Atulai | 1.339              | 1.281              | 2.620         |
| Sembakung        | 3.212              | 2.920              | 6.132         |
| Sebuku           | 6.915              | 5.757              | 12.672        |
| Tulin Onsoi      | 4.779              | 3.555              | 8.334         |
| Sei Menggaris    | 5.357              | 4.293              | 9.650         |
| <b>Total</b>     | <b>31.476</b>      | <b>26.785</b>      | <b>58.261</b> |

Sumber: BPS Kabupaten Nunukan (2017, 54)

Melalui Tabel 3.3, diketahui bahwa total penduduk di sembilan kecamatan adalah 58.261 jiwa atau 31,41% dari populasi Kabupaten Nunukan pada tahun 2016. Dengan kata lain, ada lebih dari lima puluh ribu jiwa yang hidup di daerah yang akses ke ibu kota kabupatennya sulit sehingga akses terhadap perekonomian dan pelayanan pemerintahan juga semakin terbatas.

Dari jumlah populasi di atas, berikut adalah potret beberapa rumah tangga sebagai Keluarga Penerima Manfaat (selanjutnya disebut KPM) yang hidup di tiga kategori topografi di Nunukan. Untuk daerah pegunungan, Ibu NU warga miskin yang tinggal di Desa Srinanti Kecamatan Sei Menggaris mengatakan bahwa topografi tempat tinggalnya membuat ia kesulitan mengakses pusat perekonomian di Kota Nunukan. Sebagai petani, Ibu NU dan suaminya berkebutuhan untuk menjual panennya ke pasar (NU, 6 April 2018). Di Desa Srinanti tempat ia tinggal, banyak pula yang menjadi petani/pekebun sehingga ia harus menjual hasil panennya ke pasar di Kota Nunukan untuk mendapat harga yang layak. Namun, untuk mencapai Kota Nunukan, ia harus menempuh jalan dasar melewati kebun sawit. Tidak ada kendaraan umum di desanya sehingga ia harus memakai motor/ojek atau berjalan kaki. Setelah sampai di tepi sungai, ia harus naik perahu dengan harga sekitar

Rp80.000 sekali jalan, dengan waktu perjalanan sekitar 1,5–2 jam, tergantung kondisi gelombang. Perahu itu pun tidak sepanjang hari tersedia. Para operator perahu biasanya hanya berani berangkat dari pukul 6 pagi sampai pukul 2 siang karena gelombangnya besar setelah jam tersebut. Gelombang menjadi faktor penentu perjalanan tersebut karena jalur Srinanti-Pelabuhan Sungai Nyamuk Nunukan menyusuri sungai dan laut sekaligus. Dengan kata lain, untuk pulang-pergi Srinanti-Nunukan, dibutuhkan kurang lebih 4 jam perjalanan ditambah waktu tunggu perahu untuk dapat penumpang penuh yang bisa memakan waktu tambahan hingga 2 jam, seperti pengalaman pribadi peneliti.

Untuk daerah perbukitan dan dataran tinggi, Ibu NA dan Pak DA yang tinggal di Desa Aji Kuning Kecamatan Sebatik Tengah menceritakan bahwa jalan-jalan di daerah perbukitan sering mengalami longsor. Padahal, saat kajian dilakukan, jalan tersebut adalah alternatif tercepat dari Aji Kuning menuju Pelabuhan Bambang, untuk selanjutnya menyeberang dengan menggunakan kapal cepat sekitar setengah jam menuju Pelabuhan Sungai Nyamuk di Kota Nunukan (NA, 5 April 2018). Ketika dilakukan observasi di sepanjang jalur dari Pelabuhan Bambang hingga Desa Aji Kuning di Pulau Sebatik, memang didapati beberapa titik longsor yang menghambat perjalanan terutama dengan menggunakan kendaraan roda empat. Kondisi ini diperparah dengan tidak adanya lampu jalan sehingga ketika malam hari, titik-titik longsor ini tidak terlihat. Oleh karena itu, pengendara yang tidak terbiasa melewati jalur ini harus berhati-hati, terutama jika berkendara pada malam hari. Namun, kondisi tersebut terbantu dengan kehadiran angkutan kendaraan roda empat tidak resmi yang beroperasi dari pagi hingga malam. Sopir-sopir angkutan tersebut sudah hafal dengan kondisi jalan dan letak titik-titik longsornya. Untuk sekali jalan dari Aji Kuning ke Bambang, penumpang seperti Ibu NA dan Pak DA harus membayar Rp50.000 per orang. Namun, berbeda dari kondisi di Sei Menggaris yang alternatif pusat perekonomiannya harus ke Kota Nunukan, di Pulau Sebatik juga sudah tumbuh pusat ekonomi-

an berupa pasar hingga supermarket. Jadi, warga Aji Kuning tidak harus selalu ke Nunukan untuk menjual hasil panennya, tetapi bisa dijual di Pulau Sebatik sendiri, atau dijual ke wilayah Malaysia.

Untuk dataran landai dan pantai (pesisir), beberapa warga Nunukan yang tinggal di topografi tersebut mengaku tidak mengalami kendala akses terhadap mata pencaharian mereka. Namun, ada salah satu KPM di Binusan Pulau Nunukan, yaitu Bapak YU dan Ibu SAI yang mengaku mengalami kendala. Usaha mereka adalah budi daya rumput laut (SAI, 5 April 2018). Untuk mencapai lokasi budi daya, Bapak YU menggunakan perahu dari sungai di belakang rumahnya hingga ke laut dan menghabiskan bensin 7–10 liter. Hal ini mungkin terjadi karena kondisi lingkungan laut yang dekat rumah sudah tidak sehat untuk budi daya. Dengan kata lain, bukan topografi yang menghambat akses Pak YU terhadap mata pencaharian, tetapi kondisi kesehatan lingkungan lautnya. Faktor ini tentu juga perlu menjadi perhatian, mengingat banyak warga Nunukan seperti Pak YU dan Ibu SAI yang menggantungkan mata pencahariannya dari laut.

Dalam konteks kawasan perbatasan, akses terhadap perekonomian tidak hanya bertumpu pada ibu kota kabupaten, tetapi dapat pula pada wilayah negara tetangga. Dalam kasus Nunukan, Tawau menjadi kota pusat ekonomi di Malaysia yang terdekat dengan wilayah Nunukan. Tawau dan wilayah Malaysia lainnya tidak hanya berfungsi sebagai sumber barang-barang kebutuhan pokok warga, tetapi juga menjadi pasar bagi komoditas yang dihasilkan warga Nunukan, sekaligus menjadi kota yang menawarkan lapangan pekerjaan.

Hubungan Nunukan dan Tawau sudah berlangsung sejak lama. Untuk memfasilitasi kegiatan lintas batas yang dilakukan oleh penduduk perbatasan kedua negara, Pemerintah Indonesia dan Malaysia telah menyetujui Pengaturan Dasar mengenai Lintas Batas tertanggal 26 Mei 1967 dan Persetujuan mengenai Lintas Batas yang ditandatangani di Medan 12 Mei 1984. Dalam perjanjian tersebut, kedua negara menerapkan kebijakan kemudahan penggunaan pas

lintas batas (*border pass*) bagi warga kawasan perbatasan untuk tujuan kunjungan keluarga, sosial/budaya, perdagangan lintas batas, tugas pemerintahan, dan tujuan-tujuan lain yang disepakati oleh kedua pihak. Untuk Kabupaten Nunukan, ada dua *exit/entry points*, yaitu Nunukan dan Sungai (Sei) Pancang. Melalui dua pintu tersebut, warga Nunukan pemilik pas lintas batas dapat pergi ke Malaysia melalui *exit/entry point* Tawau, demikian juga sebaliknya. Mengenai perdagangan lintas batas, kedua negara secara khusus menyepakati *Agreement on Border Trade between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Malaysia* di Jakarta pada 24 Agustus 1970. Menurut persetujuan ini, perdagangan lintas batas laut dapat memakai perahu dengan kapasitas maksimal 20 m<sup>3</sup>, dan nilai barang dagangannya maksimal 600 ringgit Malaysia per perahu per perjalanan (Raharjo 2018, 6–8).

Namun, akses masyarakat Nunukan menuju ke wilayah Malaysia mengalami masalah ketika pihak Malaysia menetapkan untuk menutup pintu masuk Tawau bagi pelintas batas yang datang melalui Pos Sei Pancang, Pulau Sebatik. Jika keterisolasian wilayah akibat topografi dan jarak ke ibu kota kabupaten banyak menimpa kecamatan-kecamatan di darat Pulau Kalimantan, kebijakan Malaysia ini berdampak besar pada warga Nunukan di daerah pesisir, terutama Pulau Sebatik. Walaupun jarak Sebatik–Tawau hanya sekitar 30 menit via perahu tradisional, kebijakan Malaysia tersebut membuat warga Sebatik harus memutar ke Pelabuhan Tanontaka di Pulau Nunukan terlebih dahulu untuk dapat menyeberang ke Tawau via kapal feri dengan durasi 3 jam perjalanan. Hal ini membuat akses masyarakat Sebatik ke wilayah Malaysia terganggu sehingga menghambat juga akses mereka terhadap sumber perekonomian di Tawau dan sekitarnya. Hal ini terlihat dari semakin menurunnya warga Nunukan yang melakukan lintas batas ke wilayah Malaysia.

Tabel 3.4 menunjukkan bahwa terjadi penurunan signifikan pelintas batas WNI dari tahun 2012 menuju tahun 2013. Perubahan paling besar terjadi di pos lintas batas Sei Pancang, yaitu dari 32.251 WNI yang berangkat pada tahun 2012 menjadi hanya 5.358 WNI



pada tahun 2013, atau menurun 83,39%. Demikian pula untuk WNI yang berangkat ke wilayah Malaysia (Tawau) yang berkurang drastis 82,32% dari 30.310 jiwa pada tahun 2012 menjadi hanya 5.358 jiwa pada tahun 2013. Padahal, selama ini warga Sebatik mengandalkan Tawau sebagai pasar bagi hasil panen mereka, seperti pisang, ikan, dan komoditas lain.

**Tabel 3.4** Pelintas Batas WNI di Imigrasi Nunukan 2009–2014

| TAHUN       | LALU LINTAS WNI |        |                  |        |          |        |            |        |        |     |         |         |
|-------------|-----------------|--------|------------------|--------|----------|--------|------------|--------|--------|-----|---------|---------|
|             | PASPOR          |        | PAS LINTAS BATAS |        |          |        | JUMLAH     |        |        |     |         |         |
|             | Tunon Taka      |        | Tunon Taka       |        | Inhutani |        | S. Pancang |        | Lumbis |     | BRK     | DTG     |
|             | BRK             | DTG    | BRK              | DTG    | BRK      | DTG    | BRK        | DTG    | BRK    | DTG | BRK     | DTG     |
| <b>2009</b> | 78.176          | 51.318 | 76.460           | 69.466 | 26.351   | 27.879 | 31.010     | 29.336 | 592    | 425 | 210.649 | 179.467 |
| <b>2010</b> | 88.607          | 78.009 | 65.618           | 66.367 | 9.313    | 9.157  | 28.479     | 27.895 | 508    | 252 | 192.525 | 181.680 |
| <b>2011</b> | 106.361         | 77.501 | 58.881           | 67.036 | 7.170    | 7.247  | 29.107     | 29.107 | 1.636  | 894 | 203.115 | 181.785 |
| <b>2012</b> | 120.055         | 91.107 | 63.047           | 68.724 | 4.648    | 4.646  | 32.251     | 30.310 | 1.443  | 487 | 221.241 | 195.071 |
| <b>2013</b> | 92.367          | 73.225 | 50.722           | 58.344 | 2.824    | 2.824  | 5.358      | 5.358  | 1.378  | 376 | 152.649 | 140.127 |
| <b>2014</b> | 82.936          | 70.444 | 32.285           | 42.199 | 2.653    | 2.653  | 4.948      | 4.948  | 1.971  | 858 | 124.793 | 121.102 |

Sumber: Kantor Imigrasi Nunukan 2016

## 2. Kompleksitas Sebagai Daerah Transit Tenaga Kerja Indonesia

Selain hambatan terhadap akses lintas batas di atas, persoalan kawasan perbatasan Nunukan sebagai daerah transit dan pintu masuk/keluar tenaga kerja Indonesia (TKI), termasuk tenaga kerja wanita (TKW), dari berbagai daerah di Indonesia juga berkontribusi pada persoalan kemiskinan. Nunukan selama ini sering dijadikan sebagai pintu pemulangan TKI bermasalah dari Malaysia.

**Tabel 3.5** Jumlah TKI Bermasalah yang Dipulangkan Melalui Nunukan 2016–2017

| Tahun | TKI yang Dipulangkan |           | Jumlah |
|-------|----------------------|-----------|--------|
|       | Laki-Laki            | Perempuan |        |
| 2016  | 3.193                | 818       | 4.011  |
| 2017  | NA                   | NA        | 3.813  |

Sumber: Tempo 2017 dan Niaga Asia 2018

TKI yang dideportasi tersebut berasal dari banyak daerah di Indonesia. Untuk tahun 2016 misalnya, mereka antara lain berasal dari Sulawesi Selatan (2.348), Nusa Tenggara Timur (659), Pulau Jawa (105), Sulawesi Tengah (88), Nusa Tenggara Barat (84), Kalimantan Utara (51), Kalimantan Selatan (12), Kalimantan Barat (5), Sulawesi Utara (5), Maluku (5), Sulawesi Tenggara (3), dan Pulau Sumatra (1) (Tempo 2017).

Setelah tiba di Nunukan, TKI yang dideportasi biasanya ditampung sementara di Rusunawa Pemerintah Kabupaten Nunukan. Ada tiga opsi bagi mereka, yaitu dipulangkan ke kampung halaman, kembali ke Malaysia dengan melengkapi dokumen, atau menetap di Nunukan. Masalahnya, sebagian besar biasanya memilih untuk menetap di Nunukan, seperti pada kasus pemulangan 10 Agustus 2017. Dari 114 TKI yang dideportasi, hanya 17 TKI yang memilih kembali ke daerah asal dan 22 lainnya kembali ke Malaysia, sementara mayoritas (69 orang) memilih tinggal di Nunukan (Korem 091 Aji Surya Natakesuma 2017). TKI yang memilih menetap di Nunukan tentu membutuhkan makan, tempat tinggal, dan

pekerjaan. Padahal, status mereka sebagai TKI “ilegal” biasanya berpendidikan rendah dan tidak memiliki keahlian yang unggul, sementara gaji mereka sebagai modal juga biasanya tidak ada karena mendekam berbulan-bulan di Pusat Tahanan Sementara (PTS) Tawau. Hal ini menjadi beban tersendiri bagi Kabupaten Nunukan. Beberapa mantan TKI asal Flores yang ditemui di Nunukan mengaku dipulangkan pada akhir tahun 1980-an, dan hingga kini bertahan dan beranak-pinak di Nunukan. Untuk menyambung hidup, beragam profesi yang umumnya tergolong berpenghasilan rendah pun dilakukan, mulai jadi pembantu rumah tangga (sekitar Rp700.000–800.000/bulan), buruh kasar (Rp70.000/hari), hingga menjadi penjual sayur keliling (Rp20.000–50.000/hari). Sebagian mereka hidup dalam kemiskinan yang dibuktikan dengan status sebagai Keluarga Penerima Manfaat. Artinya, mereka tergolong sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Dari penjelasan di atas, terlihat bahwa kondisi keterisolasian geografis yang diperparah dengan rendahnya infrastruktur transportasi, terbatasnya akses terhadap pusat perekonomian ibu kota kabupaten maupun wilayah negara tetangga, dan persoalan-persoalan turunan dari TKI bermasalah yang menetap di Nunukan, merupakan persoalan yang mewarnai karakteristik kemiskinan (dan perempuan) di Nunukan. Karakteristik ini dapat dilihat dari para perempuan dalam Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Beberapa dari mereka adalah mantan TKW yang menetap di Nunukan, sebagaimana dikemukakan berikutnya.

## **B. Kapabilitas Perempuan dalam Keluarga Penerima Manfaat (KPM)**

Sebelum melihat kapabilitas para perempuan di dalam KPM berbagai program penanggulangan kemiskinan, terlebih dulu digambarkan pendapat mereka terhadap program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah pusat. Penting diketahui bahwa pemerintah pusat juga memberikan berbagai bantuan penanggulangan kemiskinan, seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Rastra, dan Bantuan Re-

habilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-Rutilahu). Terdapat 12 KPM yang berhasil diwawancarai di Kabupaten Nunukan (11 perempuan dan 1 laki-laki). Tidak semua informan yang diwawancarai di Kabupaten Nunukan menerima Program Keluarga Harapan (PKH), tetapi mereka semua menerima Rastra.

Kriteria bagi para penerima Program Keluarga Harapan (PKH) adalah sebagai keluarga dan/atau seseorang yang miskin dan rentan serta terdaftar dalam data terpadu program penanggulangan fakir miskin, memiliki komponen kesehatan, pendidikan, dan/atau kesejahteraan sosial. Komponen kesehatan tersebut adalah (a) ibu hamil/menyusui, dan (b) anak berusia 0–6 tahun. Komponen pendidikan adalah anak sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah atau sederajat, anak sekolah menengah pertama/madrasah tsanawiyah atau sederajat, anak sekolah menengah atas/madrasah aliyah atau sederajat, dan anak usia 6–21 tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 tahun. Adapun komponen kesejahteraan sosial, yaitu 1) lanjut usia mulai dari 60 tahun dan 2) penyandang disabilitas diutamakan penyandang disabilitas berat (Permensos No. 1/2018). Oleh karena itu, kriteria-kriteria di atas banyak yang menysasar perempuan dan anak, tidak mengherankan jika nama penerima bantuan sosial PKH adalah perempuan. Hal ini sekaligus mengindikasikan bahwa perempuan lebih dipercaya untuk menerima dan mengelola bantuan sosial dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, perempuan memiliki akses yang lebih baik terhadap bantuan sosial PKH dari pemerintah pusat. Dari 12 KPM yang diwawancarai, setidaknya ada tiga kelompok rumah tangga berdasarkan tanggapannya terhadap bantuan sosial dari pemerintah pusat.

Kelompok pertama adalah rumah tangga yang merasa bantuan dari pemerintah pusat sudah cukup. Bantuan uang tunai Rp500.000 per tiga bulan, rastra 30 kg/3 bulan, serta beragam kartu KIS dan KIP sudah memenuhi harapan mereka terhadap pemerintah. Namun, dari dua rumah tangga yang masuk kelompok ini, alasan mereka terlihat berbeda. Rumah tangga Ibu SAD (dan Bapak KU) di

Desa Binusan Kecamatan Nunukan, memiliki penghasilan bersama sekitar Rp2.600.000 per bulan, yang didapat dari pekerjaan suami sebagai nelayan pukat Rp 2.000.000; dan pekerjaan istri sebagai pengikat rumput laut (KU, 5 April 2018). Dengan penghasilan tersebut, mereka hanya menanggung biaya makan dan biaya sekolah satu anak di tingkat sekolah dasar (SD) tahun 2018. Anaknya yang paling besar sudah menjadi guru taman kanak-kanak (TK). Dengan kata lain, sebenarnya mereka sudah tergolong cukup mampu walaupun kondisi bangunan rumah kayunya terlihat memprihatinkan. Oleh karena itu, ketika jatah rastra tidak diberikan penuh dan dibagi rata oleh ketua RT, mereka tidak protes. Sementara itu, rumah tangga Ibu SAI (dan Bapak YU) di Desa Binusan Kecamatan Nunukan memiliki penghasilan bersih sekitar Rp1.120.000 (SAI, 5 April 2018). Bapak YU mencari nafkah dengan bertanam rumput laut, sedangkan istrinya, Ibu SAI, seorang ibu rumah tangga dengan penghasilan tambahan menjahit. Pendapatan tersebut harus memenuhi kebutuhan makan dan biaya sekolah empat anak mereka. Kondisi semakin parah ketika Bapak YU mengalami stroke sehingga anak laki-laki paling besar terpaksa putus sekolah dan membantu ayahnya melakukan budi daya rumput laut. Untuk tempat tinggal, mereka menempati rumah orang tua, sedangkan untuk mengontrol tanaman rumput laut, mereka menyewa perahu. Dengan kondisi yang memprihatinkan, mereka merasa bantuan dari pemerintah berupa PKH, KIS, KIP, Rastra, dan Rutilahu sudah membantu keluarga mereka, walaupun secara riil kebutuhan rumah tangga belum terpenuhi dengan baik.

Kelompok kedua adalah rumah tangga yang merasa bantuan pemerintah pusat masih kurang untuk memenuhi kebutuhan konsumsi mereka. Mereka meminta pemerintah untuk menambah bantuan agar dapat memenuhi kebutuhan rumah tangganya. Keluarga Ibu DI (dan Bapak NU) di Desa Srinanti Kecamatan Sei Manggaris, misalnya, memiliki penghasilan sekitar Rp2.700.000 per bulan dari hasil panen sawit dan tangkap udang. Mereka mengusulkan jatah rastra ditambah menjadi 25 kg (dari 15 kg yang

biasanya didapat hasil pembagian rata oleh aparat desa) (DI, 6 April 2018). Keluarga yang lain, yaitu Ibu DA (dan Bapak DAS) di Desa Srinanti Kecamatan Sei Manggaris, mengeluhkan kualitas beras rastra yang jelek dan berharap dapat bantuan rutilahu (bedah rumah) (DA, 6 April 2018). Ada pula keluarga yang merasa uang PKH Rp500.000/3 bulan tidak mencukupi kebutuhan sekolah tiga anak mereka yang duduk di sekolah menengah pertama (SMP) dan sekolah menengah atas (SMA). Mereka mengusulkan jumlah uang bantuan disesuaikan dengan jumlah anak per keluarga. Kelompok rumah tangga kedua ini melihat bantuan pemerintah sebagai media pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs approach*).

Kelompok ketiga adalah rumah tangga yang menginginkan bantuan pemberdayaan. Misalnya, keluarga Ibu AN (dan Bapak LA) di Kelurahan Nunukan Tengah Kecamatan Nunukan. Penghasilan mereka sebulan Rp1.200.000 yang diperoleh dari gaji sebagai petugas kebersihan di kantor pemerintah kabupaten ditambah keuntungan menjual sayur keliling Rp20.000–50.000/hari. Keluarga ini memiliki lima anak, dua di antaranya masih sekolah di tingkat SMA. Alih-alih meminta tambahan jatah rastra, Ibu AN justru mengusulkan agar pemerintah memberikan bantuan modal, terutama untuk meningkatkan usaha jualan sayur kelilingnya (AN, 7 April 2018). Keluarga yang lain, yaitu Ibu NA (dan Bapak DA) di Desa Aji Kuning Kecamatan Sebatik Tengah, memiliki tanggungan yang cukup banyak, yaitu tiga anak yang masih sekolah di tingkat SD dan SMP. Padahal, profesi Bapak DA hanya kuli bangunan, sedangkan Ibu NA adalah ibu rumah tangga. Untuk meningkatkan hidup, mereka mengusulkan agar pemerintah memberikan bantuan pelatihan menjahit dan alat mesin jahit (NA, 5 April 2018). Kelompok ketiga ini memiliki pemikiran bahwa bantuan dari pemerintah adalah media untuk memberdayakan perekonomian keluarga sehingga mereka menginginkan bantuan yang bersifat produktif.

Ketiga kelompok di atas mencerminkan keragaman tanggapan KPM terhadap bantuan sosial dari pemerintah pusat. Persoalan kemiskinan pada kelompok perempuan tidak hanya dilihat melalui

Pendekatan Kebutuhan Dasar (*Basic Needs Approach*) yang menghitung jumlah perempuan yang hidup di bawah garis kemiskinan, tetapi juga dapat dikaji melalui Pendekatan Kapabilitas (*Capability Approach*). Menurut pendekatan ini, kemiskinan didefinisikan sebagai kehilangan kemampuan-kemampuan dasar tertentu, mulai dari kemampuan dasar fisik untuk memenuhi gizi, pakaian, dan tempat tinggal, kemampuan untuk menghindari penyakit yang dapat dicegah, hingga kemampuan dasar yang lebih kompleks seperti mampu untuk tampil di publik tanpa rasa malu, dan sebagainya (Sen 1992). Dengan kata lain, kemiskinan dapat diukur dari kemampuan-kemampuan dasar yang dimiliki untuk dapat hidup layak, baik secara pribadi maupun di dalam masyarakat. Oleh karena itu, bagaimana kapabilitas dari para Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang diperoleh dari wawancara di Kabupaten Nunukan?

Dari sisi kemampuan untuk dapat hidup layak (*properly life necessity rate*), Tabel 3.6 menunjukkan bahwa rata-rata kebutuhan hidup layak di Nunukan pada kurun 2014–2016 berkisar antara Rp2.100.000–Rp2.400.000. Namun, Upah Minimum Regional (UMR) Kabupaten Nunukan pada periode tersebut berkisar Rp1.900.000–Rp2.300.000. Dengan kata lain, tingkat kemampuan rata-rata penduduk Nunukan untuk memenuhi kebutuhan dasar yang layak, seperti gizi, pakaian, dan tempat tinggal masih rendah.

Kemudian, untuk kemampuan tampil di depan publik dengan baik, terutama dalam kegiatan yang penting dan berpengaruh terhadap kehidupan mereka, dapat dilihat misalnya pada kegiatan

**Tabel 3.6** Perbandingan Rata-Rata Kebutuhan Hidup Layak dan Upah Minimum Regional di Kabupaten Nunukan 2014–2016

| Tahun | Rata-Rata Kebutuhan Hidup Layak (Rp) | Upah Minimum Regional (Rp) |
|-------|--------------------------------------|----------------------------|
| 2014  | 2.189.365                            | 1.900.000                  |
| 2015  | 2.166.950                            | 2.100.000                  |
| 2016  | 2.476.835                            | 2.300.000                  |

Sumber: BPS Kabupaten Nunukan (2017, 72)



rapat di tingkat desa. Di Kecamatan Nunukan (zona 1) yang merupakan daerah perkotaan, salah satu perempuan KPM Program Keluarga Harapan (PKH) berinisial YO, berasal dari suku Toraja di Kelurahan Nunukan Tengah, adalah ibu rumah tangga yang tidak tamat SD. Ia mengatakan bahwa ia tidak pernah hadir dalam rapat-rapat desa seperti musrembangdes; ia mengaku hanya hadir di rapat komunitas adat, yaitu Ikatan Keluarga Toraja, tetapi hanya sebatas keterlibatan pasif tanpa ikut mengajukan pendapat ataupun mengambil keputusan (YO, 5 April 2018). Sementara itu, suaminya adalah ketua Rukun Tetangga (RT) dengan pendidikan tamat SMP terlibat aktif di rapat-rapat desa, mulai dari menghadiri rapat, mengajukan pendapat, memimpin rapat, hingga mengambil keputusan. Demikian pula dalam forum rapat di komunitas adat, suaminya juga berperan aktif hingga turut mengambil keputusan, mengingat ia adalah salah satu tokoh adat di komunitasnya. Hal ini mengindikasikan bahwa Ibu YO memiliki kemampuan yang rendah untuk memengaruhi kebijakan-kebijakan di tingkat desa dan komunitas adatnya, yang dapat berakibat pada tidak terakomodasinya kepentingan-kepentingan khas perempuan dalam kebijakan.

Kecamatan Sebatik Tengah (zona 2) adalah daerah perdesaan yang dekat dengan batas wilayah Malaysia. Di daerah tersebut, tepatnya Desa Aji Kuning, tinggal Ibu RA dari suku Bugis yang berprofesi sebagai pengedar undangan hajatan dan tidak tamat SD. Ibu RA menceritakan bahwa ia kadang-kadang hadir dalam rapat desa dan berani mengajukan pendapat, walaupun tidak sering (RA, 5 April 2018). Sementara itu, suaminya yang berprofesi sebagai petani dan penjaga kantor desa dan berpendidikan tamat SMP mengaku bahwa ia (hampir) selalu hadir dalam rapat warga di desa. Dalam setiap rapat yang dihadiri, ia selalu mengajukan usul kepada pimpinan rapat, walau tidak pernah menjadi pimpinan rapat dan mengambil keputusan. Pada kasus Ibu RA, tingkat kemampuannya untuk ikut memengaruhi kebijakan di tingkat desa sudah lebih baik dibandingkan kasus Ibu YO, tetapi masih lebih rendah dibandingkan peran suaminya.

Di Kecamatan Sei Menggaris (zona 3) yang merupakan daerah pedalaman di dataran Pulau Kalimantan, Ibu NU dari Suku Bugis tinggal di Desa Srinanti, tidak tamat SD, berprofesi sebagai pekebun menceritakan bahwa ia kadang-kadang hadir dalam rapat di desa, tetapi level partisipasinya hanya sebagai pendengar, tanpa mengajukan pendapat. Sementara itu, untuk rapat-rapat di perkumpulan komunitas adat Bugis, Ibu NU mengaku selalu hadir (NU, 6 April 2018). Dengan kondisi sakit yang mendera Ibu NU, partisipasinya dalam kegiatan rapat di desa dan di komunitas menjadi terhambat. Sementara itu, suaminya, AM, yang juga tidak tamat SD dan berprofesi sebagai petani, hampir selalu hadir dalam rapat dan berani mengajukan pendapat.

Dari penjelasan tiga kasus KPM di atas, dapat dilihat bahwa laki-laki lebih aktif dibandingkan perempuan dalam partisipasi dan kemampuan mengajukan pendapat dalam rapat di desa dan komunitas adat. Ada beberapa faktor yang menjadi pembeda dalam tiga kasus di atas. Faktor pembeda *pertama* adalah perbedaan profesi antara laki-laki dan perempuan. Pada kasus pertama, perbedaan profesi sebagai ibu rumah tangga (yang sering tidak dianggap sebagai pekerjaan) versus ketua RT dan tokoh adat menghasilkan perbedaan peran dan kemampuan yang mencolok, yaitu suami yang aktif dalam rapat desa dan istri yang tidak pernah hadir. Kemudian, pada kasus rumah tangga kedua, suami dan istri yang sama-sama bekerja, tetapi dengan profesi yang berbeda, menghasilkan peran yang berbeda namun tidak terlalu mencolok, yaitu peran “selalu ikut rapat” untuk suami yang bekerja sebagai petani dan penjaga kantor desa, dan peran “kadang-kadang ikut rapat” untuk istri yang bekerja sebagai penyebar undangan hajatan. Perbedaan tingkat profesi ini ternyata sejalan dengan tingkat pendidikannya. Dua kasus rumah tangga di Kecamatan Nunukan dan Sebatik Tengah menunjukkan bahwa tingkat pendidikan suami/laki-laki lebih tinggi dibandingkan tingkat pendidikan istri/perempuan .

Faktor pembeda *kedua* adalah tingkat kesehatan. Pada kasus rumah tangga ketiga, suami dan istri bekerja pada level yang seta-

ra, yaitu sebagai petani/pekebun dan tingkat pendidikannya juga sama, yaitu tidak tamat SD, tetapi menghasilkan peran yang berbeda walaupun tidak mencolok. Hal yang membedakan adalah kondisi kesehatan istri/perempuan yang sakit (menahun) sehingga partisipasinya dalam rapat-rapat desa juga terhambat. Jadi, kajian ini memperlihatkan keterbatasan kapabilitas perempuan untuk ikut andil dalam pembuatan keputusan yang dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan kesehatan penduduknya.

Beberapa ahli berpendapat bahwa tingkat kapabilitas penduduk berpengaruh terhadap kemiskinan. Menurut Smith dan Seward (2009), kapabilitas individual muncul dari kombinasi dan interaksi antara kapasitas individual dan posisi relatif individu tersebut terhadap struktur sosial. Hal ini berkaitan pula dengan pendapat Srinivas (2015) bahwa beberapa faktor penyebab kemiskinan berupa “budaya miskin” (*culture of poverty*) dan diskriminasi berbasis seksual. Hal ini mengindikasikan bahwa faktor budaya dan sistem sosial tertentu dapat menyebabkan kemiskinan.

Maka dari itu, analisis mengenai relasi gender di dalam keluarga para KPM dilakukan terhadap lima komunitas suku terbesar, yaitu Bugis, Jawa, Tidung, Flores, dan Toraja. Sebagaimana sudah dibahas di Bab II tiap suku di Kabupaten Nunukan memiliki sistem keluarga (*kinship system*) yang berbeda, yaitu bilateral untuk suku Jawa dan Tidung, serta patrilineal untuk suku Toraja, Bugis, dan Flores. Dengan demikian, menarik untuk melihat misalnya, apakah dalam sistem keluarga bilateral berarti perempuan dan laki-laki sama-sama memiliki porsi pengambilan keputusan yang kuat dalam keluarga? Dan, dalam sistem keluarga patrilineal, apakah berarti patriarkal (didominasi laki-laki dalam pengambilan keputusan keluarga), bagaimana relasi gender di dalam keluarga tersebut? Apakah ada diskriminasi gender di dalam keluarga dalam pengambilan keputusan, dan pembagian kerja, serta pemanfaatan bantuan sosial?

Untuk suku Bugis, ada tiga KPM yang diwawancarai. Yang pertama adalah Ibu NU (dan Bapak AM) di Desa Srinanti, Kecamatan Sei Menggaris. Ibu NU menyatakan bahwa norma yang

berlaku di masyarakat mereka adalah laki-laki memiliki posisi lebih tinggi dibandingkan perempuan. Hal tersebut tecermin dari peran dominan suami dalam mengambil keputusan dalam keluarga (NU, 6 April 2018). Demikian pula dalam hal pencari nafkah dalam keluarga, hanya suami yang dianggap bekerja produktif, yaitu sebagai petani dengan jam kerja dari pukul 07.00–14.00. Rata-rata penghasilan dari pekerjaan tersebut adalah Rp1.000.000/bulan. Sementara itu, Ibu NU membantu berkebun dari pukul 08.00–16.00 dengan penghasilan sekitar Rp20.000 (per hari). Namun, saat ini Ibu NU dalam kondisi sakit sehingga tidak dapat optimal berkebun seperti dulu.

Pada kasus KPM yang lain, yaitu Ibu RA (dan Bapak LA) di Desa Aji Kuning Kecamatan Sebatik Tengah. Ibu RA menyatakan bahwa norma yang berlaku di masyarakat lokal adalah istri/perempuan ikut suami. Hal ini sejalan dengan praktik dalam keluarga mereka, yaitu suami paling berperan dalam pengambilan keputusan dalam keluarga (RA, 5 April 2018). Namun, dalam konteks pencarian nafkah, suami-istri sama-sama bekerja. Bapak LA bekerja sebagai petani, biasanya ke kebun tiap hari dari pukul 08.00–16.00. Malamnya, Pak LA lanjut bekerja sebagai penjaga malam kantor desa dari pukul 19.30–06.00 dengan upah Rp300.000/bulan. Adapun Ibu RA bekerja sebagai penyebar undangan hajatan (secara lisan mengabarkan undangan dari satu rumah ke rumah). Pekerjaan tersebut bersifat insidental, yaitu dilakukan ketika ada orang yang meminta bantuannya. Biasanya, Ibu RA berangkat kerja pada pukul 06.30 dan selesai pukul 17.00 dan diberi upah Rp100.000–300.000.

Pada kasus KPM ketiga dari Suku Bugis, yaitu Ibu NA (dan Bapak DA) di Desa Aji Kuning Kecamatan Sebatik Tengah, mereka mengaku keputusan dalam rumah tangga diambil bersama-sama antara suami dan istri. Namun, dalam pencarian nafkah, hanya suami yang bekerja produktif sebagai kuli bangunan. Tiap hari Pak DA bekerja dari pukul 07.00–17.00 dengan penghasilan sekitar Rp1.000.000–2.000.000/bulan. Sementara itu, Ibu NA mengaku hanya sebagai ibu rumah tangga dengan kegiatan domestik berlangsung dari pukul 06.00–22.00 (NA, 5 April 2018).

Ketiga KPM bersuku Bugis di atas menunjukkan bahwa tidak ada konsistensi antara norma yang dipercayai dalam komunitas lokal mereka dan pihak yang boleh bekerja dalam rumah tangga. Pada kasus pertama dan kedua yang menyatakan posisi laki-laki lebih tinggi dan keputusan keluarga diambil oleh suami, ternyata suami dan istri sebenarnya sama-sama bekerja dan menyumbang pendapatan bagi keluarga. Sementara itu, pada kasus ketiga yang menyatakan keputusan dalam rumah tangga diambil bersama, justru hanya pihak suami yang bekerja.

Kemudian, untuk suku Jawa, ada dua KPM yang diwawancarai secara mendalam. *Pertama*, keluarga Ibu DI (dan Bapak NU) di Desa Srinanti Kecamatan Sei Menggaris, yang menyatakan bahwa secara normatif, baik laki-laki maupun perempuan boleh bekerja di luar rumah, tergantung kemampuan masing-masing. Norma tersebut tecermin dari mekanisme pengambilan keputusan dalam rumah tangga yang dilakukan secara musyawarah (DI, 6 April 2018). Namun, dalam hal pencarian nafkah, yang bekerja secara produktif adalah Bapak NU, sebagai petani sawit yang meluangkan waktu dari pukul 06.00–08.00 untuk menengok dan merawat pohon sawitnya. Panen dilakukan lima hari sekali dengan penghasilan rata-rata Rp1.500.000/bulan. Selain itu, pendapatan keluarga juga dibantu oleh anak laki-lakinya yang bekerja sebagai Anak Buah Kapal (ABK) pada kapal pencari udang dengan pendapatan Rp1.200.000/berlayar. Anak perempuannya bekerja sebagai buruh pabrik kertas, tetapi tidak tinggal bersama mereka.

KPM bersuku Jawa kedua adalah keluarga Ibu DA (dan Bapak DAS) di Desa Srinanti Kecamatan Sei Menggaris. Menurut mereka, norma yang berlaku di masyarakat lokal mereka juga mirip dengan jawaban KPM sebelumnya, yaitu laki-laki dan perempuan saling bekerja sama, termasuk dalam mengerjakan pekerjaan domestik seperti memasak. Namun, ketika ditanyakan siapa yang paling berperan dalam mengambil keputusan keluarga, jawaban mereka adalah suami (DA, 6 April 2018). Adapun dalam soal mencari nafkah, saat ini yang masih aktif bekerja secara produktif adalah Ibu DA, yaitu

sebagai tukang jamu. Dalam seminggu, ia biasanya berjualan tiga kali, berangkat pukul 14.00 dan pulang pukul 17.00. Sementara itu, suami yang berusia 77 tahun sudah tidak bekerja, dulunya ia bekerja sebagai petani dan tukang pijat. Dua kasus KPM bersuku Jawa di atas menggambarkan bahwa tidak ada kecenderungan norma bahwa laki-laki memiliki posisi yang lebih tinggi dibandingkan perempuan dalam keluarga. Dalam hal pihak yang mencari nafkah pun tidak ada tendensi laki-laki yang harus bekerja, tetapi tergantung siapa yang masih memiliki kemampuan.

Untuk suku Tidung, ada dua KPM yang diwawancarai. Pertama, yaitu keluarga Ibu SAI (dan Bapak YU) di Desa Binusan Kecamatan Nunukan. Menurut mereka, norma yang berlaku di masyarakat lokal adalah laki-laki dan perempuan memiliki hak dan kewajiban yang sama. Hal ini terefleksi dari proses pengambilan keputusan dalam keluarga yang dilakukan secara bersama-sama antara suami dan istri (SAI, 5 April 2018). Dalam soal pekerjaan, mereka mengatakan bahwa suami yang bekerja mencari nafkah sebagai petani rumput laut. Untuk melakukannya, Pak YU tidak perlu mengeceknya tiap hari sehingga cocok untuk kondisi beliau yang mengalami strok sehingga sulit untuk berjalan. Dalam sebulan, dilakukan dua kali panen dengan pendapatan bersih sekitar Rp1.000.000/bulan. Sementara itu, Ibu SAI menjadi ibu rumah tangga dengan sambil menjahit. Dalam satu minggu, rata-rata hanya ada satu orang yang meminta jasanya seperti memperbaiki seragam sekolah yang rusak dengan bayaran Rp30.000.

KPM bersuku Tidung kedua adalah keluarga Bapak KU dan Ibu SAD di Desa Binusan Kecamatan Nunukan. KPM ini menarik karena mereka mengaku bahwa pengambilan keputusan dalam keluarga diambil oleh istri. Suami juga tidak tabu untuk melakukan pekerjaan domestik, seperti memasak dan mengurus anak, tergantung siapa yang saat itu ada di rumah (KU, 5 April 2018). Dalam hal mencari nafkah, suami dan istri sama-sama bekerja. Pak KU bekerja sebagai nelayan pada kapal pukat bantuan pemerintah. Dalam seminggu, ia biasanya hanya sekali melaut dengan waktu berlayar sekitar empat

hari. Pendapatan dari menjadi nelayan ini adalah sekitar Rp500.000 sekali melaut atau seitar Rp2.000.000/bulan. Selain itu, Pak KU juga menjadi petani sawah. Adapun istrinya, Ibu SAD bekerja sebagai pengikat rumput laut yang dilakukan tiap hari dari pukul 07.00–16.00 WITA dengan pendapatan sekitar Rp600.000 /bulan.

Dari dua cerita KPM bersuku Tidung di atas, terlihat bahwa tidak ada pembatasan dan pembedaan berbasis gender mengenai siapa yang harus mengambil keputusan dan siapa yang harus bekerja. Peran dari suami dan istri terlihat lebih bergantung pada kemampuan dan kesempatan yang dimiliki oleh masing-masing individu. Pada kasus KPM pertama, walaupun istri ingin membantu lebih bagi perekonomian keluarga karena suami mengalami strok, tetapi tidak banyak tawaran pekerjaan menjahit yang ia dapatkan di lingkungannya. Sementara itu, pada kasus KPM kedua, suami istri sama-sama bekerja di sektor sumber daya laut karena lokasi tempat tinggal mereka berdekatan dengan laut.

Untuk suku Flores, wawancara dilakukan terhadap tiga KPM. Pertama, keluarga Ibu PA (dan Bapak MA) di Kelurahan Nunukan Tengah Kecamatan Nunukan. Menurut mereka, norma yang berlaku di masyarakat lokal mereka adalah laki-laki dan perempuan dapat sama-sama bekerja. Kemudian, pengambilan keputusan dalam keluarga, biasanya dirembug bersama kemudian diputuskan secara final oleh suami (PA, 4 April 2018). Norma di atas juga tecermin dalam kegiatan mencari nafkah, baik suami maupun istri sama-sama bekerja. Pak MA bekerja sebagai buruh kasar dari pukul 08.00 sampai 17.00 WITA dengan penghasilan Rp70.000/hari, sedangkan Ibu PA berprofesi sebagai pembantu rumah tangga dari pukul 06.45–15.30 WITA dengan gaji Rp800.000/bulan.

KPM kedua adalah keluarga Ibu AN dan Bapak LA di Kelurahan Nunukan Tengah Kecamatan Nunukan. Mereka juga memercayai norma bahwa suami istri harus bekerja sama. Istri boleh membantu suami bekerja di luar (rumah), apalagi karena penghasilan suami sedikit dan pengambilan keputusan keluarga pun dilakukan berdua antara suami dan istri (AN, 7 April 2018). Dalam hal pencarian

nafkah, keduanya juga sama-sama bekerja. Pak LA bekerja sebagai petugas kebersihan di Dinas Lingkungan Hidup dari pukul 07.00–11.00 WITA dengan gaji Rp1.200.000/bulan, sedangkan Ibu AN berjualan sayur keliling dari pukul 03.00–12.00 WITA dengan pendapatan bersih Rp20.000–50.000/hari.

KPM ketiga adalah keluarga Ibu EL di Kelurahan Nunukan Tengah Kecamatan Nunukan yang suaminya sudah meninggal dunia. Ketika ditanya mengenai hak dan kewajiban yang berlaku di masyarakat lokal, ia menjawab laki-laki dan perempuan mempunyai kewajiban yang sama. Karena posisinya sebagai kepala rumah tangga, Ibu EL menjadi pengambil keputusan dalam rumah tangga (EL, 4 April 2018). Ia bekerja dari pukul 07.00–12.00 untuk menghidupi dua anaknya, yaitu sebagai pembantu rumah tangga di dua rumah. Jika pada hari ini ia bekerja di rumah A, esoknya ia bekerja di rumah B. Upah yang diterimanya adalah Rp700.000/bulan terdiri atas Rp300.000 dari gaji di rumah pertama dan Rp400.000 dari gaji di rumah kedua. Saat ini, anak laki-lakinya yang paling besar juga membantu keuangan rumah tangga sebesar Rp200.000/bulan dari hasil kerjanya di Perpustakaan Daerah Kabupaten Nunukan.

Tiga kasus KPM bersuku Flores di atas menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan hak dan kewajiban antara laki-laki dan perempuan terkait dengan siapa yang seharusnya bekerja, baik dalam norma maupun dalam pelaksanaan sehari-hari. Pada kasus KPM pertama, walaupun keputusan akhir ditentukan oleh suami, ada proses rembuk sebelumnya yang mendengarkan pendapat istri. Prinsipnya terlihat pragmatis, yaitu karena pendapatan masing-masing sedikit, laki-laki dan perempuan harus untuk sama-sama bekerja secara produktif.

Untuk suku Toraja, ada dua KPM yang diwawancarai secara mendalam. Pertama adalah keluarga Ibu YO (dan Bapak DA) di Kelurahan Nunukan Tengah Kecamatan Nunukan. Mereka menyatakan bahwa norma yang berlaku di masyarakat lokal mereka adalah laki-laki dan perempuan sama-sama bekerja. Dalam pengambilan keputusan rumah tangga, mereka juga melakukan rembuk bersama



seluruh anggota keluarga (YO, 5 April 2018). Adapun pihak yang bekerja produktif adalah Bapak DA yang menjabat sebagai Ketua RT dengan pendapatan rutin Rp300.000/bulan. Untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga, Bapak DA dan Ibu YO dibantu oleh dua dari empat anak mereka yang semuanya perempuan.

KPM kedua adalah keluarga Ibu SAB di Kelurahan Nunukan Tengah Kecamatan Nunukan, seorang janda, yang tinggal dengan dua cucunya yang masih sekolah SMA dan SD. Dalam mengambil keputusan keluarga, Ibu SAB biasanya berunding dengan anaknya via telepon yang tinggal terpisah dengannya karena pergi merantau. Demikian pula untuk menghidupi diri sendiri dan cucu-cucunya, Ibu SAB mengandalkan kiriman dari anaknya Rp500.000/bulan, sedangkan untuk kebutuhan sekolah cucu-cucunya ditutup dari bantuan PKH (SAB, 5 April 2018).

Analisis terhadap KPM dari lima suku di atas menunjukkan bahwa pola pengambilan keputusan dalam keluarga tidak memiliki korelasi yang ajeg dengan pola anggota keluarga yang bekerja dalam keluarga tersebut. Pada salah satu rumah tangga bersuku Jawa, misalnya, pengambilan keputusan lebih banyak dilakukan oleh suami, tetapi yang bekerja istri. Sementara itu, pada rumah tangga bersuku Tidung yang keputusannya diambil oleh istri, anggota yang bekerja adalah suami dan istri. Demikian pula pada kasus rumah tangga yang keputusannya diambil bersama, pihak yang bekerja ada yang suami saja, ada pula yang keduanya. Padahal, tiap-tiap suku tersebut di daerah asalnya memiliki sistem keluarga yang terpola. Misalnya, pada kasus di atas KPM bersuku Bugis mengatakan dalam norma yang berlaku di masyarakat mereka, laki-laki mempunyai posisi yang lebih tinggi dibandingkan perempuan. Hal ini mungkin terjadi karena Nunukan merupakan daerah pendatang dan suku-suku tersebut bukan suku asli, kecuali Tidung. Mereka datang ke Nunukan untuk mencari penghidupan yang lebih baik. Suku Bugis, Toraja, dan Jawa banyak didatangkan ke Nunukan dalam program transmigrasi, sedangkan suku Flores datang ke Nunukan setelah dideportasi dari Malaysia karena menjadi TKI ilegal. Kemudian, mereka saling

berinteraksi sehingga tercipta masyarakat yang heterogen dengan struktur sosial yang beradaptasi pula. Pertimbangan-pertimbangan mengenai siapa yang dapat bekerja untuk memperoleh pendapatan pun menjadi lebih pragmatis, tergantung siapa yang mampu dan punya kesempatan. Jadi, melalui analisis di atas untuk kasus Nunukan, sistem sosial dalam hal ini sistem keluarga (*kinship system*) di dalam tiap-tiap suku yang mengatur peran dan posisi perempuan dan laki-laki, tidak terlalu berpengaruh pada kondisi kapabilitas perempuan dalam persoalan kemiskinan di Nunukan

Namun, tetap ada persoalan *time poverty*, yaitu waktu yang dihabiskan oleh perempuan lebih banyak dibandingkan laki-laki dalam satu hari karena berbagai aktivitas yang dilakukan perempuan, baik produktif maupun reproduktif. Dari hasil wawancara di Nunukan, sebagian informan perempuan dituntut aktif dalam melakukan peran reproduktif (mengasuh anak, memasak, mencuci piring, dan baju) dan peran sosial-kemasyarakatan (arisan, PKK, majelis taklim, syukuran pernikahan, dan lain-lain.) Misalnya, Ibu AN di Kelurahan Nunukan Tengah Kecamatan Nunukan, ia harus bangun pukul 3 pagi untuk menyiapkan sayur dagangannya, dan baru selesai keliling pada pukul 12 siang. Sementara itu, suaminya yang petugas kebersihan hanya bekerja dari pukul 7–11 pagi. Kemudian, pada sore hari, Ibu AN yang merupakan mantan TKW yang dideportasi dari Malaysia ini masih harus memasak, mencuci piring dan pakaian, menimba air dengan dibantu anak perempuannya sekaligus mengikuti arisan dan kadang-kadang menghadiri acara perkawinan/kematian di lingkungannya (AN, 7 April 2018). Dengan beban kerja sebesar itu, Ibu AN tentu mengalami kesulitan untuk mengembangkan usaha sayur kelilingnya yang akan membutuhkan waktu dan perhatian yang lebih, sedangkan waktunya dalam 24 jam sudah terbagi-bagi secara ketat. Demikian pula Ibu EL di Kelurahan Nunukan Tengah Kecamatan Nunukan, yang menjadi kepala rumah tangga perempuan setelah suaminya meninggal sejak 2 tahun lalu. Selain bekerja dari pukul 7–12 pagi sebagai tukang setrika dua rumah di Kota Nunukan, ia juga harus memasak hingga mengambil air dan mencari kayu bakar (EL, 4 April 2018).

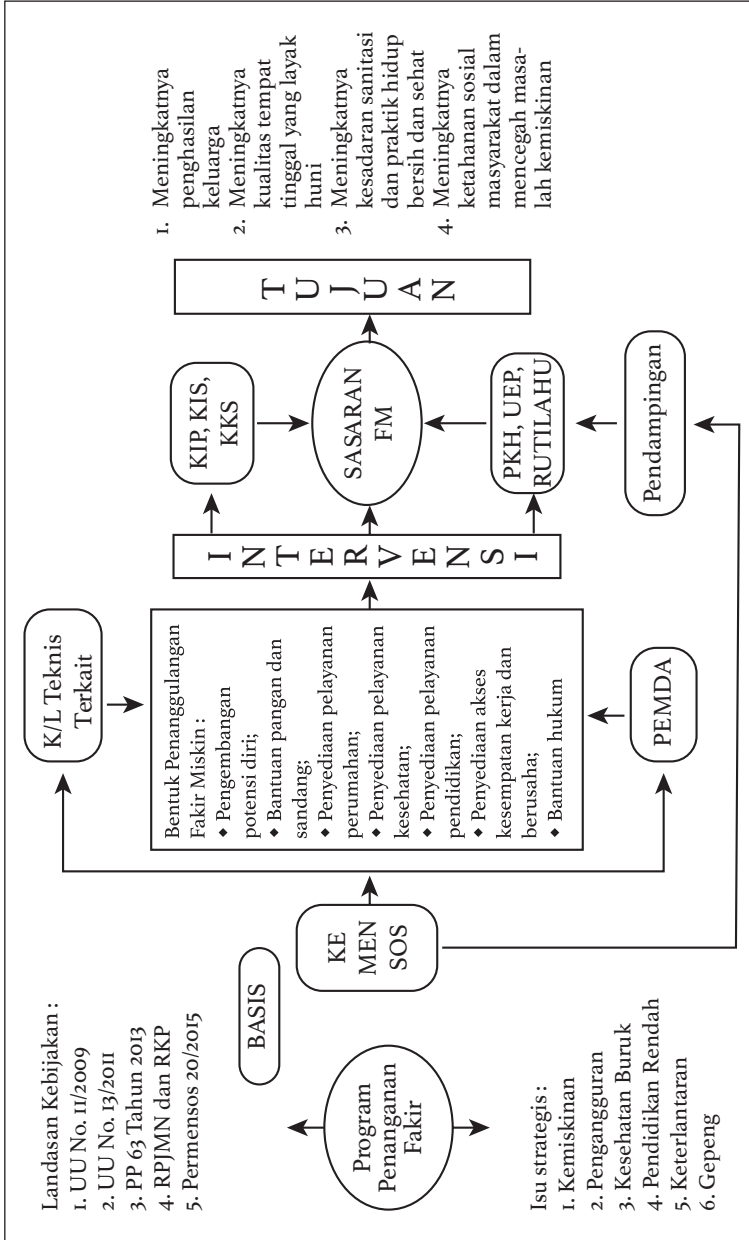
Melalui analisis di atas untuk kasus Nunukan, sistem sosial yang terlihat dari sistem keluarga di tiap-tiap suku dalam mengatur peran dan posisi perempuan dan laki-laki, tidak berpengaruh pada kondisi kapabilitas perempuan dalam persoalan kemiskinan di Nunukan. Kecenderungan pembagian peran yang kaku antara perempuan dan laki-laki, yaitu bahwa hanya laki-laki yang boleh mencari nafkah (produktif), sedangkan perempuan bertugas dalam urusan-urusan domestik rumah tangga (reproduktif) tidak terjadi. Jika merujuk pada Soetjipto dan Adelina (2013, 34), perempuan dalam ideologi patriarki berperan dalam memastikan kestabilan sosial yang diberi hak dan kewajiban sebatas sebagai istri dan ibu yang mengasuh. Namun, pola tersebut tidak tampak pada analisis terhadap rumah tangga dari lima suku di Kabupaten Nunukan. Namun, tetap ada persoalan *time poverty*, yaitu waktu yang dihabiskan oleh perempuan lebih banyak dibandingkan laki-laki dalam satu hari karena berbagai aktivitas produktif ataupun reproduktif yang dilakukan perempuan. Selain itu, kajian ini juga memperlihatkan keterbatasan kapabilitas perempuan untuk ikut andil dalam pembuatan keputusan yang dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan kesehatan penduduknya.

### **C. Kapabilitas Perempuan Kepala Daerah dalam Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Nunukan**

Persoalan kemiskinan di Kabupaten Nunukan menjadi fenomena yang perlu mendapat perhatian. Kemiskinan tersebut semakin terasa karena berdekatan dengan wilayah negara Malaysia sehingga ada perbandingan antara kesejahteraan warga Nunukan dengan warga Tawau dan wilayah Malaysia sekitarnya. Untuk menanggulangi persoalan tersebut, statusnya sebagai kabupaten di wilayah perbatasan menuntut peran dari dua level pemerintahan, baik pemerintah pusat yang memang berwenang dalam pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan, maupun pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah.

Dari sisi pemerintah pusat, Kementerian Sosial menjadi salah satu lembaga sentral dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan. Tugas dari kementerian ini adalah menyelenggarakan urusan di bidang rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, perlindungan sosial, dan penanggulangan fakir miskin untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara (Direktorat Penanggulangan Fakir Miskin Pesisir, Pulau-Pulau Kecil, dan Perbatasan Antar-Negara 2018). Dari tugas tersebut, Kementerian Sosial bertanggung jawab terhadap 26 Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), yang dua di antaranya adalah fakir miskin dan Perempuan Rawan Sosial Ekonomi (PRSE) (Direktorat Penanggulangan Fakir Miskin Pesisir, Pulau-Pulau Kecil, dan Perbatasan Antar-Negara 2018). Untuk menanggulangi PMKS fakir miskin, Kementerian Sosial memiliki Direktorat Jenderal Penanggulangan Fakir Miskin. Khusus untuk wilayah perbatasan, Direktorat Jenderal Penanggulangan Fakir Miskin memiliki Direktorat Penanggulangan Fakir Miskin Pesisir, Pulau-Pulau Kecil, dan Perbatasan Antar-Negara (Permensos No. 20/2015). Adapun rancangan besar (*grand design*) penanggulangan fakir miskin di Kementerian Sosial adalah sebagai berikut.

Penanggulangan fakir miskin dilakukan melalui intervensi program-program dari pemerintah pusat, seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Usaha Ekonomi Produktif (UEP), renovasi Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu), Beras Sejahtera (Rastra), Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Indonesia Sehat (KIS), Kartu Keluarga Sejahtera (KKS), dan Kredit Usaha Rakyat (KUR). Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, bantuan diarahkan agar bersifat nontunai untuk kemudahan mengontrol, memantau, dan mengurangi penyimpangan. Dalam prinsip ini, targetnya adalah Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang datanya dikelola oleh basis data terpadu di Kementerian Sosial.

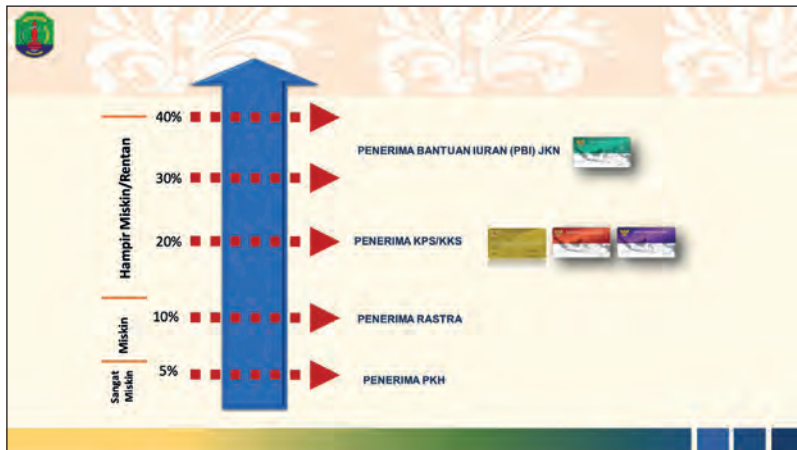


Sumber: Direktorat Penanggulangan Fakir Miskin Pesisir, Pulau-Pulau Kecil, dan Perbatasan Antar-Negara (2018)

**Gambar 3.2** Desain Besar Penanggulangan Fakir Miskin Kementerian Sosial

Salah satu ikon dari program bantuan sosial adalah PKH, yaitu program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada KPM sebagai upaya percepatan penanggulangan kemiskinan. Melalui program PKH, KPM didorong memiliki akses dan memanfaatkan pelayanan sosial dasar kesehatan, pendidikan, pangan dan gizi, perawatan dan pendampingan, termasuk akses terhadap program perlindungan sosial lainnya (Kementerian Sosial 2018). Oleh karena itu, KPM menerima berbagai macam jenis bantuan sekaligus, seperti KKS untuk rumah tangga, KIS untuk seluruh anggota keluarga, KIP untuk anggota keluarga yang berstatus pelajar, dan Rastra untuk rumah tangga. Dalam pelaksanaan di Nunukan, penerima bantuan sosial diatur dalam skema Gambar 3.3.

Melalui aturan pada Gambar 3.3, berikut adalah data mengenai rumah tangga yang menerima bantuan sosial dari pemerintah pusat di Nunukan (Tabel 3.7).



Sumber: Bappedalitbang Kabupaten Nunukan (2018)

**Gambar 3.3** Skema Penerima Bantuan Sosial

**Tabel 3.7** Persentase Rumah Tangga Penerima Bantuan Sosial di Nunukan Tahun 2017

| Jenis Bantuan                                      | Rumah Tangga yang Menerima (%) |
|--|--------------------------------|
| Raskin/Rastra                                      | 15,12                          |
| Program Indonesia Pintar                           | 9,81                           |
| Kartu Perlindungan Sosial/Kartu Keluarga Sejahtera | 13,33                          |
| Program Keluarga Harapan                           | 5,96                           |

Sumber: BPS Kabupaten Nunukan (2017b, 80)

Selain bantuan yang bersifat habis pakai/konsumtif di atas, pemerintah pusat melalui Kementerian Sosial juga memberikan bantuan yang bersifat modal. Pada tahun 2016, ada 350 rumah tangga di Kecamatan Sebatik dan 400 rumah tangga di Sebatik Timur yang menerima bantuan Usaha Ekonomi Produktif (UEP). Tiap-tiap rumah tangga tersebut mendapatkan tambahan modal Rp2.000.000 untuk pengembangan usaha. Menurut salah seorang pejabat di Kementerian Sosial, untuk tahun 2018, format UEP kemudian diubah, yaitu dibuat per kelompok. Satu kelompok dapat terdiri atas 10 rumah tangga. Jatah bantuan per kelompok adalah Rp2.500.000 dikali jumlah rumah tangga dalam kelompok tersebut. Sifat bantuannya adalah hibah sehingga kelompok tidak perlu mengembalikan modal ke negara. Bantuan dalam bentuk uang akan ditransfer ke rekening kelompok dan pelaksanaannya akan dibantu oleh satu orang pembimbing. Penerima program PKH dan UEP adalah perempuan. Hal ini menegaskan bahwa perempuan memiliki akses dan manfaat yang lebih besar dalam menerima bantuan sosial dari pemerintah pusat (Kementerian Sosial).

Walaupun demikian, hasil observasi di lapangan menunjukkan masih ada ketidakmerataan program bantuan sosial. Ketidakmerataan yang dimaksud adalah rumah tangga yang mendapat program bantuan sosial adalah rumah tangga yang memiliki anggota keluarga yang masih sekolah. Padahal, di lapangan juga ditemukan rumah tangga yang hanya terdiri atas pasangan lansia dan tergolong fakir miskin, tetapi tidak mendapatkan bantuan. Padahal, mereka juga

mempunyai kemampuan bekerja secara produktif untuk menghasilkan pendapatan juga sudah sangat terbatas. Sebenarnya, penduduk lanjut usia juga masuk dalam 26 PMKS yang menjadi tanggung jawab Kementerian Sosial. Oleh karena itu, perlu ada perluasan target rumah tangga yang menjadi KPM agar dapat memasukkan keluarga lansia juga, seperti yang diamanatkan dalam Permensos No. 1/2018.

Selain program bantuan sosial yang bersifat langsung, pemerintah pusat juga melakukan upaya lain untuk membantu mengentaskan kemiskinan di Nunukan. Merujuk pada subbab sebelumnya, salah satu persoalan kemiskinan di Nunukan adalah akses penduduk perbatasan yang semakin sempit terhadap kegiatan lintas batas ke wilayah Malaysia. Hal ini terjadi karena kebijakan Malaysia yang menutup *exit/entry point*-nya dari pelintas batas yang datang dari pos Sei Pancang di Pulau Sebatik. Untuk menanggulangi hal ini, pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri telah melakukan beberapa kali pertemuan untuk melakukan revisi terhadap perjanjian *Border Crossing Agreement* (selanjutnya disebut BCA) Indonesia–Malaysia 1967. Pada pertemuan terakhir November 2017 di Jakarta, delegasi Indonesia mengusulkan daftar pintu masuk/keluar lintas batas tradisional Indonesia-Malaysia sebagai berikut.

**Tabel 3.8** Usulan Pintu Masuk/Keluar *Border Crossing Agreement* Indonesia–Malaysia 2017

| <b>Exit/Entry Points<br/>Indonesia</b> | <b>Area of<br/>Access</b>                  | <b>Exit/Entry<br/>Points<br/>Malaysia</b> | <b>Area of Access</b>                                      |
|--|--|---|--|
| Temajak<br>Liku                        | <i>Limit to</i> Paloh                      | Semantan                                  | <i>Limit to</i> 5 km radius of Semantan Bazaar <i>only</i> |
| Aruk<br>Sajingan                       | <i>Limit to</i> Sajingan Besar <i>Only</i> | Biawak                                    | <i>Limit to</i> 5 km radius of Biawak Bazaar <i>only</i>   |
| Jagoi Babang<br>Siding                 | <i>Limit to</i> Jagoi Babang and Siding    | Serikin                                   | <i>Limit to</i> Serikin <i>only</i>                        |
| Saparan                                |  | Serikin<br>Padawan                        | <i>Limit to</i> 5 km radius of Simpang Empat <i>only</i>   |



| <b>Exit/Entry Points<br/>Indonesia</b> | <b>Area of<br/>Access</b>   | <b>Exit/Entry<br/>Points<br/>Malaysia</b>    | <b>Area of Access</b>  |
|--|---|--|--|
| Entikong<br>Segumon<br>Bantan          | <i>Limit to Entikong<br/>and Sekayam only</i>   | Tebedu<br>Bunan Gega<br>Bunan Gega           | <i>Limit to 5 km radius of<br/>Tebedu only</i><br><i>Limit to 5 km radius of<br/>Bunan Gega only</i> |
| Jasa<br>Nanga Bayan<br>Semareh         | <i>Limit to Ketungau<br/>Hulu and<br/>Ketungau Tengah<br/>only</i>                              | Batu Lintang<br>Batu Lintang<br>Batu Lintang | <i>Limit to 5 km radius of<br/>Batu Lintang Bazaar<br/>only</i>                                      |
| Badau<br>Merakai Panjang<br>Langgau    | <i>Limit to Badau,<br/>Puring Kencana,<br/>Batang Lupar, and<br/>Putusibau Selatan<br/>only</i> | Lubok Antu<br>Lubok Antu<br>Lubok Antu       | <i>Limit to 5 km radius of<br/>Lubok Antu's Bazaar<br/>only</i>                                      |
| Lasan Tuyan                            | <i>Limit Long Apari<br/>± 20 km</i>   | Pegalungan                                   | <i>Limit to Pensiangan<br/>only</i>  |
| Serasan                                | <i>Limit to Serasan<br/>Only</i>  | Sematan                                      | <i>Limit to 5 km radius of<br/>Semantan Bazaar only</i>  |
| Sei Pancang                            | <i>Limit to Pulau<br/>Sebatik</i>   | Tawau  | <i>Limit to Tawau Town<br/>only</i>  |
| Liem Hie Djung/<br>Inhutani Nunukan    | <i>Dalam kota<br/>Nunukan</i>   | Tawau  | <i>Limit to Tawau Town<br/>only</i>  |
| Sei Menggaris                          | <i>Limit to Sei<br/>Menggaris</i>   |  |  |
| Long Midang                            | <i>Long Midang,<br/>Long Bawan,<br/>Pak Betung and<br/>sekitarnya ± 15<br/>km</i>               | Ba' Kelalan                                  | <i>Limit to Ba' Kelalan<br/>only</i>   |
| Labang<br>Lumbis                       | <i>Kecamatan<br/>Lumbis Ogong<br/>and Tulin Onsoi</i>   | Pegalungan                                   | <i>Limit to Pensiangan<br/>only</i>  |

Sumber: Kementerian Dalam Negeri RI 2017

Tabel 3.8 menunjukkan bahwa Sei Pancang kembali diusulkan untuk menjadi pintu masuk/keluar lintas batas Indonesia–Malaysia. Rencananya, revisi BCA di atas akan ditandatangani pada Desember 2017, tetapi sampai Agustus 2018 ini belum ada informasi bahwa dokumen revisi tersebut sudah ditandatangani.

Selain revisi BCA, pemerintah pusat Indonesia juga mengupayakan revisi *Border Trade Agreement (BTA) Indonesia-Malaysia 1970*. Ada tiga isu yang diperjuangkan oleh delegasi Indonesia di bawah Kementerian Perdagangan RI. *Pertama*, nilai *threshold value* dinaikkan dari 600 ringgit menjadi 500 dolar/orang/bulan. *Kedua*, cakupan wilayah BTA tetap memasukkan wilayah perbatasan darat dan laut. Saat ini, pemerintah Malaysia ingin agar wilayah cakupan BTA hanya di darat. *Ketiga*, daftar barang-barang yang tidak boleh diperdagangkan melalui lintas batas tradisional. Revisi BTA 1970 ini diharapkan selesai pada bulan Mei 2018, tetapi sampai sekarang belum terdengar informasi bahwa revisi BTA Indonesia-Malaysia 1970 ditandatangani oleh kedua negara. Oleh karena itu, perlu upaya yang lebih keras dan lebih cerdas dari pemerintah Indonesia untuk membujuk Malaysia menyetujui revisi BCA 1967 dan BTA 1970. Hal ini penting karena kegiatan lintas batas berperan penting bagi perekonomian warga Nunukan dan kawasan perbatasan Indonesia lainnya.

Selain pemerintah pusat, amanah otonomi daerah juga memberikan kewenangan kepada pemerintah Kabupaten Nunukan untuk membuat kebijakan sendiri, termasuk dalam penanggulangan kemiskinan dan persoalan perempuan. Di bawah kepemimpinan bupati perempuan Asmin Laura Hafid, Pemerintah Kabupaten Nunukan menetapkan visi misi 2016–2021 sebagai berikut:



Sumber: Bappedalitbang Kabupaten Nunukan 2018

**Gambar 3.4** Visi Misi Pemerintah Kabupaten Nunukan dipimpin Asmin Laura Hafid (2016–2021)

Visi-misi di atas sebagian merupakan kelanjutan dari janji kampanye saat Asmin Laura Hafid mencalonkan diri sebagai bupati dalam Pilkada 2015 yang mengusung lima program prioritas. Ia menjanjikan peningkatan infrastruktur, peningkatan anggaran pendapatan, peningkatan sumber daya manusia, membuka lapangan kerja, dan melakukan reformasi birokrasi di pemerintahan “Dinasti Politik Pemimpin” (2016). Janji kampanye tersebut setidaknya tercermin pada visi nomor 1 tentang akselerasi peningkatan infrastruktur wilayah perbatasan dan daerah tertinggal serta visi nomor 3 tentang peningkatan tata kelola pemerintahan.

Dari visi-misi di atas, tidak ada kata “kemiskinan” yang secara eksplisit disebutkan, begitu pula dengan isu-isu spesifik terkait persoalan perempuan. Hal ini dapat terjadi karena berdasarkan data latar belakang kehidupan Asmin Laura Hafid yang berhasil dikumpulkan, tidak ada yang berkaitan langsung dan dekat dengan isu kemiskinan dan persoalan perempuan. Dari sisi latar belakang keluarga, ia berasal dari keluarga kelas menengah, mengingat ayahnya merupakan mantan Bupati Nunukan dan ibunya anggota

DPRD Kabupaten Nunukan yang memiliki beberapa unit bisnis, salah satunya adalah Hotel Laura. Dari sisi latar belakang profesi, sebelum menjadi bupati, ia berkecimpung dalam dunia bisnis. Salah satu cabang bisnis yang terkenal adalah Hotel Laura. Asmin Laura Hafid mengakui, sebenarnya ia lebih tertarik menjalankan bisnisnya dibandingkan harus terjun ke politik yang menurutnya “penuh dengan kepalsuan” (Nasruddin 2017). Belum ada data yang menunjukkan bahwa Asmin Laura Hafid menjadi pegiat aktif dalam organisasi dan kegiatan sosial yang memberdayakan warga miskin, khususnya perempuan. Hal ini seolah-olah menjadi ironi karena Asmin Laura Hafid telah dianggap sebagai ikon perwakilan kaum perempuan, mengingat ia adalah perempuan kepala daerah pertama di Kalimantan Utara (Anwar 2005).

Walaupun visi-misi Bupati Asmin Laura Hafid tidak menyebut “kemiskinan” dan atau “perempuan” secara eksplisit, ada kata-kata lain yang berkaitan erat dengan terminologi “kemiskinan”, yaitu “sejahtera” dalam visi “... Menuju Masyarakat yang Maju Aman Adil dan Sejahtera, serta “daerah tertinggal” dalam misi pertama “Mengakselerasi Peningkatan Infrastruktur Wilayah Perbatasan dan Daerah Tertinggal untuk Mendukung Pembangunan Agrobisnis Berwawasan Lingkungan”. Dalam observasi di lapangan, tim belum menemukan inisiatif atau konsep dari Bupati Asmin Laura Hafid dalam penanggulangan kemiskinan dan perempuan yang terintegrasi, dirumuskan, dan disetujui bersama DPRD dan dituangkan dalam APBD.

Namun, ada inovasi dari SKPD. Ketika ditanyakan lebih jauh ke perwakilan Pemerintah Kabupaten Nunukan, mereka memiliki strategi penanggulangan kemiskinan sebagai berikut: 1) mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin, 2) meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin, 3) mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha ekonomi mikro dan kecil, dan 4) menyinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan (Bappedalitbang Kabupaten Nunukan 2018). Untuk melaksanakan strategi di atas, ditetapkan program percepatan penanggulangan kemiskinan (Gambar 3.5).



Sumber: Bappedalitbang Kabupaten Nunukan 2018

**Gambar 3.5** Skema Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Nunukan

Untuk menelusuri program-program pada Gambar 3.5, dilakukan penelaahan terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Nunukan Tahun 2017. Pada tahun tersebut, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Nunukan adalah 1,47 triliun (Perda Kabupaten Nunukan No. 10/2017). Penelusuran berlanjut pada program dan anggaran dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan dan persoalan perempuan, yaitu Dinas Sosial; Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana; serta Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.

Untuk Dinas Sosial, alokasi anggaran di SKPD ini tahun 2017 adalah Rp 4.417.466.429,66 (4,4 miliar rupiah). Realisasi penggunaan anggarannya sebesar 88,16%. Dari jumlah tersebut, anggaran untuk belanja langsung atau yang terkait dengan pelaksanaan program dan kegiatan sekitar 1,35 miliar rupiah. Ada delapan program dan 26 kegiatan yang dilaksanakan selama 2017. Dari 26 kegiatan tersebut, hanya satu kegiatan yang menurut peneliti terkait langsung dengan upaya penanggulangan kemiskinan, yaitu “Kegiatan Fasilita-

tasi Pelaksanaan Keluarga Harapan (PKH)” di bawah Program “Perlindungan dan Jaminan Sosial”. Untuk kegiatan ini, anggaran yang dialokasikan adalah Rp90.937.000 atau hanya 2,06% dari total anggaran Dinas Sosial. Dari jumlah tersebut, anggaran yang terpakai hanya 10.012.000 atau 11,01% (LKPJ Bupati Nunukan 2017, 210). Dengan kata lain, proporsi anggaran yang benar-benar dipakai untuk kegiatan penanggulangan kemiskinan hanya sebesar 0,22% dari anggaran total Dinas Sosial. Hal ini mengindikasikan bahwa kegiatan fasilitasi PKH tidak dijalankan dengan optimal.

Untuk Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3A-P2KB), alokasi anggaran di SKPD ini pada tahun 2017 adalah Rp5.963.311.386,00 (5,96 miliar rupiah). Realisasi penggunaan anggarannya sebesar 85,11%. Dari jumlah tersebut, anggaran untuk belanja langsung atau yang terkait dengan pelaksanaan program dan kegiatan sekitar 3,07 miliar. Ada 13 program dan 27 kegiatan yang dilaksanakan selama 2017. Dari 27 kegiatan tersebut, ada lima kegiatan yang menurut peneliti terkait dengan pemberdayaan perempuan, yaitu Tabel 3.9.

Tabel 3.9 menunjukkan bahwa program penanggulangan kemiskinan di DP3AP2KB memang tidak menasar pada pemenuhan kebutuhan dasar ataupun peningkatan pendapatan masyarakat. Sasarannya adalah pengembangan kemampuan perempuan dan anak dalam hal perlindungan, pembinaan organisasi, dan penciptaan kota layak anak. Alokasi anggaran untuk kegiatan juga relatif lebih besar dibandingkan Dinas Sosial, yaitu sekitar 487 juta rupiah untuk lima kegiatan. Dari sisi penyerapan anggarannya pun lebih baik, yaitu sekitar 83,01% untuk lima kegiatan di atas.

Dinas ketiga yang berkaitan dengan isu penanggulangan kemiskinan adalah Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. SKPD ini pada tahun 2017 memiliki anggaran sebesar Rp8.818.208.001,75 (8,8 miliar rupiah). Realisasi anggaran keseluruhannya adalah 83,88%. Dari anggaran tersebut, dana yang digunakan untuk belanja langsung atau yang terkait dengan pelaksanaan program dan

kegiatan sekitar 5,16 miliar rupiah. Dana tersebut digunakan untuk membiayai 9 program dan 34 kegiatan (LKPJ Bupati Nunukan 2017, 368). Dari 34 kegiatan tersebut, ada empat program yang bersinggungan dengan penanggulangan kemiskinan.

**Tabel 3.9** Program dan Kegiatan Penanggulangan Kemiskinan pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Nunukan Tahun 2017

| <b>Nama Program dan Kegiatan</b>   | <b>Anggaran (Rp)</b> | <b>Realisasi (Rp)</b> | <b>Persentase (%)</b> |
|--|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>Program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak</b>           |                      |                       |                       |
| Kegiatan pusat pelayanan terpadu pemberdayaan perempuan dan anak (P2TP2A)      | 70.671.000,00        | 43.242.500,00         | 61,19                 |
| Kegiatan advokasi dan fasilitasi pengembangan kota layak anak (KLA)            | 168.645.000,00       | 160.079.278,00        | 94,92                 |
| <b>Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan</b> |                      |                       |                       |
| Kegiatan pembinaan organisasi perempuan  | 88.810.000,00        | 53.070.985,00         | 59,76                 |
| <b>Program keserasian kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan</b>    |                      |                       |                       |
| Kegiatan sosialisasi yang terkait dengan perlindungan perempuan                | 62.371.400,00        | 60.839.400,00         | 97,54                 |
| Kegiatan sosialisasi yang terkait dengan perlindungan anak                     | 97.215.000,00        | 87.628.850,00         | 90,14                 |

Sumber: LKPJ Bupati Nunukan (2017, 314)

Tabel 3.10 menunjukkan bahwa Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa telah menysasar dua pendekatan kebijakan dalam penerapan kegiatannya. *Pertama*, pendekatan kebutuhan dasar dengan melakukan kegiatan fasilitas program beras untuk keluarga prasejahtera (Rastra). *Kedua*, pendekatan kapabilitas dengan melakukan kegiatan pelatihan keterampilan manajemen Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dan fasilitasi kemitraan swasta dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) di perdesaan. Dari sisi penyerapan anggaran, 79% dana kegiatan telah terserap pada tahun 2017. Hal ini perlu ditingkatkan agar dapat mencapai di atas 90%.

**Tabel 3.10** Program dan Kegiatan Penanggulangan Kemiskinan pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Nunukan Tahun 2017

| Nama Program dan Kegiatan  | Anggaran (Rp)  | Realisasi (Rp) | Persentase (%) |
|--|----------------|----------------|----------------|
| <b>Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Perdesaan</b>                    |                |                |                |
| 13 Fasilitas program beras untuk keluarga Prasejahtera (Rastra)                | 236.941.840,00 | 178.331.230,00 | 75,26          |
| 14 Pemberdayaan kesejahteraan keluarga   | 745.292.000,00 | 587.085.050,00 | 78,77          |
| <b>Program pengembangan lembaga ekonomi pedesaan</b>                           |                |                |                |
| 22 Pelatihan keterampilan manajemen badan usaha milik desa                     | 93.393.600,00  | 77.437.200,00  | 82,91          |
| 23 Fasilitasi kemitraan swasta dan usaha mikro kecil dan menengah di perdesaan | 58.789.200,00  | 56.161.100,00  | 95,53          |

Sumber: LKPJ Bupati Nunukan 2017



Untuk mengecek apakah klaim LKPJ Bupati Nunukan 2017 di atas benar diimplementasikan dan dirasakan oleh masyarakat, telah dilakukan pengecekan terhadap 12 KPM di Nunukan. Hal ini penting ditanyakan karena program-program pemerintah yang bernuansa ekonomi dan politik kesejahteraan berdampak sangat personal untuk perempuan (Soetjipto dan Adelina 2013, 39). Dari sisi manfaat, mayoritas KPM yang diwawancarai di Kabupaten Nunukan mengatakan tidak merasakan manfaat dari program pemerintah kabupaten terkait kemiskinan, bahkan ada dua KPM yang mengatakan tidak pernah tahu ada program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah kabupaten. Hanya ada satu KPM yang menjawab merasakan manfaat program tersebut, baik bagi keluarga maupun bagi perempuan secara khusus.

Ketika ditanya lebih lanjut mengenai penilaian program penanggulangan kemiskinan dari Pemerintah Kabupaten Nunukan, mayoritas dari 12 KPM di Nunukan yang diwawancara mengatakan tidak tahu (bahwa ada) program tersebut. Hanya ada satu KPM yang mengatakan programnya baik karena KPM tersebut pernah mendapatkan bantuan kapal untuk menangkap ikan dari Dinas Perikanan walaupun bantuan tersebut bukan berasal dari Pemerintah Kabupaten Nunukan pada masa periode Bupati Asmin Laura Hafid.

Data di atas menunjukkan bahwa klaim program penanggulangan kemiskinan dari Pemerintah Kabupaten Nunukan ternyata masih kurang dirasakan oleh masyarakat miskin yang menjadi responden kajian ini. Hal ini dapat terjadi karena alokasi anggaran untuk penanggulangan kemiskinan memang sangat kecil, terutama di Dinas Sosial. Alokasi anggaran yang kecil merupakan konsekuensi logis dari tidak adanya isu penanggulangan kemiskinan dalam visi-misi Kabupaten Nunukan 2016–2021.

Salah satu faktor penyebab lemahnya kebijakan penanggulangan kemiskinan dan persoalan perempuan di atas adalah persoalan kohesivitas politik antara Bupati dan DPRD Kabupaten Nunukan. Retaknya hubungan Bupati Laura dengan partai pengusungnya (PKS dan PDI Perjuangan) membuat posisi Asmin Laura Hafid

semakin sulit karena ia hanya didukung oleh Fraksi Hanura yang memiliki tiga kursi. Ia harus menghadapi Fraksi Demokrat yang memiliki 6 kursi, ditambah dengan Fraksi PKS dan PDI Perjuangan yang semula menjadi pendukungnya. Salah satu dampak ketidakharmonisan hubungan tersebut adalah terlambatnya pengesahan APDB Kabupaten Nunukan Tahun 2018, yang baru disahkan pada 12 Januari 2018 sebesar 1,2 triliun rupiah (Wahyu 2018). Hal ini menjadi faktor penghambat dalam penanganan kemiskinan dan persoalan perempuan di Kabupaten Nunukan.

#### **D. Evaluasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Kabupaten Nunukan**

Ada beberapa hal menarik dari kebijakan penanggulangan kemiskinan (dan perempuan) di Kabupaten Nunukan. *Pertama*, penyerapan anggaran di SKPD-SKPD terkait di Kabupaten Nunukan belum optimal, yaitu rata-rata di bawah 90%, bahkan dalam kasus Dinas Sosial hanya 11,01%. Hal ini bertolak belakang dengan pernyataan-pernyataan dari beberapa pejabat SKPD yang ditemui di Nunukan bahwa anggaran Kabupaten Nunukan pada tahun 2017 kecil dan lebih sedikit dibandingkan tahun sebelumnya. Jika anggarannya kecil, pemerintah daerah setempat seharusnya lebih dapat menyerap anggaran secara optimal sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

*Kedua*, adanya fenomena “fungsi yang tertukar” antar-SKPD dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan. Dinas Sosial yang seharusnya menjadi pelaku utama kebijakan penanggulangan kemiskinan justru memiliki anggaran kegiatan terkait kemiskinan yang paling kecil, dan bahkan penyerapannya hanya sekitar 11%. Di sisi lain, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa justru memiliki anggaran fasilitasi Rastra yang selama ini dikenal sebagai program Kementerian Sosial dan dinas turunannya. Mereka juga melaksanakan pelatihan keterampilan usaha beserta bantuan fasilitasi kemitranya. Padahal, seharusnya Dinas Sosial memfasilitasi kegiatan

Usaha Ekonomi Produktif yang juga bertujuan meningkatkan usaha mikro, kecil, dan menengah.

*Ketiga*, kebijakan dari pemerintah daerah setidaknya secara konsep telah menggabungkan pendekatan kebutuhan dasar dan pendekatan kapabilitas dalam penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan, terutama tecermin di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Sementara itu, sebagai bandingannya, program dari pemerintah pusat justru lebih dominan pendekatan kebutuhan dasarnya.

*Keempat*, program dari pemerintah pusat lebih dirasakan manfaatnya dibandingkan program dari pemerintah daerah. Hal ini mungkin terjadi karena dua faktor. Faktor pertama adalah kecilnya anggaran Pemerintah Kabupaten Nunukan yang memang tidak memiliki visi-misi mengentaskan kemiskinan dalam lima tahun pemerintahan Bupati Asmin Laura Hafid. Sementara itu, anggaran program pemerintah pusat lebih besar dan lebih terjamin. Faktor kedua adalah program penanggulangan kemiskinan berbasis pendekatan kebutuhan dasar seperti yang banyak diterapkan oleh pemerintah pusat memang lebih mudah untuk dirasakan manfaatnya secara nyata dan dalam waktu singkat, dibandingkan program yang berbasis pendekatan peningkatan kapabilitas seperti yang sudah mulai dirancang secara konseptual oleh pemerintah kabupaten di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.

Dari empat poin evaluasi di atas, pemerintah pusat dan Pemerintah Kabupaten Nunukan dapat saling belajar untuk menyempurnakan kebijakannya masing-masing. Pemerintah pusat perlu memperkuat pendekatan kapabilitas dalam program-program penanggulangan kemiskinannya, tanpa meninggalkan pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar yang selama ini sudah dijalankan. Sebaliknya, Pemerintah Kabupaten Nunukan perlu mempertahankan gabungan pendekatan kebutuhan dasar dan kapabilitas yang sudah dirintis, contohnya oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Mereka juga harus menguatkan komitmen untuk menjadikan penanggulangan kemiskinan (dan persoalan perempuan) sebagai prioritas

dalam visi-misi dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) pemerintahannya.

## E. Catatan Persoalan Bagi Perbaikan di Nunukan

Sebagai kawasan perbatasan, Nunukan memiliki persoalan kemiskinan yang khas, yaitu konektivitas tiga tipe topografi wilayah, terbatasnya akses lintas batas, hingga posisinya sebagai daerah transit dan pemulangan TKI ilegal dari Malaysia.

Kabupaten Nunukan merupakan daerah heterogen; tecermin dari beragamnya masyarakat yang tinggal di daerah ini, yaitu dari Bugis, Jawa, Flores, Toraja, Tidung (suku asli Nunukan). Setiap suku memiliki sistem keluarga (*kinship system*) yang berbeda-beda seperti bilateral untuk suku Jawa dan Tidung, serta patrilineal untuk suku Toraja, Bugis, dan Flores. Menariknya, analisis untuk para perempuan KPM di Kabupaten Nunukan menyimpulkan bahwa sistem keluarga ini tidak terlalu berpengaruh pada kapabilitas perempuan (kemampuan pengambilan keputusan, berpartisipasi aktif, dan ikut menentukan pengalokasian sumber daya bantuan program penanggulangan kemiskinan) yang diterima. Kecenderungan pembagian peran yang kaku antara perempuan dan laki-laki, yaitu bahwa hanya laki-laki yang boleh mencari nafkah (produktif), sedangkan perempuan bertugas dalam urusan rumah tangga (reproduktif) di Kabupaten Nunukan tidak terjadi. Jika merujuk pada Soetjipto dan Adelina (2013, 34), perempuan dalam ideologi patriarki berperan dalam memastikan kestabilan sosial yang diberi hak dan kewajiban sebatas sebagai istri dan ibu yang mengasuh. Namun, pola tersebut tidak tampak pada analisis terhadap rumah tangga dari lima suku di Kabupaten Nunukan. Meskipun demikian, tetap ada persoalan *time poverty* yang menyebabkan perempuan terjebak dalam lingkaran pekerjaan yang membuat mereka sulit memperoleh waktu dan peluang meningkatkan kesejahteraannya. Kajian ini juga memperlihatkan keterbatasan kapabilitas perempuan untuk ikut andil dalam pembuatan keputusan yang dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan kesehatan penduduknya.

Pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten Nunukan untuk membuat kebijakan sendiri, termasuk dalam penanggulangan kemiskinan dan persoalan perempuan. Pemerintahan Bupati Asmin Laura Hafid memiliki visi “mewujudkan Nunukan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi berbasis agrobisnis menuju masyarakat maju, aman, adil, sejahtera”. Dari sini tampak bahwa tidak ada kata “kemiskinan” yang secara eksplisit disebutkan. Namun, ada kata-kata lain yang memiliki keterkaitan erat dengan terminologi “kemiskinan”, yaitu “sejahtera”. Dari observasi di lapangan, sulit menemukan inisiatif atau inovasi yang berasal dari Bupati Asmin Laura Hafid, sebagai perempuan kepala daerah, dalam penanggulangan kemiskinan dan menysasar ke perempuan.

Meskipun demikian, para SKPD memiliki beberapa kegiatan dalam percepatan penanggulangan kemiskinan. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa telah menysasar dua pendekatan kebijakan dalam penerapan kegiatannya. *Pertama*, pendekatan kebutuhan dasar dengan melakukan kegiatan fasilitas program beras untuk keluarga prasejahtera (Rastra). *Kedua*, pendekatan kapabilitas dengan melakukan kegiatan pelatihan keterampilan manajemen badan usaha milik desa (BUMDes) dan fasilitasi kemitraan swasta dan usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) di perdesaan. Kedua program ini berusaha membangun keberdayaan masyarakat miskin dengan pendekatan kapabilitas. Selain belum menysasar ke perempuan, pelaksanaannya masih lemah karena keterbatasan APBD yang digunakan untuk membayar utang. Kurangnya pengalaman Asmin Laura Hafid dalam organisasi dan kegiatan sosial yang bersentuhan langsung dengan isu kemiskinan dan persoalan perempuan, ditambah dengan ketidakharmonisan hubungannya dengan DPRD, membuat perumusan dan pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan dan persoalan perempuan kurang optimal.

Akibatnya, dari sisi manfaat, mayoritas KPM yang diwawancarai di Kabupaten Nunukan mengatakan tidak merasakan manfaat dari program pemerintah kabupaten terkait kemiskinan, bahkan

ada dua KPM yang mengatakan tidak pernah tahu ada program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah kabupaten. KPM lebih merasakan manfaat program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah pusat. Untuk perbaikan ke depan, isu penanggulangan kemiskinan dan persoalan perempuan perlu menjadi salah satu agenda utama dari visi/misi Pemerintah Kabupaten Nunukan periode selanjutnya.



## Bab 4

---

# ***Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Kabupaten Bima sebagai Daerah Tertinggal: Perspektif Gender***



Persoalan kemiskinan sudah ada sejak masa sebelum reformasi sampai dengan saat ini. Bahkan, kebijakan otonomi daerah yang diterapkan untuk mengurangi rentang pemerintahan (*span of control*) dan peningkatan kesejahteraan masyarakat juga belum mampu mengatasi persoalan ini. Titik berat otonomi daerah di kabupaten/kota yang memberikan ruang kepada kepala daerah (bupati/walikota) sampai dengan sejauh ini juga belum mampu menghasilkan kebijakan yang signifikan dalam mengentaskan kemiskinan.

Secara umum, kemiskinan lazim dikatakan sebagai kondisi seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Persoalan kemiskinan pada perempuan dalam studi ini dilihat dari dua pendekatan, yakni pendekatan kebutuhan dasar (*Basic Needs Approach*) dan pendekatan kapabilitas (*Capability Approach*). Sebagaimana telah dijelaskan di Bab I, pendekatan kebutuhan dasar, dari aspek ekonomi melihat pada ukuran pendapatan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan dasar, seperti sandang, pangan, dan papan. Sementara itu, pendekatan kapabilitas melihat kemiskinan sebagai perampasan kemampuan dasar (*deprivation of basic capabilities*). Pendekatan kapabilitas dalam melihat kemiskinan ini berkaitan erat dengan isu sosial berupa keterbatasan individu dalam partisipasi pembangunan karena kurangnya akses, partisipasi, dan kontrol dalam berbagai layanan dasar, seperti pendidikan, kesehatan atau prasarana untuk



memperoleh pekerjaan sehingga tidak mampu optimal berperan di masyarakat. Selain itu, perbedaan karakteristik, luas, dan keragaman antardaerah di Indonesia berkontribusi pada sulitnya pemerataan layanan dasar di setiap daerah. Salah satu contohnya di daerah tertinggal di Indonesia seperti Kabupaten Bima.

Bima, sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Barat, merupakan daerah yang memiliki nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) cukup rendah di bawah rata-rata nasional meski tiap tahunnya mengalami peningkatan dari tahun 2014 sebesar 62,61; tahun 2015 meningkat menjadi 63,48; dan tahun 2016 kembali meningkat menjadi 64,15 (BPS Kabupaten Bima 2017). Tingkat IPM yang rendah ini disebabkan oleh mutu pendidikan dan pelayanan publik yang masih belum baik serta daya beli masyarakat yang rendah. Oleh karena itu, perlu adanya inisiasi dari pemerintah daerah untuk melakukan perbaikan kebijakan dalam rangka penanggulangan kemiskinan, khususnya terkait dengan perempuan di Kabupaten Bima. Kabupaten Bima dipimpin oleh Bupati Indah Damayanti Putri (2016–2021). Dengan adanya seorang bupati perempuan di Kabupaten Bima diharapkan mampu memperjuangkan kepentingan perempuan dan anak dalam implementasi kebijakannya. Oleh karena itu, tulisan ini berupaya menganalisis kebijakan kepala daerah perempuan dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bima.

Tulisan dibagi dalam lima bagian. Bagian pertama menganalisis karakteristik persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Bima. Bagian kedua menganalisis kapabilitas perempuan Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Bagian ketiga menganalisis kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bima dengan melihat kapabilitas perempuan kepala daerah, dengan tentu saja pada awalnya memahami kebijakan penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah pusat. Bagian keempat melakukan evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Bima dengan perspektif gender. Bagian kelima adalah kesimpulan.

## A. Karakteristik Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Kabupaten Bima

Secara geografis, Kabupaten Bima memiliki luas 438.940 ha atau 22% dari luas wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Kabupaten Bima terletak di ujung timur Provinsi Nusa Tenggara Barat bersebelahan dengan Kota Bima. Kabupaten Bima terletak di antara  $118^{\circ}44''$ – $119^{\circ}22''$  BT dan  $8^{\circ}8''$ – $8^{\circ}57''$  LS, dengan batas-batas sebelah utara berbatasan dengan Laut Flores; sebelah timur berbatasan dengan Selat Sape; sebelah selatan berbatasan dengan Samudra Indonesia; dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Dompu. Secara administratif, Kabupaten Bima terbagi atas 18 wilayah kecamatan dan 191 desa. Jumlah penduduk Kabupaten Bima pada tahun 2017 sebanyak 519.811 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 3,31% (Bappeda Bima 2018).



Sumber: BPS Kabupaten Bima (2017, iii).

**Gambar 4.1** Peta Kabupaten Bima

Terdapat beberapa kondisi lokal yang berkontribusi pada karakteristik persoalan kemiskinan di Kabupaten Bima sebagaimana diuraikan berikut ini.

## 1. Kompleksitas Topografi

Topografi wilayah Kabupaten Bima pada umumnya berbukit-bukit. Sebagian wilayahnya mempunyai topografi yang cukup bervariasi dari dataran hingga pegunungan dengan ketinggian antara 0–477,50 meter di atas permukaan laut (BPS Kabupaten Bima 2017).

Berdasarkan struktur geologinya, terdapat dua jenis batuan di kabupaten ini, yaitu 1) batuan endapan permukaan terdiri dari kerikil, pasir, lempung utama bersusun endisit dengan penyebaran terdapat dari daerah-daerah pegunungan sampai ke pantai, dan 2) batuan endapan hasil gunung api terdiri dari hasil gunung api tua (BPS Kabupaten Bima 2017). Berdasarkan Peta Tanah Tinjau Mendalam Pulau Sumbawa skala 1 : 100.000 (BBSDLP 2010 dalam (Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik Kabupaten Bima 2017, II.7), tanah di Kabupaten Bima pada tingkat ordo diklasifikasikan sebagai Entisol, Inceptisol, Vertisol, dan Andisol. Kedua jenis tanah Vertisol dan Andisol mempunyai tingkat kesuburan relatif baik, tetapi Ordo Entisol mempunyai sifat fisik yang kurang menguntungkan bagi pertumbuhan tanaman yang menyebabkan perakaran tanaman semusim menjadi putus (Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik Kabupaten Bima 2017, 7–8).

Ditinjau dari geologi dan jenis tanahnya, Kabupaten Bima memiliki keterbatasan untuk pengembangan lahan pertanian. Rata-rata pertanian di Kabupaten Bima adalah sawah tadah hujan (MAL 2018). Walaupun demikian, sektor pertanian justru menjadi sektor andalan Kabupaten Bima. Kontribusi sektor ini pada pertumbuhan ekonomi Kabupaten Bima mencapai 50% setiap tahun (Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik Kabupaten Bima 2017, V.1). Selain itu, sebagian besar (70%) angkatan kerja (usia 15 tahun ke atas) di Kabupaten Bima yang mencapai 213.503 jiwa bekerja di sektor pertanian. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Bima digolongkan sebagai salah satu daerah agraris di Indonesia dengan mengandalkan sektor pertanian sebagai sektor andalannya.

Namun, bekerja pada sektor pertanian sangat rentan dengan kemiskinan. Salah satu penyebabnya adalah keterbatasan modal

yang merupakan permasalahan paling umum terjadi dalam usaha tani yang berdampak pada tidak seimbangnya pola pendapatan dan pengeluarannya. Hal inilah yang terjadi terhadap para “Keluarga Penerima Manfaat” (selanjutnya disebut KPM) Program Keluarga Harapan (PKH) yang diwawancarai di Kabupaten Bima. Sekitar 70% petani padi terutama petani-petani gurem, yaitu petani yang mempunyai luas lahan kurang dari 0,5 ha diklasifikasikan sebagai masyarakat miskin berpendapatan rendah. Keadaan ini menyebabkan banyak pekerja di Kabupaten Bima yang beralih menjadi tenaga kerja Indonesia (Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik Kabupaten Bima 2017, 36).

Penduduk yang bekerja pada sektor pertanian ini masih rentan dengan kemiskinan, hal ini ditandai dengan masih tingginya angka kemiskinan di Kabupaten Bima, meskipun dapat diturunkan secara bertahap dari tahun ke tahun. Hingga tahun 2016, tingkat kemiskinan Kabupaten Bima mencapai 15,31% (BPS Kabupaten Bima 2017). Hal ini mempengaruhi adanya keinginan sebagian penduduk untuk bekerja di luar negeri dengan menjadi bagian dari tenaga kerja Indonesia (TKI) sebagaimana yang diungkapkan Bupati Bima, Indah Damayanti Putri, dalam wawancara dengan Tim Gender P2P LIPI (Indah Damayanti Putri, Bima, Jumat, 11 Mei 2018).

Sementara itu, sektor perikanan lebih menjanjikan dibandingkan sektor pertanian. Namun, kondisi alam yang berpengaruh terhadap iklim dan cuaca turut menjadi kendala bagi penduduk lokal yang tinggal di daerah pesisir pantai untuk menjalankan profesi sebagai nelayan. Keterbatasan infrastruktur bagi para nelayan juga menjadi kendala.

Topografi Kabupaten Bima yang meliputi daerah pegunungan, perbukitan, dataran, dan pesisir berkontribusi pada persoalan kemiskinan. Kondisi dataran dan pesisir menjadi kendala bagi masyarakat setempat untuk memenuhi mata pencahariannya. Wawancara yang dilakukan terhadap 12 Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang semuanya menerima Program Keluarga Harapan (PKH) (selanjutnya dalam tulisan ini disebut KPM) menunjukkan bahwa: mereka semua adalah perempuan, berusia antara 41–50 tahun. Salah satu

temuan menarik dari hasil wawancara dengan para informan ini adalah bahwa faktor jarak dan biaya menjadi kendala bagi masyarakat lokal untuk mengakses lokasi kerja dari rumah mereka. Sebagai contoh, menurut keterangan Ibu SUN, ketua kelompok Putra Sayang 2, Desa Darussalam di Kecamatan Bolo, bahwa karena kondisi topografi yang sulit dan jauh, jarang ada kendaraan yang lewat mengakibatkan mereka harus jalan kaki ke tempat kerja. Kalaupun ada kendaraan, mereka harus menggunakan ojek dengan biaya yang lumayan mahal, bisa mencapai Rp50.000,- (pulang pergi) (SUN, 10 Mei 2018).

Berikut ini adalah kondisi kemiskinan berdasarkan jumlah keluarga menurut kecamatan dan klasifikasi keluarga di Kabupaten Bima tahun 2016. Berdasarkan Tabel 4.1, diketahui bahwa masih banyak keluarga pra-sejahtera di Kecamatan Woha, Palibelo, Madapangga, dan Bolo, sebagaimana hasil wawancara dengan perempuan KPM di tiap-tiap kecamatan.

Menurut Ketua Komunitas Babojo, RA (7 Mei 2018), salah satu hal penting yang harus digarisbawahi adalah kondisi geografis dan topografi Kabupaten Bima mengakibatkan rata-rata perempuan pada musim tanam biasanya meninggalkan daerahnya untuk bercocok tanam di pegunungan. Sayangnya, hanya suami istri yang pergi berladang selama berbulan-bulan, sedangkan anak-anak usia sekolah dititipkan kepada keluarga (nenek, paman, atau bibi) bahkan ke tetangga. Dengan demikian, tanpa adanya pengawasan dari orang tua maka sering terjadi kekerasan terhadap anak (termasuk kekerasan seksual). Tidak hanya kekerasan terhadap anak, bahkan kekerasan dalam rumah tangga juga sering terjadi yang mengakibatkan perceraian.

## 2. Struktur Sosial Masyarakat Bima

Struktur sosial menjadi salah satu hal penting yang berkontribusi pada persoalan kemiskinan di Kabupaten Bima. Menurut keterangan Ibu SU, narasumber FGD Tim Gender P2P LIPI, selain persoalan topografi yang menyebabkan kemiskinan juga terdapat hal lain,

yakni struktur sosial dan budaya juga dapat menjadi penyebab faktor kemiskinan; misalnya dalam konsep kepemilikan aset, perempuan memiliki kesempatan terbatas untuk memiliki aset (SU, 12 September 2018). Pendapat ini diperkuat dengan laporan dari IFLS (2014) bahwa kepemilikan perempuan terhadap aset masih rendah dibandingkan laki-laki.

**Tabel 4.1** Jumlah Keluarga Menurut Kecamatan dan Klasifikasi Keluarga di Kabupaten Bima 2016

| Kecamatan Sub District | Pra Sejahtera<br><i>Pre-prosperous Family</i> | Keluarga Sejahtera<br><i>Prosperous Family I</i> | Keluarga Sejahtera<br><i>Prosperous Family I</i> | Jumlah Total |
|------------------------|---|--|--|--------------|
| (1)                    | (2)   | (3)  | (4)  | (5)          |
| 1 Monta                | 2.022   | 5.332  | 1.864  | 9.218        |
| 2 Parado               | 584   | 1.435  | 496  | 2.515        |
| 3 Bolo                 | 1.897   | 7.353  | 2.870  | 12.120       |
| 4 Madapangga           | 1.084   | 4.937  | 1.339  | 8.360        |
| 5 Woha                 | 2.626   | 5.688  | 2.090  | 10.404       |
| 6 Belo                 | 1.078   | 4.679  | 1.753  | 7.510        |
| 7 Palibelo             | 2.158   | 3.831  | 1.036  | 7.025        |
| 8 Wawo                 | 636   | 3.110  | 827  | 4.573        |
| 9 Langgudu             | 1.834   | 4.847  | 689  | 7.370        |
| 10 Lambitu             | 154   | 948  | 173  | 1.275        |
| 11 Sape                | 1.841   | 6.456  | 2.820  | 11.117       |
| 12 Lambu               | 1.195   | 4.446  | 1.731  | 7.372        |
| 13 Wera                | 1.126   | 4.238  | 1.438  | 6.802        |
| 14 Ambalawi            | 1.215   | 3.769  | 704  | 5.688        |
| 15 Donggo              | 496   | 3.194  | 802  | 4.492        |
| 16 Soromandi           | 415   | 2.702  | 1.123  | 4.240        |
| 17 Sanggar             | 718   | 1.670  | 728  | 3.116        |
| 18 Tambora             | 225   | 928  | 343  | 1.496        |
| Bima                   | 22.304  | 69.563   | 22.826   | 114.693      |

Sumber: BPS Kabupaten Bima (2017, 169)

Bapak RA, ketua komunitas Babojo dalam wawancara 7 Mei 2018, menerangkan bahwa secara historis, struktur sosial di Bima terbagi ke dalam beberapa bagian: 1) terdapat masyarakat abdi dalem (yang menjadi pelayan sultan) biasanya adalah warga Wera di Kecamatan Weram, 2) panglima atau pasukan berkuda, 3) alim ulama yang biasanya merupakan orang Melayu dan banyak *tuan guru* dari Kecamatan Parado, 4) masyarakat petani dari kampung Rabangondu kawasan Rasanae. Tidak hanya pembagian masyarakat dalam beberapa bagian, bahkan logat, karakter, dan tipikal masyarakatnya berbeda-beda (RA, 7 Mei 2018).

Jurdi (2011) mengatakan bahwa struktur sosial masyarakat Bima dibagi berdasarkan pada garis keturunan dan posisi sosialnya dalam dunia kerja: mereka yang bekerja pada istana kerajaan atau kesultanan akan menempati posisi sosial yang lebih tinggi daripada mereka yang hanya memiliki alat-alat produksi pertanian, perdagangan, serta nelayan. Pada masa kepemimpinan Sultan Abdul Hamid 1792–1819 M<sup>4</sup>, struktur masyarakat Bima dirumuskan secara tajam dan jelas serta diwujudkan dengan lambang-lambang pemerintahan pada 22 Dzulkaidah 1203 Hijriah, bertepatan 17 Agustus 1788 M. Masyarakat dibagi empat golongan, yaitu golongan raja, golongan bangsawan, golongan pegawai istana, dan golongan rakyat biasa (Jurdi 2011).

Bagaimana dengan kedudukan perempuan dalam struktur sosial di Bima? Secara struktur sosial, RA (7 Mei 2018) mengatakan perempuan di Bima berada di tengah-tengah, tidak seperti di Minangkabau yang dominan (matrilineal) atau di Bali yang kedudukannya lebih rendah dibandingkan laki-laki; di Bima menganut *sirina pace* (*malu*). Jika dikaitkan dengan struktur sosial masyarakat di Kabupaten Bima seperti sudah dijelaskan sebelumnya, bagaimana dengan para perempuan yang diwawancarai? Terdapat 12 orang perempuan Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang diwawancarai di Bima.

---

4 Dalam hal periode pemerintahan Sultan Abdul Hamid, penulis menemukan beberapa versi merujuk pada Yunani (2017, 130) yang menyebutkan periode 1773–1817 M. Sumber kuat lainnya, yaitu Malingi (2016), dalam *website* [bimasumbawa.com](http://bimasumbawa.com), menyebutkan periode pemerintahan Sultan Abdul Hamid adalah 1773–1819 M.

Profesi mereka merupakan petani atau nelayan dan buruh serabutan. Menurut penulis, 12 perempuan KPM yang diwawancarai dalam kajian ini masuk dalam golongan keempat, yaitu masyarakat biasa yang terdiri dari masyarakat petani, nelayan, pedagang sebagai golongan rendah dalam strata masyarakat Bima (Jurdi 2011). Berdasarkan data penduduk di Kabupaten Bima, sekitar 41,7% masih memiliki penghasilan rendah di bawah upah minimum regional Provinsi NTB, yakni sebesar Rp1.825.000/bulan tahun 2018 (“TGB Tetapkan UMP NTB...”, 2017). Sementara itu, untuk penghasilan rata-rata perempuan KPM yang diwawancarai hanya mencapai kisaran Rp1 juta sampai Rp2 juta per bulannya untuk memenuhi kebutuhan 4 sampai dengan 6 anggota keluarga. Sehubungan dengan status kepemilikan aset, rata-rata kepemilikan rumah dan kendaraan atas nama laki-laki. Sementara itu, kepemilikan kebun/tanah/sawah masih belum ada karena rata-rata perempuan KPM masih menumpang bekerja di kebun/tanah/sawah milik orang lain. Kepemilikan buku nikah juga menjadi penting tidak hanya sebagai status legal formal, tetapi juga memberikan jaminan bagi perempuan yang menikah untuk mendapat kejelasan dalam hukum waris yang berlaku. Untuk ketiga kepemilikan tadi, rata-rata perempuan KPM memiliki KTP (untuk usia 17 tahun ke atas), akta lahir (suami, istri, dan anak), dan buku nikah (suami dan istri). Namun, masih ada juga yang belum memiliki buku nikah.

Dalam soal pengambilan keputusan, perempuan dan laki-laki di Bima memiliki peran yang sama tergantung pada jenis keputusannya. Hal ini tergambar dari informasi pada perempuan dari Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang diwawancarai. Menurut keterangan para perempuan KPM di beberapa kecamatan berikut ini: 1) Kecamatan Madapangga: Ibu ARB Ketua PKH Kelompok Ncandi di Desa Ncandi, 2) Kecamatan Palibelo: Ibu SUM Ketua PKH Kelompok Sorigenda di Desa Panda dan Ibu HAR Ketua PKH Kelompok Tunas Kelapa di Desa Panda; 3) Kecamatan Wohe: Ibu SUR Ketua PKH Kelompok Ndora di Desa Sambili, Ibu RAH Ketua Kelompok PKH di Dusun Rahe, dan Ibu ARI Ketua PKH



di Dusun Rangga. Mereka semua menyatakan bahwa keputusan dalam rumah tangga lebih didominasi oleh kepala rumah tangga, yaitu suami. Sementara itu, keputusan dalam pengelolaan keuangan lebih diserahkan kepada istri sebagai ibu rumah tangga. Selain itu, ada perbedaan dalam hal waris yang menurut budaya Bima mengikuti hukum Islam, yakni proporsi waris untuk anak laki-laki jauh lebih besar daripada waris untuk anak perempuan (ARB, 10 Mei 2018) (SUM, 10 Mei 2018) (HAR, 9 Mei 2018) (SUR, 9 Mei 2018) (RAH, 9 Mei 2018) (ARI, 9 Mei 2018).

Berdasarkan temuan lapangan relasi gender cenderung lebih berimbang dapat terjadi karena pranata gender di Kabupaten Bima menganut garis keturunan, baik dari ayah maupun ibu (bilateral). Bahkan, saat ini sudah terjadi pergeseran pemikiran bahwa laki-laki juga bisa turut membantu mengurus rumah tangga sebagaimana dikatakan MAL budayawan dari Majelis Kebudayaan Bojo Bima (Makembo) (10 Mei 2018), terutama di kawasan perkotaan. RA, ketua komunitas Babojo (7 Mei 2018), menambahkan untuk daerah perkotaan pada umumnya sudah berkembang persepsi bahwa perempuan dan laki-laki adalah sama-sama berperan penting. Sebaiknya untuk di pedesaan, laki-laki lebih dominan karena tingkat kekuasaan itu ada pada laki-laki. Namun, ada pula persepsi yang ditemukan di kalangan perempuan kelas bawah, seperti menurut Ibu SUR (9 Mei 2018) perempuan KPM di Kecamatan Woja, tabu bagi perempuan apabila membiarkan suaminya masuk ke dapur. RA (7 Mei 2018) menambahkan adanya stigma buruk pada perempuan yang berstatus janda meskipun perceraian cenderung naik dari 2007, 2011, dan 2018 (800 kasus meningkat menjadi 1.200 kasus dan sekarang 2.000 kasus). Sebagian besar terjadi karena faktor ekonomi, intervensi keluarga, dan kasus perselingkuhan. Hal ini tetap memperlihatkan masih kuatnya patriarki (keadaan di masyarakat atau dalam institusi politik/pemerintahan yang diwarnai dominasi dan kontrol laki-laki terhadap perempuan) di masyarakat Bima.

Pendapat lainnya menyebutkan bahwa penempatan posisi laki-laki dan perempuan juga dilihat berdasarkan kondisi wilayah dan tingkat pendidikan. Semakin tinggi tingkat pendidikan, pemahaman kesetaraan gender semakin membaik. Untuk kasus di perkotaan, dengan level pendidikan tinggi maka untuk mengurus rumah tangga, perempuan yang bekerja juga dibantu oleh suami. Suami dan istri dapat bahu-membahu untuk mengurus rumah tangga dan anak. Menurut informasi tokoh perempuan Bima, EM, dalam wawancara 10 Mei, bahkan untuk kepengurusan di kegiatan organisasi, perempuan dan laki-laki memiliki kedudukan setara (EM, 10 Mei 2018).

## **B. Kapabilitas Perempuan Keluarga Penerima Manfaat (KPM)**

Semua informan yang diwawancarai dalam kajian ini sejumlah 12 orang adalah perempuan Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Mereka semua adalah ketua dari Program Keluarga Harapan (PKH). Dua di antara kedua belas penerima KPM tersebut merupakan orang tua tunggal dengan status janda ditinggal mati suami dan janda cerai hidup. Pemilihan mereka untuk menjadi informan yang salah satunya didasari kendala geografis dan bahasa. Kondisi jarak tempuh desa-desa yang jauh di Kabupaten Bima, serta kendala bahasa, yakni tidak semua perempuan KPM mampu berkomunikasi dengan bahasa Indonesia. Oleh karena itu, tim harus memilih para perempuan KPM yang mampu berkomunikasi dengan bahasa Indonesia dengan baik. Dalam hal ini, rata-rata mereka adalah ketua kelompok PKH. Keterbatasan mata pencaharian penduduk tidaklah terlepas dari latar belakang pendidikan. Para perempuan KPM yang diwawancarai di Bima memiliki latar belakang tidak tamat sekolah dasar (SD).

Sehubungan dengan akses bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat, rata-rata KPM, baik laki-laki ataupun perempuan memiliki Kartu Indonesia Sehat (KIS) untuk anggota keluarga dan Kartu Indonesia Pintar (KIP) untuk anak-anak yang masih sekolah.

Untuk bantuan pangan nontunai, rata-rata atas nama perempuan yang sekaligus penerima PKH. Bantuan ini berupa beras sejahtera (rastra). Menurut Ibu SUN, Ketua PKH kelompok Putra Sayang 2, Desa Darusalam Kecamatan Bolo, pembagian rastra di tiap RT tidak sama jumlahnya: ada yang menerima 20 kg untuk 2 bulan (SUN, 10 Mei 2018), ada yang menerima 10 kg untuk 2 bulan (RAU, 10 Mei 2018). Bahkan menurut Ibu SUR, Ketua PKH Kelompok Ndroa di Desa Sambili Kecamatan Woha, ada perempuan KPM yang menerima 15 kg per bulan (SUR, 9 Mei 2018). Menurut keterangan Ibu HAR, Ketua PKH Kelompok Tunas Kelapa di Desa Panda Kecamatan Palibelo, ada yang hanya menerima 2 kg untuk 3 sampai 5 bulan (HAR, 9 Mei 2018). Menurut Ibu NUR (9 Mei 2018), perempuan KPM yang berstatus janda dari Desa Panda Kecamatan Palibelo, menyangkan kualitas beras yang diterima jelek dan sebelum 2018 penerima rastra harus mengeluarkan biaya ganti ongkos karena jarak lokasi yang jauh. Para penerima PKH di Kabupaten Bima mendapatkan Rp500.000 per 3 bulan. Dari segi manfaat, para perempuan KPM menilai berbagai program pemerintah pusat telah memberikan manfaat untuk mengurangi tingkat kemiskinan, meringankan beban masyarakat, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya perempuan dan rumah tangga umumnya.

Dinamika di dalam keluarga para perempuan KPM dapat dilihat salah satunya dari pembagian peran produktif dan reproduktif antara suami dan istri yang menjadi sarana melihat *time poverty*. Hasil wawancara mendalam terhadap 12 perempuan KPM memperlihatkan bahwa rata-rata waktu perempuan KPM dalam melakukan pekerjaan produktif dan reproduktif melebihi jam kerja rata-rata suaminya, yaitu rata-rata 9–12 jam per hari; bahkan ada yang sampai lebih dari 13 jam per hari.

Penjelasan secara lebih rinci dari para perempuan KPM tentang jam kerja masing-masing sebagai berikut, yaitu 1) menurut pendapat Ibu SUM, Ketua PKH Kelompok Sorigenda di Desa Panda Kecamatan Palibelo; 2) Ibu SK, Ketua PKH Kelompok Siput di Desa Darussalam Kecamatan Bolo; dan 3) Ibu ARB Ketua PKH

Kelompok Ncandi di Desa Ncandi Kecamatan Madapangga bahwa rata-rata jam kerja perempuan KPM mulai dari bangun pagi beraktivitas sampai dengan istirahat mencapai 13–16 jam; sedangkan rata-rata laki-laki mulai beraktivitas sampai dengan istirahat mencapai 9–12 jam (SUM, 10 Mei 2018) (SK, 10 Mei 2018) (ARB, 10 Mei 2018). Salah satu penyebab tingginya jam kerja perempuan dalam kasus ini, menurut SUR (9 Mei 2018) di Kecamatan Woha, adalah adanya persepsi tabu bagi perempuan apabila membiarkan suaminya masuk ke dapur. Hal ini menyiratkan masih kentalnya ideologi patriarki dalam masyarakat Bima.

Lebih jauh, sebagaimana yang disampaikan narasumber SMERU pada FGD Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik LIPI (NUR, 12 Februari 2018), meskipun pada praktiknya pekerjaan rumah tangga dikerjakan bersama, beban terberat tetap pada perempuan karena perempuan menanggung beban ganda dari berbagai aktivitas. Bahkan, Ibu SUM, Ketua PKH Kelompok Sorigenda di Desa Panda Kecamatan Palibelo, menyatakan bahwa pekerjaan masak, mencuci pakaian dan piring, ambil kayu dan air serta mengurus anak merupakan pekerjaan perempuan (SUM, 10 Mei 2018). Sementara itu, berdasarkan contoh kasus pekerjaan rumah tangga, peran laki-laki lebih kepada mengambil kayu dan memperbaiki rumah. Melalui temuan lapangan tersebut, dapat dilihat bahwa peran perempuan dalam keluarga sangat banyak: memasak, mencuci, mengurus anak bahkan sampai dengan mengambil kayu untuk memasak. Menariknya, beberapa informan perempuan sebagaimana disajikan di atas, merasa nyaman melakukan peran ganda tersebut (peran produktif dan reproduktif). Padahal, peran reproduktif (memasak, mencuci, mengurus anak, dan sebagainya) dapat dilakukan secara bersama-sama antara laki-laki dan perempuan.

Apabila melihat peran sosial antara laki-laki dan perempuan, secara umum para perempuan KPM yang diwawancarai dalam kajian ini hanya sedikit yang ikut arisan. Menurut pendapat Ibu ARI, Ketua Kelompok PKH Dusun Rangga, Desa Sambili Kecamatan Woha, hal ini disebabkan kondisi keterbatasan ekonomi keluarga

PKH: uang yang ada dipakai cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan pendidikan bagi anak-anak sekolah; kalau pun ada yang ikut arisan, hanyalah arisan kecil yang jumlahnya kisaran Rp1.000 sampai Rp2.000,00 (ARI, 9 Mei 2018).

Perempuan KPM tidak ikut serta dalam kegiatan karang taruna karena organisasi ini beranggotakan pemuda. Sementara itu, perempuan KPM dalam kajian ini berusia rata-rata 40 tahun ke atas. Temuan menarik lainnya adalah meskipun sebagian besar perempuan KPM dalam kajian ini merupakan ketua kelompok PKH, sebagian besar tidak mengikuti kegiatan PKK. Hanya 3 dari 12 orang yang mengikuti kegiatan PKK (SUN, 10 Mei 2018) (RAH, 9 Mei 2018) (ARI, 9 Mei 2018). Namun, hampir semua perempuan KPM mengikuti kelompok-kelompok pengajian karena mayoritas perempuan KPM memang beragama Islam. Begitu pula dengan kegiatan atau acara pernikahan dan kematian, para perempuan KPM dan suaminya turut aktif hadir (SUN, 10 Mei 2018) (RAH, 9 Mei 2018) (ARI, 9 Mei 2018).

Para perempuan KPM yang diwawancarai di Kabupaten Bima adalah ketua PKH sehingga secara otomatis mereka berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan PKH. Misalnya, mereka terlibat aktif atau datang memenuhi undangan penyusunan program penanggulangan kemiskinan (dari pemerintah pusat seperti PKH, atau pembagian rastra). Selain itu, sebagai ketua kelompok, mereka memiliki kemampuan dalam melakukan pengawasan penggunaan uang PKH, misalnya, apakah benar-benar dipergunakan untuk keperluan anak-anak sekolah. Salah satu cara yang dilakukan oleh Ibu SUM, Ketua PKH Kelompok Sorigenda di Desa Panda, Kecamatan Palibelo, adalah menegur langsung apabila ada penyalahgunaan dana PKH di luar kebutuhan (SUM, 10 Mei 2018). Selain itu, menurut Ibu HAR, Ketua PKH Kelompok Tunas Kelapa Desa Panda Kecamatan Palibelo, setelah ditegur, biasanya langsung dilaporkan kepada ketua PKH atau pendamping PKH (HAR, 9 Mei 2018).

Oleh karena kajian ini ingin menganalisis kemiskinan dengan pendekatan kapabilitas, salah satu hal yang harus dilihat adalah

apakah setelah menerima berbagai program penanggulangan kemiskinan tersebut, para perempuan memiliki peran yang aktif di masyarakat. Aspek kapabilitas para perempuan KPM juga dapat dilihat dari partisipasi di dalam kegiatan di desa setempat. Sehubungan dengan hal ini, menurut 1) Ibu SUM, Ketua PKH Kelompok Sorigenda di Desa Panda Kecamatan Palibelo, 2) Ibu NUR Ketua PKH di Desa Panda Kecamatan Palibelo, dan 3) Ibu HAR, Ketua PKH Kelompok Tunas Kelapa, di Desa Panda Kecamatan Palibelo, jarang ada perempuan KPM yang hadir mengikuti kegiatan rapat desa, apalagi untuk memimpin rapat desa, dan aktif dalam pengambilan keputusan, tidak ada dari mereka yang menjadi pemimpin lembaga adat/pemimpin lembaga agama, dan tidak ikut mengambil keputusan dalam lembaga agama (SUM, 10 Mei 2018) (NUR, 9 Mei 2018) (HAR, 9 Mei 2018).

Berdasarkan penjelasan perempuan KPM di atas, diketahui bahwa secara umum para perempuan KPM sudah merasakan manfaat berbagai program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah pusat. Namun, mereka belum memiliki kapasitas untuk meningkatkan kesejahteraannya karena mereka masih terkendala dengan hal-hal yang menjadi kebutuhan pokok, seperti sandang, pangan, dan papan. Perempuan dalam hal ini masih menanggung beban produktif dan reproduktif sehingga perempuan lebih banyak menghabiskan waktu dibandingkan laki-laki dalam satu hari untuk urusan rumah tangga dan mencari nafkah. Kajian ini menemukan *time poverty* sebagai kendala bagi para perempuan yang terjebak dalam siklus kemiskinan dan tidak memiliki waktu bagi diri mereka sendiri. Menariknya, kajian ini menemukan bahwa meskipun para perempuan KPM mampu melakukan fungsi partisipasi dan kontrol terhadap program dengan baik sebagai ketua kelompok di KPH, tidak serta-merta menjamin mereka aktif dalam kegiatan sosial di komunitasnya, seperti di PKK dan rapat desa. Hal ini mengisyaratkan kapabilitas perempuan dari Keluarga Penerima Manfaat masih rendah.

### C. Kapabilitas Perempuan Kepala Daerah dalam Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Bima

Penjelasan sebelumnya membuktikan bahwa persoalan kemiskinan masih menjadi kendala meskipun pemerintah pusat telah memberikan bantuan kepada KPM. Menyikapi hal ini, wawancara penulis dengan Bupati Bima, Indah, mengenai sikapnya dalam menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Bima, yaitu:

“Yang pertama memang masih membutuhkan betul terbukanya lapangan kerja bagi masyarakat kami. Ini juga bisa dilihat dari masih banyaknya masyarakat kami yang memilih menjadi TKW dan TKI. Tapi, tentunya saya melihat yang pertama kenapa tingkat kemiskinan belum secara signifikan naik angkanya salah satunya adalah dari sumber daya perempuan itu sendiri. Walaupun tidak separah di Lombok, tetapi memang usia pernikahan muda memang masih menjadi salah satu pencetus. Itulah kenapa kami lewat DP3AP2KB. Jadi, ada banyak program yang kami sinergikan karena kan ada Dinas KB, kemudian ada Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak. Ya, salah satunya adalah menekan bagaimana angka pernikahan dengan usia dini karena tentunya kita bisa melihat dengan belum mapannya usia, kemudian ditambah dengan tingkat stres menghadapi kehidupan keluarga sehingga memang khusus bagi perempuan, kami tidak bisa bilang tidak, permasalahannya masih cukup besar. Tetapi juga tidak sedikit upaya yang kami lakukan berbagai pendampingan, Salah satunya dari beberapa program yang bersinergi dengan dinas teknis kami melihat seperti di beberapa wilayah kami ada memang kelompok perempuan yang memang penenun. Jadi, kami melakukan pendampingan agar mereka itu tahu bahwa itu bukan hanya sekadar pekerjaan mengisi waktu mereka. Tapi, melalui pendampingan itu, ada upaya untuk meningkatkan ekonomi keluarga. Sekarang lagi tren di daerah di Pulau Sumbawa NTB ini adalah menanam jagung. Salah satu upaya kami tidak hanya memberikan program bantuan, tetapi bagaimana pendampingan pinjaman itu

juga diberikan pendampingan kepada istri-istrinya agar mereka pandai mengelola. Itu salah satu yang dilakukan oleh dinas teknis. Di samping memang banyak program-program yang lain” (Indah Damayanti Putri, Bima, Jumat, 11 Mei 2018).

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa Bupati Indah sebenarnya telah mengidentifikasi persoalan terkait perempuan di Bima di antaranya: kekurangan lapangan kerja sehingga membuat banyak penduduk perempuan dan laki-laki bekerja di luar negeri, dan pernikahan dini. Oleh karena itu, untuk menanggulangi persoalan kemiskinan yang terjadi di Bima, Bupati Indah Damayanti Putri berupaya menyikapi persoalan tersebut dengan melakukan sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Di tingkat pusat, salah satunya melalui Kementerian Sosial, terdapat kebijakan penanggulangan kemiskinan sebagaimana ditunjukkan oleh Gambar 4.2.



Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Bima NTB (2018)

**Gambar 4.2** Skema Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan



Kemudian, pemerintah pusat melalui UU No. 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial, UU No. 13/2011 tentang Penanggulangan Fakir Miskin, dan PP No. 39/2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial juga memiliki kebijakan untuk penyelenggaraan perbaikan infrastruktur kelembagaan sosial masyarakat, sebagaimana ditampilkan pada Gambar 4.3.

Menurut keterangan dari Dinas Sosial Kabupaten Bima, saat ini Bupati Indah Damayanti Putri (selanjutnya disebut Indah) melalui Dinas Sosial melakukan penanggulangan kemiskinan yang menysar Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dengan memberikan dukungan/pemberdayaan pada Lembaga Kesejahteraan Sosial yang diharapkan berperan dalam proses penanggulangan PMKS (Paparan Kadis Sosial Kab. Bima 2018). PMKS adalah seseorang, keluarga, atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya



Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Bima NTB (2018)

**Gambar 4.3** Perbaikan Infrastruktur Kelembagaan Sosial

sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani, dan sosial) secara memadai dan wajar. Terdapat 26 program PMKS, yakni anak balita terlantar, anak terlantar, anak berhadapan dengan hukum, anak jalanan, anak dengan kedisabilitasan (ADK), anak korban tindak kekerasan, anak dengan perlindungan khusus, lanjut usia telantar, penyandang disabilitas, tuna susila, pengemis, gelandangan, pemulung, kelompok minoritas, bekas warga binaan lembaga pemasyarakatan (BWBLP), orang dengan HIV/AIDS (ODHA), korban penyalahgunaan NAPZA, korban perdagangan orang, korban tindak kekerasan, pekerja migran bermasalah sosial, korban bencana alam, korban bencana sosial, perempuan rawan sosial ekonomi (PRSE), keluarga fakir miskin, keluarga bermasalah sosial psikologis, dan komunitas adat terpencil (Paparan Kadis Sosial Kabupaten Bima 2018).

Saat ini, Dinas Sosial Kabupaten Bima fokus pada persoalan PRSE, keluarga fakir miskin, dan melakukan sinergi dengan Kementerian Sosial RI terkait dengan Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Hal ini mengingat isu-isu strategis yang berkembang di Bima terkait dengan masih adanya 1) masyarakat terisolasi yang belum mendapatkan aksesibilitas sosial budaya dan perekonomian secara terpadu; 2) kemiskinan, keterlantaran, pengangguran, kesenjangan sosial, penanggulangan korban bencana alam dan sosial belum dilakukan secara terpadu; 3) korban tindak kekerasan terhadap anak dan perempuan, pekerja migran, serta korban NAPZA belum mendapatkan perlindungan yang optimal; dan 4) anak telantar dan lanjut usia telantar belum mendapatkan pelayanan dan perlindungan yang optimal; serta 5) belum optimalnya peran serta masyarakat dan pilar-pilar partisipasi dalam pembangunan kesejahteraan sosial (Paparan Kadis Sosial Kabupaten Bima 2018). Jika ditelusuri lebih lanjut, program tersebut merupakan program pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui Dinas Sosial Pemerintah Kabupaten Bima.

Skema kebijakan di atas membuka ruang pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pengentasan kemiskinan dengan

menggunakan dana APBD (EK, 24 September 2018). Berikut ini wawancara tentang konsep Bupati Indah dalam menanggulangi kemiskinan.

“... Memang melalui visi RAMAH itu hampir di semua dinas teknis kami sesuaikan agar yang menjadi visi RAMAH itu langsung bisa diimplementasikan terkait dengan program yang langsung pada masyarakat. Ya kalau datanya secara menyeluruh nanti lewat teman-teman Bappeda. Karena, memang yang kami giatkan sekarang ini dengan terbukanya lapangan kerja kita harapkan mampu menyerap lebih banyak tenaga profesional muda. Nah salah satu visi Bima RAMAH adalah memberikan rasa aman bagi siapa pun yang berinvestasi di daerah kami. Selain kemudahan regulasi. Rasa aman itu ya bagaimana di tengah-tengah masyarakat itu tidak boleh ada konflik, tidak boleh ada keributan, dan kesiapan mereka akan perubahan yang baik. Jadi, dengan munculnya beberapa garis pantai kami yang sedang kami promosikan contohnya. Jadi, bagaimana sih kesiapan masyarakat akan kemunculan perubahan? Seperti apa masyarakat setempat bisa menjadi tuan rumah yang baik bagi siapa pun yang datang? Seperti itu. Jadi lebih kepada penguatan SDM dulu” (Indah Damayanti Putri, Bima, Jumat, 11 Mei 2018).

Bupati Indah memiliki visi untuk “Terwujudnya Kesejahteraan Sosial yang Adil, dari dan oleh untuk Masyarakat dengan Religius, Aman, Makmur, Amanah dan Andal (RAMAH)” dan misi sebagai berikut: 1) menumbuhkembangkan dan menggalang potensi sosial masyarakat berdasarkan potensi sumber kesejahteraan sosial (PSKS), 2) meningkatkan kesejahteraan sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), 3) memberdayakan individu, kelompok, keluarga, dan satuan sosial lainnya dalam masyarakat, dan 4) meningkatkan peran serta dan tanggung jawab sosial masyarakat terhadap bantuan sosial dan pemberdayaan masyarakat.

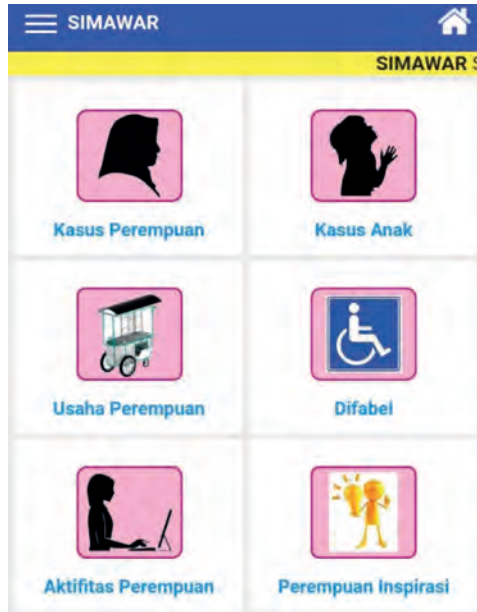
Melalui visi dan misi ini, Bupati Indah mulai mencanangkan program yang dapat menanggulangi secara cepat terkait dengan kasus yang terjadi pada perempuan dan anak. Informasi dan pendaftaran tentang kondisi perempuan dapat menjadi bahan rujukan dalam

pengambilan keputusan (PPT Bappeda Kabupaten Bima 2018). Salah satu program inovasi yang diinisiasi oleh Pemerintah Kabupaten Bima adalah program Sistem Informasi Warga (SIMAWAR) (Gambar 4.4) yang khusus untuk menerima kasus pelaporan kekerasan terhadap perempuan dan anak serta program Melayani Sampai Serambi Rakyat (MESSRA), khusus pelayanan administrasi kependudukan. Kedua program inovatif merupakan terobosan baru di pemerintahan Bupati Indah yang memberikan ruang kepada masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik secara *online* dan langsung kepada masyarakat.

Berikut ini adalah manfaat dari aplikasi SIMAWAR yang merupakan program inovatif di bawah kepemimpinan Bupati Indah yang sifatnya *bottom up*.

Meskipun demikian, keberadaan aplikasi SIMAWAR belumlah cukup untuk menjadi solusi terhadap persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Bima. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Bima juga melakukan berbagai upaya lain. Salah satunya Pemerintah Kabupaten Bima membuat komitmen antar-SKPD (DP3AP2KB, Bappeda, Dinas Sosial, Dikbudpora, dan TKSK) dan NGO (Garda Asakota, Lapeksdam PCNU Bima, dan Peksos PA) tentang pencatatan pelaporan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Beberapa di antaranya adalah koordinasi pelaporan kasus melalui aplikasi SIMAWAR, memperkuat kelembagaan dengan menyediakan *shelter* perlindungan bagi korban kekerasan terhadap perempuan dan anak (informasi Indah Damayanti Putri, 11 Mei 2018). Program inovasi Pemerintah Kabupaten Bima ini didukung oleh para birokrat yang mumpuni. Namun, menurut pengakuan Bupati Indah, persoalan aparatur sipil negara juga masih menjadi kendala terutama kemampuan ASN dalam membuat perencanaan program dan keuangan (Indah Damayanti Putri, Bima, Jumat, 11 Mei 2018).

Terkait dengan program MESSRA, Bupati Indah juga mengeluarkan Peraturan Bupati Bima No. 23/2017 tentang Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran yang dilakukan melalui tiga jalur, yakni jalur



Sumber: diunduh dari *google play*

**Gambar 4.4** Aplikasi SIMAWAR



Sumber: PPT Bappeda Kabupaten Bima, 2018

**Gambar 4.5** Manfaat dan Isi Aplikasi SIMAWAR

pendidikan, kesehatan, dan masyarakat. Melalui jalur pendidikan, pihak sekolah dapat membantu mengurus dokumen akta kelahiran murid dengan mendatangi kantor Dinas Dukcapil tanpa melalui antrean (jalur khusus). Sementara itu, untuk jalur kesehatan dapat dilakukan melalui bidan desa yang diharapkan jika ada kelahiran langsung melaporkan ke Dinas Dukcapil melalui Grup WhatsApp, dan Dinas Dukcapil langsung menerbitkan akta kelahiran bayi tersebut.

Program MESSRA juga memberikan pelayanan kepada masyarakat pada hari libur di kantor camat. Untuk melengkapi inovasi tersebut, beberapa kegiatan yang akan dilaksanakan, yaitu 1) menerbitkan kartu identitas anak (KIA) terutama bagi pelajar, 2) dalam rangka menghadapi pemilu, mulai 5 Mei sampai 24 Juni setiap hari Sabtu dan Minggu dibuka pelayanan bagi seluruh masyarakat untuk mengurus dokumen kependudukan, 3) untuk menghindari sengketa administrasi kependudukan (keabsahan data penduduk), akan disediakan alat baca kartu, mesin antrean, dan server pemanfaatan data.

Selain persoalan di atas, hal penting lainnya yang dapat memengaruhi kondisi kemiskinan adalah pembangunan kesehatan. Hal ini perlu mendapat perhatian dari Pemerintah Kabupaten Bima. Pembangunan kesehatan merupakan upaya untuk memenuhi hak dasar rakyat, yaitu hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan sesuai dengan UUD 1945 dan UU No. 23/1992 tentang kesehatan. Amendemen kedua UUD 1945, pasal 34 ayat (3) menetapkan negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang layak. Fasilitas kesehatan berperan sangat penting dalam mewujudkan kondisi perbaikan kesehatan masyarakat Kabupaten Bima. Program kegiatan fasilitas untuk menunjang program tersebut tidak tersedia. Pos pelayanan terpadu (posyandu) yang merupakan ujung tombak dalam meningkatkan gizi masyarakat di Kabupaten Bima sudah cukup tersedia. Setidaknya, terdapat 616 unit posyandu serta pondok persalinan sebanyak 135 unit pada tahun 2016 (Dinas Komunikasi Infor-

matika dan Statistik Kabupaten Bima 2017, 25). Puskesmas yang ada di Kabupaten Bima pada 2016 sebanyak 21 unit. Sementara itu, jumlah puskesmas pembantu di Kabupaten Bima mengalami penambahan, yaitu sebanyak 86 unit pada tahun 2012 menjadi 90 unit pada tahun 2016 (Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik Kabupaten Bima 2017, 26).

Kabupaten Bima memiliki prestasi dalam peningkatan berat badan dan status gizi balita, peningkatan pengetahuan dan keterampilan ibu balita dalam mengolah dan memberi makan yang tepat untuk balita, dan peningkatan pengetahuan ibu balita tentang kesehatan dan gizi. Menurut informasi dari TT, Kepala Bidang Gizi Dinas Kesehatan Kabupaten Bima, penurunan prevalensi *stunting* dan gizi kurang yang cukup signifikan berdasarkan perbandingan Hasil Survei Riskesdas Kemenkes RI Tahun 2007 dan 2013, yaitu balita gizi buruk 15,7% pada tahun 2007 menurun menjadi 9,5% pada tahun 2013, balita sangat pendek (*Severe Stunting*) dari 27,5% pada tahun 2007 menurun jadi 15,9% pada tahun 2013, dan balita sangat kurus dari 11% pada tahun 2007 menurun jadi 7,1% (TT 2018).

Kegiatan Kelas Gizi bagi balita kurang gizi yang telah diuji coba di Posyandu Anggur telah direplikasikan ke semua posyandu di Kabupaten Bima, yaitu 592 posyandu dengan rincian sasaran kegiatan kelas gizi yang diprakarsai oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Bima ini juga telah diadopsi oleh PNPM Generasi Sehat dan Cerdas di 8 kecamatan di Kabupaten Bima mulai tahun 2014 dengan nama yang sama. Kemudian, disosialisasikan di Pertemuan *Millenium Development Goals* (MDGs) yang diselenggarakan oleh Kantor Utusan Khusus Presiden RI pada Maret 2014 di Jakarta dan menjadi program inovatif terbaik kategori nutrisi sehingga menjadi *best practice* penanggulangan kurang gizi balita bagi provinsi dan kabupaten lain di seluruh Indonesia. Sebagaimana informasi dari TT, Kepala Bidang Gizi Dinas Kesehatan Kabupaten Bima (TT, 11 Mei 2018). Bahkan pada tahun 2015 Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Tolikara Papua melakukan studi banding ke Kabupaten Bima dalam rangka meninjau proses pelaksanaan kelas gizi agar di-



replikasi di Kabupaten Tolikara Papua. Pada tahun 2015, Kelas Gizi diadopsi secara mandiri oleh 191 desa di Kabupaten Bima melalui Alokasi Dana Desa (ADD).

Saat ini, melalui dana desa, Bupati Indah menetapkan Perbup No. 5/2018 tentang pedoman penyusunan APBDDes. Sebesar 20% dari dana desa dialokasikan untuk capaian target ekonomi desa, capaian target untuk mengurangi tingkat kemiskinan, pengurangan pengangguran terbuka, pemenuhan pelayanan dasar, dan bersama Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi dalam rangka meningkatkan status klasifikasi Indeks Desa Membangun. Harapannya, menurut Ibu RAH, Kasubbid Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Bappeda Kabupaten Bima, dana desa dapat membantu pemerintah daerah untuk menanggulangi persoalan kemiskinan, mengingat hampir 70% APBD Kabupaten Bima digunakan untuk belanja pegawai dan 40% untuk biaya operasional (RAH, 8 Mei 2018).

Hal lain yang juga menjadi fokus Bupati Indah pada tahun 2018 ialah untuk mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender melalui strategi Pengarusutamaan Gender (PUG) dengan melengkapi kebijakan/peraturan perundangan, dokumen perencanaan RPJMD, renstra yang mendukung PUG, memenuhi aspek kelembagaan (kelompok kerja PUG, *focal point*), penyiapan kapasitas SDM terlatih, anggaran responsif gender, pengelolaan data dan informasi berbasis gender, analisis anggaran yang responsif gender, dan melibatkan peran serta masyarakat dalam dunia usaha. Inovasi lainnya sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya yang ingin dikembangkan oleh Bupati Indah melalui DP3AP2KB adalah pengembangan aplikasi SIMAWAR berbasis Android terkait dengan pelaporan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak. Inovasi lainnya yang terus dikembangkan adalah membuat *Gender Champion* atau Perempuan Inspirasi melalui *Majalah Inspirasi dari Perempuan* (IDP) Bima, penguatan kapasitas caleg perempuan dan BPD perempuan, serta pembentukan Satgas Penanganan kasus Perempuan dan Anak (PPA) Desa. Bahkan, 20% anggaran Dana Insentif Desa (DINDA) sebagaimana yang telah dijelaskan



sebelumnya juga diperuntukkan untuk kegiatan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak (“Pembka Bima Optimis Raih Penghargaan APE” 2018).

#### D. Evaluasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Kabupaten Bima

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dinyatakan bahwa anggaran pemerintah daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. PAD Kabupaten Bima terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Hasil Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Dana Perimbangan bersumber dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Berdasarkan Tabel 4.2, diketahui bahwa secara umum meskipun PAD Kabupaten Bima mengalami peningkatan dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2016, proporsi PAD terhadap pendapatan belum cukup besar sehingga belum mampu memenuhi kemandirian keuangan daerah dalam pembangunan daerah. Sementara itu,

**Tabel 4.2** Kontribusi PAD terhadap APBD Tahun 2012–2016

| TA-HUN | PAD (Rp)           | Pertumbuhan (%)     | Pendapatan (Rp)      | Proporsi PAD thd Pendapatan |
|--------|--------------------|---------------------|----------------------|-----------------------------|
| 2012   | 35.447.550.346,00  | 34,97               | 776.084.580.904,00   | 4,57                        |
| 2013   | 41.131.168.439,00  | 13,82               | 856.157.254.110,00   | 4,80                        |
| 2014   | 50.667.887.485,16  | 23,19               | 1.017.456.520.000,00 | 5,40                        |
| 2015   | 102.742.013.074,40 |                     | 1.373.484.108.067,9  | 3,80                        |
| 2016   | 110.079.232.349,97 | Selisih PAD br-lalu | 1.620.415.397.470,97 | PAD/pendapatan              |

Sumber: Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik Kabupaten Bima Tahun 2017, V.45

**Tabel 4.3** Lampiran APBD Kabupaten Bima

| <b>Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bima Tahun Anggaran 2017</b> |                              |
|--|------------------------------|
| (1) Pendapatan Daerah  | Rp 1.639.840.143.342,50      |
| (2) Belanja Daerah   | Rp 1.661.934.898.547,95      |
| Surplus/(Defisit)  | (Rp 22.094.755.205,45)       |
| (3) Pembiayaan Daerah :  |                              |
| a. Penerimaan  | Rp 29.994.755.205,45         |
| b. Pengeluaran   | Rp 7.900.000.000,00          |
| Pembiayaan Netto   | Rp 22.094.755.205,45         |
| Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan                                   | Rp 0,00                      |
| <hr/>  |                              |
| (1) Belanja Daerah terdiri dari :  |                              |
| a. Belanja Tidak Langsung sejumlah   | Rp 1.032.043.601.963,95      |
| b. Belanja Langsung sejumlah   | Rp 629.891.296.584,00        |
| (2) Belanja Tidak Langsung terdiri dari jenis Belanja :                          |                              |
| a. Belanja Pegawai sejumlah  | Rp <b>750.965.087.699,55</b> |
| b. Belanja Bunga sejumlah  | Rp 0,00                      |
| c. Belanja Subsidi sejumlah  | Rp 0,00                      |
| d. Belanja Hibah sejumlah  | Rp 21.033.664.000,00         |
| e. Belanja Bantuan Sosial sejumlah   | Rp <b>1.468.000.000,00</b>   |
| f. Belanja Bagi Hasil sejumlah   | Rp 3.309.677.064,40          |
| g. Belanja Bantuan Keuangan sejumlah   | Rp 252.267.173.200,00        |
| h. Belanja tidak terduga sejumlah  | Rp 3.000.000.000,00          |
| (3) Belanja Langsung terdiri dari jenis Belanja :                                |                              |
| a. Belanja Pegawai sejumlah  | Rp 91.802.811.500,00         |
| b. Belanja barang dan jasa sejumlah  | Rp 268.802.530.290,00        |
| c. Belanja Modal sejumlah  | Rp 269.285.954.794,00        |

Sumber: Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 6 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017

pada tahun 2017, APBD Kabupaten Bima mengalami defisit sebesar Rp22.094.755.205,45 dari jumlah pendapatan daerah sebesar Rp1.639.840.143.342,50 terhadap belanja daerah yang lebih besar, yakni Rp1.661.934.898.547,95. Data ini dapat dilihat dalam rincian berikut (Lampiran APBD Kabupaten Bima 2017) (Tabel 4.3).

Melalui penilaian terhadap anggaran pada data tabel 4.3, diketahui bahwa proporsi belanja bantuan sosial masih sangat kurang, hanya 0,08% dari total APBD Kabupaten Bima, sedangkan belanja pegawai mencapai 45,75%. Hal ini terkonfirmasi oleh pendapat dari Kabid UKS Dinas Sosial Kabupaten Bima (JUH) dan Kepala DP3AP2KB Kabupaten Bima, Bapak AG dalam FGD di Bima 9 Mei 2018. Sebagai contoh, dapat dilihat dari proporsi peruntukan anggaran dalam penanggulangan kemiskinan dan perempuan di Dinas Sosial dan Dinas Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Bima sebagaimana disajikan pada Tabel 4.4.

**Tabel 4.4** Postur Anggaran terhadap Penanggulangan Kemiskinan dan Perempuan di Dinas Sosial Kabupaten Bima Tahun 2017

|  |                             |
|--|-----------------------------|
| Program Pemberdayaan Fakir Miskin, KAT, dan PMKS lainnya   | Rp300.000.000,00            |
| Program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial  | Rp165.000.000,00            |
| Program pembinaan anak telantar  | Rp215.000.000,00            |
| Program pembinaan para penyandang cacat dan trauma   | Rp247.100.000,00            |
| Program pembinaan panti asuhan/panti jompo   | Rp67.100.000,00             |
| Program pembinaan eks penyandang penyakit sosial (eks narapidana, PSK, narkoba, dan penyakit sosial lainnya) | Rp137.100.000,00            |
| Program pemberdayaan kelembagaan kesejahteraan sosial  | Rp456.300.000,00            |
| Program peningkatan pelayanan rehabilitasi kesejahteraan sosial bagi PMKS                                    | Rp30.000.000,00             |
| Program PKH  | Rp275.000.000,00            |
| <b>SURPLUS/DEFISIT</b>   | <b>(Rp6.171.951.977,00)</b> |

Sumber: Pejabaran APBD 2017 Dinas Sosial Kabupaten Bima

Berdasarkan data pada Tabel 4.4, postur anggaran dalam program penanggulangan kemiskinan di Dinas Sosial Kabupaten Bima masih minim. Misalnya, untuk program penanggulangan fakir miskin, Komunitas Adat Terpencil (KAT), PMKS, hanya sebesar Rp300 juta dan program untuk PKH hanya Rp275 juta. Sementara itu, untuk anggaran Dinas Sosial di Kabupaten Bima mengalami defisit sebesar Rp6.171.951.977. Begitu pula halnya yang terjadi di Dinas Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Bima yang mengalami defisit anggaran sebesar Rp14.105.802.115 dan dapat dilihat pada Tabel 4.5.

**Tabel 4.5** Postur Anggaran terhadap Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Dinas Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Bima Tahun 2017

|  |                              |
|--|------------------------------|
| Program Keserasian Kebijakan Peningkatan Kualitas Anak dan Perempuan         | Rp177.580.000,00             |
| Program penguatan kelembagaan pengaruh utama gender dan anak                 | Rp106.209.000,00             |
| Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan                | Rp268.905.000,00             |
| Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan      | Rp413.310.000,00             |
| Program promosi kesehatan ibu, bayi, dan anak melalui kegiatan di masyarakat | Rp118.000.000,00             |
| Program peningkatan penanggulangan narkoba, PMS, termasuk HIV/AIDS           | Rp97.500.000,00              |
| Program penyiapan tenaga pendamping kelompok bina keluarga                   | Rp133.752.500,00             |
| Program advokasi dan perlindungan terhadap perempuan dan anak                | Rp230.000.000,00             |
| Program pemberdayaan masyarakat dalam bidang kesehatan                       | Rp67.380.000,00              |
| Program keluarga berencana   | Rp365.897.500,00             |
| Program pembinaan peran serta masyarakat dalam pelayanan KBKR yang mandiri   | Rp494.116.000,00             |
| <b>SURPLUS/DEFISIT</b>   | <b>(Rp14.105.802.115,00)</b> |

Sumber: Penjabaran APBD 2017 Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Bima

**Tabel 4.6** Indikasi Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Bima

| No     | Program/Sub Kegiatan              | Target Provinsi               | Harga Satuan |        | Provinsi   |            | Kabupaten  |        | Desa       |        |
|--------|-----------------------------------|-------------------------------|--------------|--------|------------|------------|------------|--------|------------|--------|
|        |                                   |                               | Rp (000)     | Jumlah | Rp (000)   | Jumlah     | Rp (000)   | Jumlah | Rp (000)   | Jumlah |
| 1      | Pengembangan Bumdes               | 470 Desa                      | 100.000      | 12     | 1.200.000  | 2          | 158.272    | 49     | 4.900.000  |        |
| 2      | Jamban Keluarga                   | 3260 KK                       | 850          | 126    | 107.100    | 100        | 10.040.550 | 70     | 59.500     |        |
| 3      | Pengembangan perumahan Layak Huni | 20.000 unit rumah             | 30.000       | 200    | 6.000.000  | 900        | 18.061.500 | 707    | 21.210.000 |        |
| 4      | Kelompok Usaha Bersama            | 500 Kelompok Baru (@10 orang) | 20.000       | 20     | 400.000    | 5          | 213.465    | 18     | 350.000    |        |
| 5      | KRPL                              | 400 Kelompok Baru (@25 orang) | 45.000       | 10     | 450.000    | 2          | 312.055    | 20     | 882.000    |        |
| 6      | Pengelolaan sampah (Bank Sampah)  | 500 Desa (kelompok @25 orang) | 35.000       | 47     | 1.645.000  | 2          | 76.975     | 25     | 857.500    |        |
| 7      | Cakupan Air Bersih                | 500 Desa                      | 150.000      | 42     | 6.300.000  | 29         | 11.619.238 | 9      | 1.365.000  |        |
| Jumlah |                                   |                               |              |        | 16.102.100 | 40.482.055 |            |        | 29.624.000 |        |

Sumber: MoU TKPKD Provinsi NTB dengan TKPKD Kabupaten Bima, 5 September 2017

Meninjau permasalahan yang berkaitan dengan struktur anggaran dari APBD, PAD, struktur anggaran di Dinas Sosial dan DP3A-P2KB, Pemerintah Kabupaten Bima melakukan upaya lain untuk menanggulangi kemiskinan dengan membuat kesepakatan bersama antara Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Provinsi NTB dengan Ketua TKPKD Kabupaten Bima. Program kegiatan tersebut dapat diketahui dari Tabel 4.6.

Karena program penanggulangan kemiskinan ini masih berupa MoU, evaluasi terhadap pelaksanaan dan perkembangan program ini belum dapat dilakukan.

Dari uraian tersebut, tampak bahwa Pemerintah Kabupaten Bima telah berupaya memulai inovasi program penanggulangan kemiskinan dan perempuan, terutama oleh DP3AP2KB dan Dinas Sosial meskipun postur anggarannya menjadi minus. Dalam kondisi kekurangan, di bawah kepemimpinan Bupati Indah, aparatur birokrasi telah berupaya menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan, seperti DP3AP2KB dan Dinas Sosial. Pada taraf yang hampir sama, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa juga melakukannya, tetapi belum menyasar program khusus untuk perempuan.

Dari sisi manfaat, menurut perempuan KPM yang diwawancarai di Kabupaten Bima, sebagian besar (10 orang dari 12) mengatakan tidak mendapat manfaat dari program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah kabupaten. Hal ini dapat dipahami karena program-program yang diinisiasi oleh pemerintah kabupaten (SIMAWAR, MESSRA, Perbup No. 5/2018 tentang pedoman penyusunan APBDes) masih sangat baru sehingga kemungkinan dampaknya belum dirasakan oleh masyarakat luas.

Penjelasan beberapa kegiatan terkait penanggulangan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Bima dengan evaluasi atas dua tahun kepemimpinan Bupati Indah Damayanti Putri membuahkan hasil dengan adanya penurunan angka kemiskinan 15,37 tahun 2016; IPM mencapai 64,15 (2016) dengan peringkat ketujuh se-Provinsi NTB; peningkatan PAD tahun 2016 sebesar Rp110 miliar

menjadi Rp187 miliar pada tahun 2017, dan mendapat predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dalam tata kelola keuangan; di bidang kesehatan meraih penghargaan sebagai daerah yang mampu menurunkan angka *stunting* anak dengan menurunnya angka kematian bayi selama tiga tahun terakhir; keberhasilan pembangunan dan rehabilitasi 10 puskesmas melalui DAK afirmasi ataupun DAK reguler sebesar Rp26 miliar yang berjalan baik pada tahun 2017; pengembangan dan penggiatan Industri Kecil Menengah (IKM) dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah; dan beberapa prestasi lain yang menunjang pertumbuhan ekonomi (“Dua Tahun Memimpin, Bupati Paparkan Sejumlah Keberhasilan”, 2018). Keberhasilan yang dicapai oleh Kabupaten Bima tentunya tidak luput dari kerja keras birokrasi di daerah.

Selain program-program keberhasilan di atas, program unggulan Pemerintah Kabupaten Bima terkait dengan penanggulangan persoalan kekerasan terhadap perempuan dan anak, yakni melalui Aplikasi Pelayanan Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan yang berbasis android (SIMAWAR) yang digagas oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Bima berhasil meraih peringkat II Top 10 Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik NTB (eNTeBeNOVIK) tahun 2018. Keberhasilan meraih peringkat II di tingkat provinsi ini selanjutnya akan mengantarkan aplikasi SIMAWAR untuk berlaga pada lomba yang sama tingkat nasional, yaitu SINOVIK yang diselenggarakan oleh Kementerian PAN RB pada Maret 2019 (“SIMAWAR DP3AP2KB Melaju ke Pentas Nasional”, 2018).

## **E. Potensi Bima di Tengah Kompleksitas Persoalan**

Kompleksitas persoalan kemiskinan di Kabupaten Bima dipengaruhi oleh beberapa hal, di antaranya, topografi yang bergunung-gunung dengan kondisi infrastuktur yang masih belum merata serta tanah yang sebenarnya tidak memadai untuk lahan pertanian. Selain itu, struktur sosial masyarakat Bima yang membedakan masyarakat ke

dalam beberapa golongan, sedikit banyak berkontribusi pada persoalan kemiskinan. Penduduk miskin pada umumnya terkonsentrasi pada golongan keempat, yaitu masyarakat biasa yang terdiri dari masyarakat petani, nelayan, dan pedagang. Sebanyak 12 informan perempuan KPM yang diwawancarai dalam kajian ini termasuk golongan keempat.

Di Bima, sistem keluarga menganut bilateral (mengikuti garis keturunan ayah dan ibu). Seiring dengan perkembangan zaman, sudah mulai ada pergeseran paradigma mengenai posisi dan tugas perempuan dalam rumah tangga, khususnya di daerah perkotaan. Suami dan istri bersama-sama mengurus anak dan rumah tangga. Akan tetapi, ideologi patriarki (keadaan di masyarakat atau dalam institusi politik/pemerintahan yang diwarnai dominasi dan kontrol laki-laki atas perempuan) masih nyata terasa, terutama di dalam keluarga para perempuan KPM di daerah perdesaan yang diwawancarai. Bahkan, beberapa perempuan KPM merasa malu jika suaminya turut membantu melakukan berbagai pekerjaan rumah. Para perempuan KPM mengalami *time poverty*, yaitu menghabiskan lebih banyak waktu dibandingkan laki-laki dalam satu hari untuk mengerjakan pekerjaan produktif dan reproduktif.

Kajian ini juga menemukan bahwa para perempuan KPM yang merupakan ketua PKH, sudah mampu melakukan partisipasi dan kontrol dalam program penanggulangan kemiskinan (khususnya dari pemerintah pusat). Namun, mereka belum mampu memperluas kapabilitasnya ke dalam kegiatan PKK atau rapat desa. Hal ini menjadi salah satu catatan krusial mengenai pentingnya asistensi khusus bagi para perempuan KPM ketua PKH agar dapat diberi ruang berpartisipasi dan berkontribusi lebih luas di masyarakat.

Harus diakui, sebagian besar kebijakan terkait penanggulangan kemiskinan dan perempuan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bima masih mengadopsi kebijakan pemerintah pusat. Peneliti belum menemukan inisiatif atau konsep yang datang murni dari Bupati Indah untuk penanggulangan kemiskinan dan perempuan. Namun, setidaknya Bupati Indah memiliki kemampuan (kapabilitas) untuk menggerakkan mesin birokrasinya melakukan



inovasi dalam pelayanan publik yang diprakarsai oleh DP3AP2KB melalui program aplikasi SIMAWAR untuk memberikan pelayanan daring atas kasus pelaporan kekerasan terhadap perempuan dan anak yang saat ini terus dikembangkan menunya. Inovasi lainnya juga dilakukan Dinas Dukcapil melalui program MESSRA yang memberikan pelayanan publik terkait administrasi kependudukan. Inovasi ini juga didukung dan diperkuat dengan penetapan Perbup No. 23/2017 yang turut pula didukung oleh legislatif. Progres lainnya yang turut mendapatkan apresiasi adalah penurunan angka *stunting* anak dalam tiga tahun terakhir. Peningkatan angka IPM 64,15 (2016). Di sini tampak jelas bahwa Bupati Indah memiliki kepedulian terhadap persoalan terkait kemiskinan dan perempuan.

Bupati Indah diuntungkan dengan inovasi dan kerja birokrasi yang aktif. Melalui program SIMAWAR dan MESSRA, pemerintah membuka ruang bagi peningkatan partisipasi masyarakat. Jika ditilik dengan pendekatan penanggulangan kemiskinan, tampaknya pemerintah Kabupaten Bima sudah mulai menggunakan pendekatan kapabilitas karena berusaha mendekatkan layanan dengan masyarakat melalui SIMAWAR atau MESSRA.

Evaluasi terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bima memperlihatkan perlunya memperkuat sinergi antar lembaga di tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa, mengingat sudah ada aturan dan program terkait penanggulangan kemiskinan yang dikeluarkan. LSM, akademisi, dan aktivis perempuan di Bima memperlihatkan interaksi yang aktif dengan pemerintah kabupaten, seperti pada upaya pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Hal yang masih perlu dibangun adalah memperkuat sinergi dengan dunia usaha, dalam bentuk alokasi dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya perempuan. Pemerintah Kabupaten Bima dalam hal ini juga diharapkan dapat terus memberikan sosialisasi dan mendorong masyarakat miskin untuk tidak bergantung pada dana pemerintah dan berupaya menciptakan efek psikologis untuk menanamkan rasa malu dan ingin maju sehingga tidak pasrah saja terhadap pemberian bantuan pemerintah, khususnya bagi perempuan KPM.

## Bab 5

# Modal Sosial dan Politik Perempuan Kepala Daerah untuk Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan



Setelah memahami secara terperinci kebijakan penanggulangan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Bima yang memiliki variasi, bagaimana menganalisisnya dengan mengaitkan dengan modal sosial dan politik kedua perempuan kepala daerah tersebut? Hal ini penting dilakukan, mengingat posisi kajian ini sebagai salah satu bagian penting dari kajian Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik LIPI yang sejak tahun 2015 berusaha mengungkapkan berbagai faktor di balik kemunculan para perempuan kepala daerah. Maka dari itu, bab ini akan menyajikan analisis mengenai modal sosial dan politik apa saja yang dimiliki perempuan kepala daerah di Kabupaten Nunukan dan Bima sehingga memiliki atau tidak memiliki inisiatif, konsep, atau kebijakan penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan di daerahnya.

Menariknya, sebagaimana sudah diulas di Bab II, kedua perempuan kepala daerah, yaitu Bupati Asmin Laura Hafid di Kabupaten Nunukan (2016–2021) dan Bupati Indah Damayanti Putri di Kabupaten Bima (2016–2021), memiliki kesamaan dari segi tipologi perempuan yang berasal dari *familial ties* (ikatan keluarga). *Familial ties* mengacu pada Linda K. Richter (1990–1991, 528) yang menganalisis faktor di balik kemunculan para perempuan pemimpin politik di Asia Selatan dan Asia Tenggara, adalah ikatan keluarga berupa fakta bahwa para politisi perempuan tersebut

memiliki kerabat politisi laki-laki (suami, ayah, mertua, kakak, atau adik) yang sangat berpengaruh dan memfasilitasi kemunculan dan kemenangan politiknya (Richter 1990–1991, 528). Dalam hal ini, kedua bupati perempuan memiliki patron laki-laki yang berperan penting dalam karier politik mereka, yaitu ayah pada kasus Bupati Nunukan Asmin Laura Hafid, dan suami pada kasus Bupati Bima Indah Damayanti Putri. Dari tipologi yang sama, yaitu politisi perempuan yang muncul karena *familial ties*, bagaimana modal sosial dan politik mereka untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan?

Untuk menganalisis hal tersebut, bab ini dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama menganalisis modal sosial dan politik perempuan kepala daerah, yaitu untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Nunukan. Bagian kedua menganalisis modal sosial dan politik perempuan kepala daerah, yaitu untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Bima. Bagian ketiga adalah kesimpulan.

## **A. Modal Sosial dan Politik Perempuan Kepala Daerah di Kabupaten Nunukan**

Kerangka yang dipakai untuk menjelaskan bagaimana seorang perempuan kepala daerah memiliki kepekaan terhadap persoalan perempuan atau tidak, dalam kepemimpinan atau kebijakannya, adalah pada modal sosialnya. Putnam (1993) menegaskan adanya hubungan kuat antara jaringan partisipasi warga negara dan kinerja kelembagaan yang positif melalui konsep modal sosial (*social capital*), yaitu merujuk pada jaringan, norma timbal balik dan kepercayaan yang dipupuk di antara anggota asosiasi masyarakat berdasarkan pengalaman interaksi sosial dan kerja sama. Putnam (1993, 167) mendefinisikan modal sosial sebagai fitur organisasi sosial, seperti kepercayaan, norma, dan jaringan yang dapat meningkatkan efisiensi masyarakat dengan memfasilitasi tindakan terkoordinasi. Jadi, menurut Putnam, modal sosial berupa adanya jaringan, norma timbal balik, kepercayaan yang dipupuk di antara anggota asosiasi

masyarakat dengan pemerintah daerah, dapat berdampak positif pada kinerja pemerintah daerah karena memungkinkan anggota masyarakat bekerja sama dengan pemerintah daerah untuk tujuan perbaikan kehidupan sosial.

Konsep modal sosial Putnam dipakai untuk menganalisis modal sosial dan politik seorang perempuan kepala daerah agar mampu menghasilkan kebijakan yang pro perempuan dalam kajian ini khususnya mengenai kemiskinan dan perempuan. Disertasi Dewi (2015, 183) yang meneliti kepekaan gender tiga perempuan kepala daerah yang memenangkan pilkada langsung pertama tahun 2005/2006 menunjukkan bahwa kepekaan gender mereka atau keberpihakan mereka terhadap isu-isu perempuan dipengaruhi oleh 1) pengalaman pribadi, 2) interaksi mereka dengan asosiasi atau kelompok perempuan dalam perjalanan karier politik, 3) karakteristik kepemimpinan mereka (terbuka atau cenderung tertutup), dan 4) komitmen pribadi. Hasil kajian Dewi, terutama di faktor kedua, yaitu interaksi para perempuan kepala daerah dengan asosiasi atau kelompok perempuan dalam perjalanan karier politik mereka, memperlihatkan poin penting yang sebangun dengan gagasan Putnam soal modal sosial.

Oleh karena itu, dengan merujuk pada Putnam (1993) dan Dewi (2015), dalam kajian ini akan ditelusuri “modal sosial dan politik” perempuan kepala daerah untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan. Modal sosial dan politik merujuk pada modal sosial yang dimiliki perempuan kepala daerah di Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Bima, yaitu 1) “jaringan” mereka dengan organisasi atau asosiasi perempuan di daerah, 2) “norma timbal balik” di antara perempuan pemimpin dengan warga, khususnya kaum perempuan, 3) “kepercayaan” tumbuh antara perempuan pemimpin dan warga, khususnya kaum perempuan. Hal ini nantinya diharapkan menjelaskan proses perempuan kepala daerah memiliki atau mengembangkan inisiatif/konsep yang dituangkan dalam kebijakan penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan di daerahnya. Adapun analisis disajikan dalam Tabel 5.1.

**Tabel 5. 1** Modal Sosial dan Politik Bupati Asmin Laura Hafid untuk Penanggulangan Kemiskinan dan Perempuan di Kabupaten Nunukan

|   | Modal Sosial  | Inisiatif/Konsep/<br>Kebijakan   |
|---|---|--|
| <b>Jaringan dengan Organisasi atau Asosiasi Perempuan</b> | Sulit memperoleh informasi mengenai interaksi Laura dengan organisasi perempuan (salah satunya karena yang bersangkutan tidak bersedia diwawancarai). | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Visi: mewujudkan Nunukan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi berbasis agrobisnis menuju masyarakat maju, aman, adil, sejahtera.</li> <li>2) Program unggulan “agrobisnis” yang dicanangkan tidak secara terfokus dan terintegrasi untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan.</li> <li>3) Pelatihan keterampilan manajemen BUMDes dan fasilitasi kemitraan swasta dan UMKM perdesaan belum secara khusus menysasar perempuan.</li> <li>4) DP3AP2KB Nunukan melakukan kegiatan pengembangan kapasitas organisasi perempuan atau kota layak anak, tetapi tidak spesifik menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan.</li> </ol> |

| Modal Sosial   | Inisiatif/Konsep/<br>Kebijakan   |
|--|--|
| <b>Norma Timbal Balik (khususnya dengan warga perempuan)</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Laura dekat dengan masyarakat lokal karena lahir dan besar di Nunukan.</li> <li>2) Laura mampu menggerakkan alumni SMP dan SMA untuk menjadi bagian tim suksesnya dan memiliki banyak jaringan dari orang tuanya (SU, 3 April 2018).</li> <li>3) Laura kuat berjejaring dengan generasi muda (SU, 3 April 2018).</li> <li>4) Orang tua Laura merupakan tokoh berpengaruh di Kabupaten Nunukan sehingga masyarakat hormat kepada keluarga ini (MAN, 3 April PANJIKU).</li> </ol>                    |
| <b>Kepercayaan (khususnya dengan warga perempuan)</b>        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) SU (3 April 2018) Ketua Pengurus Daerah Aisyiyah Kabupaten Nunukan (2015–2010, yang juga ketua Gabungan Organisasi Wanita (GOW) Nunukan (2008–2016): Laura belum pernah mengundang rapat tertentu membahas persoalan terkait gender atau penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Nunukan.</li> <li>2) SAM Pemuda Lemhanas dalam FGD (4 April 2018): pemerintah kabupaten selama ini juga belum pernah melibatkan LSM atau masyarakat untuk mendiskusikan upaya menanggulangi kemiskinan.</li> </ol> |

Melalui Tabel 5.1 tampak bahwa dari segi modal sosial, Bupati Nunukan Asmin Laura Hafid memiliki kelemahan pada jaringan dengan organisasi atau asosiasi perempuan. Sulit memperoleh informasi mengenai interaksi sosial Laura dengan organisasi kemasyarakatan, khususnya dengan organisasi perempuan. Menurut informasi SU, Ketua Pengurus Daerah 'Aisyiyah Kabupaten Nunukan (2015–2010), yang juga adalah Ketua Gabungan Organisasi Wanita (GOW) Nunukan selama dua periode (2008–2016) pada wawancara 3 April 2018, Laura belum pernah mengundang dalam rapat yang membahas persoalan terkait gender atau penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Nunukan. Lebih jauh SU mengatakan:

“Pemerintah belum bisa memberikan ruang gerak untuk organisasi atau tokoh-tokoh wanita atautkah tokoh masyarakat khususnya perempuan untuk dilibatkan ... kalau terkait dengan *trafficking*, kami kadang diundang, tapi kalau terkait dengan kemiskinan bagaimana menanggulangi kemiskinan dan perempuan, seingat saya belum pernah sejak saya di Ketua GOW atau di LSM. Saya diundang terkait gender” (SU ketua Pengurus Daerah 'Aisyiyah Kabupaten Nunukan (2015–2010), Selasa, 3 April 2018).

MW, pengurus 'Aisyiyah Kabupaten Nunukan, dalam FGD 4 April 2018 (MW, 4 April 2018) juga mengatakan bahwa ia pernah diundang untuk sosialisasi program PKH oleh dinas terkait. Namun, perlu dipahami bahwa program PKH adalah program dari pemerintah pusat, bukan pemerintah kabupaten. Oleh karena itu, belum pernah diskusi bersama bupati dan LSM perempuan dalam membahas program penanggulangan kemiskinan dan perempuan.

Dapat dikatakan bahwa modal sosial Laura lemah di dua aspek, yaitu jaringan dengan organisasi atau asosiasi perempuan dan kepercayaan (khususnya dengan warga perempuan). Bahkan, keterlibatan masyarakat umum juga lemah. Menurut SAM dari Pemuda Lemhanas dalam FGD 4 April 2018, pemerintah kabupaten selama ini juga belum pernah melibatkan LSM atau masyarakat untuk mendiskusikan upaya menanggulangi kemiskinan (SAM, 4 April

2018). Memang terdapat peraturan bupati untuk meningkatkan Pengarusutamaan Gender (PUG) No. 17/2015, tetapi diterbitkan sebelum Bupati Laura menjabat.

Dari tiga aspek modal sosial yang dimiliki Laura, aspek yang terkuat adalah norma timbal balik. Namun, norma timbal balik ini juga tidak dengan warga perempuan, tetapi dengan kaum muda yang merupakan teman-teman Laura pada waktu SMP dan SMA, serta teman orang tuanya. Hal ini dapat terjadi mengingat Laura dibesarkan di Kabupaten Nunukan, kedua orang tuanya juga meniti karier dan memiliki pengaruh kuat di Kabupaten Nunukan. Laura dikelilingi oleh keluarga dinasti politik yang sangat kuat. Ayah Laura, yaitu Abdul Hafid Ahmad, merupakan Bupati Nunukan dua periode (2001–2006) dan (2006–2011), sekarang menjadi anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara (2014–2019). Menurut informasi AA, Kepala Dinas Sosial Kabupaten, dalam wawancara 3 April 2018 (AA, 3 April 2018), Abdul Hafid Ahmad adalah petinggi dan tokoh Partai Bulan Bintang (PBB) di Kabupaten Nunukan. Kemudian, dia pindah ke Hanura dan menjadi Penasihat Dewan Pimpinan Cabang Partai Hanura Kabupaten Nunukan. Sementara itu, ibu Laura, Hj. Rahma Leppa Hafid, adalah Ketua Dewan Pimpinan Cabang Hanura Kabupaten Nunukan (2010–2015) dan (2016–2021), Wakil Ketua DPRD Nunukan (2014–2019). Suami Laura adalah anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) dari PBB. Jadi, Laura dikelilingi orang-orang yang memiliki pengaruh politik sangat kuat di Nunukan. Laura memiliki modal sosial berupa aspek norma timbal balik yang kuat bukan karena ia sebagai individu, melainkan karena dikelilingi oleh keluarga inti yang merupakan politisi berpengaruh di Nunukan.

Modal sosial Laura lemah di aspek jaringan dengan organisasi atau asosiasi perempuan dan kepercayaan dengan warga perempuan. Oleh karena itu, wajar jika ia terlihat tidak memiliki inisiatif atau konsep yang spesifik untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan. Hal ini karena Laura tidak melakukan interaksi intensif dengan organisasi atau asosiasi perempuan untuk memper-



oleh input, saran, dan gagasan dari masyarakat lokal, khususnya perempuan untuk mengatasi berbagai persoalan mereka.

Oleh karena itu, program yang lebih mengemuka di Kabupaten Nunukan bersifat umum. Misalnya, program unggulan “agrobisnis” yang dicanangkan tidak terfokus dan terintegrasi untuk menanggulangi kemiskinan (dan perempuan). Tidak ada kata “kemiskinan” yang secara eksplisit disebutkan. Namun, ada kata-kata lain yang memiliki keterkaitan erat dengan terminologi “kemiskinan”, yaitu “sejahtera”. Sejauh ini, program agrobisnis sekadar seremonial, seperti panen semangka di Kecamatan Nunukan Selatan (“Bupati Nunukan: Holtikultura Menjanjikan secara Ekonomi” 2017). Belum ada alokasi anggaran secara khusus difokuskan untuk produk tertentu yang secara integratif untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan. Meskipun menurut laporan SKPD, program agrobisnis “jika” berhasil juga dimaksudkan untuk menanggulangi kemiskinan, sebagaimana penjelasan B, staf Bappeda Kabupaten Nunukan, dalam FGD 4 April 2018 (B, 4 April 2018). Menurut N, staf Bappeda Kabupaten Nunukan, dalam FGD 4 April 2018, pada tahun 2018 baru dibentuk tim HIJAU. Di dalamnya, ada beberapa SKPD yang diharapkan dapat mengembangkan agrobisnis (N, 4 April 2018). Sejauh ini, program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Nunukan diselipkan dalam mata anggaran bidang tertentu, misalnya, pendidikan (10%), agrobisnis (3%), kesehatan (5%), ataupun di perumahan, perikanan, dan pertanian; bahkan anggaran daerah lebih banyak diarahkan ke ADD (alokasi dana desa sebesar 10%) dari APBD, seperti penjelasan AA, Kepala Dinas Sosial Kabupaten Nunukan (AA, 3 April 2018).

Inisiatif berasal dari SKPD, yaitu Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa yang melakukan kegiatan fasilitasi rastra (dari pemerintah pusat) dan pelatihan keterampilan manajemen BUMDes, serta fasilitasi kemitraan swasta dan UMKM perdesaan, sebagaimana sudah dijelaskan di Bab III. Namun, program-program ini tidak secara khusus menyasar perempuan. Oleh karena itu, wajar jika mayoritas perempuan KPM yang diwawancarai dalam kajian ini, sebagaimana

sudah dipaparkan di Bab III, mengatakan tidak merasakan manfaat dari program pemerintah kabupaten terkait kemiskinan.

## B. Modal Sosial dan Politik Perempuan Kepala Daerah di Kabupaten Bima

Dengan menggunakan aspek yang sama untuk membahas modal sosial dan politik perempuan kepala daerah di Kabupaten Nunukan, analisis mengenai modal sosial dan politik perempuan kepala daerah di Kabupaten Bima disajikan dalam Tabel 5.2.

**Tabel 5. 2** Modal Sosial dan Politik Bupati Indah Damayanti Putri untuk Penanggulangan Kemiskinan dan Perempuan di Kabupaten Bima

|   | Modal Sosial   | Inisiatif/Konsep/<br>Kebijakan  |
|---|--|---|
| <b>Jaringan dengan Organisasi atau Asosiasi Perempuan</b> | 1) Indah adalah Ketua Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) Kabupaten Bima (2005–2013).<br>2) Indah adalah Penasihat Gabungan Organisasi Wanita (GOW) Bima (2005–2013)<br>3) Indah dekat dengan akademisi dan aktivis perempuan dari berbagai kalangan (Koalisi Perempuan Indonesia Cabang Bima, 'Aisyiyah, Nasyiyatul 'Aisyiyah, dosen STIH Universitas Muhammadiyah Bima, dan aktivis Nasyiyatul 'Aisyiyah (JR dosen STIH Univ. Muhammadiyah Bima, 12 Mei 2018).<br>4) Indah membentuk "tim gender" dalam tim pemenang Pilkada Langsung 2015: terdiri dari 'Aisyiyah dan Nasyiyatul 'Asyiyah, Muslimat NU (RK Koalisi Perempuan Bima, 12 Mei 2018). | 1) Visi: "Terwujudnya Kesejahteraan Sosial yang Adil, dari dan oleh untuk Masyarakat dengan Religius, Aman, Makmur, Amanah, dan Andal (RAMAH)".<br><br>2) Indah mengatakan telah berupaya menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan dengan a) pendampingan pada perempuan penenun untuk meningkatkan ekonomi keluarga; b) mendorong penanaman jagung dengan mendampingi istri-istri petani jagung agar mereka pandai mengelola uang yang dilakukan oleh diknas teknis; c) mengimplementasikan visi RAMAH di semua dinas; d) membuka lapangan kerja sebanyak-banyaknya, termasuk di sektor pariwisata.<br><br>3) Ada program yang diprakarsai oleh DP3AP2KB, yaitu SIMAWAR. |

|  | Modal Sosial  | Inisiatif/Konsep/<br>Kebijakan |
|--|---|--------------------------------|
| <b>Norma Timbal Balik (khususnya dengan warga perempuan)</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Dibentuk “tim gender” untuk kemenangan Indah pada Pilkada Langsung 2015.</li> <li>2) Indah sangat terbuka dengan program pemberdayaan perempuan dan anak, membuka <i>link</i>, menjalin kemitraan dengan organisasi masyarakat dengan koordinasi dari Dinas Pemberdayaan Perempuan (JR dosen STIH Universitas Muhammadiyah Bima dan aktivis Nasyiyatul ‘Aisyiyah, 12 Mei 2018)</li> <li>3) Indah kerap melakukan kunjungan ke berbagai desa secara mendadak, berkomunikasi dengan para ibu rumah tangga, menanyakan apa kebutuhan mereka. Indah kemudian akan mengirimkan kebutuhan mereka, seperti peralatan memasak (Ibu-Ibu KPM penerima PKH Desa di Desa Sambili Kecamatan Woha 2018).</li> </ol> |                                |
| <b>Kepercayaan (khususnya dengan warga perempuan)</b>        | <p>Pada masa kampanye Pilkada Langsung 2015, Indah menyempatkan diri untuk salat, makan, duduk bersama-sama warga di balai-balai (<i>sarangge</i>) tanpa formalitas sehingga mudah akrab, bermalam di rumah masyarakat tanpa memilih kaya atau miskin: kebiasaan ini menimbulkan simpati dan kebanggaan masyarakat karena rumahnya didatangi istri raja (RK Koalisi Perempuan Bima, 12 Mei 2018).</p>   |                                |

Melalui Tabel 5.2, diketahui bahwa Indah tidak hanya kuat pada satu aspek modal sosial, tetapi di ketiga aspek modal sosial. Pada aspek *pertama*, yaitu *jaringan dengan organisasi atau asosiasi perempuan*, Indah sangat menonjol. Posisi Indah sebagai istri Bupati Bima Ferry (2005–2013) menjadikannya otomatis sebagai Ketua Pembina Kesejahteraan Keluarga (PKK) Kabupaten Bima (2005–2013). Indah juga Penasihat Gabungan Organisasi Wanita (GOW) Bima (2005–2013). Selain itu, ia juga memiliki hubungan yang baik dengan para akademisi dari Muhammadiyah, aktivis perempuan Koalisi Perempuan Indonesia Cabang Bima, ‘Aisyiyah, Nasyyatul ‘Aisyiyah, dan Muslimat Nahdlatul Ulama. Sebagai contoh, JR dosen STIH Universitas Muhammadiyah Bima dan aktivis Nasyyatul ‘Aisyiyah Kabupaten Bima sudah menjalin kedekatan dengan Indah sejak masih menjadi istri Bupati Bima Ferry Zulkarnain (JR, 12 Mei 2018).

Aspek modal sosial *kedua* yang juga kuat dimiliki Indah adalah *norma timbal balik*, khususnya dengan warga perempuan. Kekuatan jaringan yang dimiliki Indah dengan aktivis dan organisasi perempuan yang sudah dipupuknya selama kurang lebih 10 tahun, diwujudkan dalam bentuk sebuah tim yang beranggotakan para perempuan untuk mendukung pencalonan dan kemenangannya pada Pilkada Langsung 2015. Indah mengajak organisasi perempuan termasuk ‘Aisyiyah dan Nasyyatul ‘Aisyiyah, serta Muslimat NU, ke dalam barisan pendukung perempuan. Menurut RK dari Koalisi Perempuan Bima, tim ini disebut “tim gender” terdiri dari 30 sampai 40 orang dalam satu desa (RK, 12 Mei 2018). RK yang merupakan tim sukses Indah menjelaskan strategi yang dipakai dengan pendekatan “dari dapur” bukan dari “ruang tamu”. Hal ini karena melalui dapur, tim Indah dapat mendiskusikan pentingnya kepemimpinan perempuan dengan menjual profil beliau. Strategi “dari dapur” ditempuh karena banyak perempuan di perdesaan berada di dapur sehingga pembicaraan seputar harapan dan masalah dari perspektif perempuan dapat diperoleh dengan mudah ketika berbincang di dapur; ini kemudian diolah menjadi kekuatan dalam

visi misi Bupati Indah. Dalam hal ini, “dapur” menjadi pintu masuk karena jika sudah bisa masuk ke dapur masyarakat maka akan lebih akrab, berbeda jika bertamu melalui ruang tamu; pendekatan psikologis ini sangat diperhatikan (RK, 12 Mei 2018).

Menurut Bapak SUR, narasumber dari bagian Komunikasi dan Informasi Kabupaten Bima dalam FGD 9 Mei 2018, tim “gender” yang beranggotakan ibu-ibu tim pemenang ini memiliki slogan “*siwi sampe ngawa*” (bujuk sampai mau). Artinya, membujuk ibu-ibu dengan beranggotakan jaringan perempuan sampai ke desa-desa sampai mereka mau mendukung calon Bupati Indah (SUR, 9 Mei 2018). SUR (9 Mei 2018) menambahkan salah satu visi yang dipromosikan kepada para perempuan di desa-desa adalah saatnya mereka mewujudkan mimpi mereka sebagai perempuan Bima untuk menjadikan perempuan Bima sebagai pemimpin.

Selain itu, norma timbal balik juga dapat dilihat dari kemitraan yang dibangun Indah dengan organisasi perempuan dalam implementasi program-programnya. Menurut JR dosen STIH Universitas Muhammadiyah Bima dan aktivis Nasyiyatul ‘Aisyiyah Kabupaten Bima, Indah sangat terbuka dengan program-program terkait pemberdayaan perempuan dan anak, membuka *link*, dan menjalin kemitraan dengan organisasi masyarakat dengan koordinasi dari Dinas Pemberdayaan Perempuan (JR, 12 Mei 2018). Indah Damayanti Putri dalam wawancara, juga mengakui bagaimana andil berbagai organisasi wanita begitu besar untuk menyukseskan program-programnya.

“Keterlibatan organisasi wanita atau organisasi profesi yang ada sangat besar untuk kesuksesan setiap program. Sebagai contoh, kegiatan pelayanan KB walaupun secara teknis teman-teman di KB mereka selaku pelaksana, organisasi profesi mereka seperti IBI semakin menguatkan program itu untuk sukses. Perannya sangat besar untuk organisasi wanita” (Indah Damayanti Putri, Bima, Jumat, 11 Mei 2018).

Norma timbal balik keempat dapat dilihat dari interaksi dan tanggapan perempuan ibu rumah tangga biasa yang merasa diayomi dengan kepemimpinan Indah. Indah memiliki kebiasaan untuk sering berkunjung ke berbagai pelosok desa dan berbicara langsung dengan masyarakat. Indah mencontoh kebiasaan *blusukan* yang sudah dilakukan suaminya saat menjadi Bupati Bima. Ketika itu, ia sering mengikuti perjalanan suaminya. Metode *blusukan* ini merupakan salah satu kunci kesuksesan Indah, sebagaimana penerapannya sebagai berikut:

“Yang pertama tadi di awal saya sudah menyampaikan bahwa saya mendampingi seorang suami yang juga bupati yang mana dalam 6 hari kerja saat itu, 4 hari itu dia berada di desa. Nah, saya melihat pastilah kita harus membangun dari segi infrastruktur dan memastikan setiap program itu sampai dan tepat sasaran, tetapi memang sentuhan secara langsung ketika bertatap muka, bersalaman itu akan lebih menguatkan hubungan emosional antara seorang pemimpin dengan rakyatnya. Nah, hal-hal yang dilakukan almarhum polanya seperti itu. Saya ikuti dan memang terbukti. Di era yang saat sekarang orang bisa membeli suara, itu sudah bukan menjadi rahasia lagi hampir di semua tingkatan. Tapi, saya meyakini kepada semua orang bahwa sepeser pun saya tidak membayar suara karena memang masyarakat hanya butuh pemimpinnya hadir, mendengarkan dan mereka merasa tidak ada jarak ketika mereka ingin bertatap muka berbicara seperti itu. Itulah yang mendasari saya” (Indah Damayanti Putri, Bima, Jumat, 11 Mei 2018).

Indah sudah terbiasa berinteraksi dengan masyarakat sejak ia masih mendampingi suaminya ke desa-desa. Dari wawancara dengan para informan ibu-ibu yang menerima bantuan program penanggulangan kemiskinan, mereka mengaku Indah sebagai sosok yang supel, mudah bergaul, tidak menjaga jarak, sederhana, komunikatif, dan memiliki kedekatan dengan para ibu rumah tangga biasa. Indah kerap melakukan kunjungan ke berbagai desa secara mendadak, berkomunikasi dengan para ibu rumah tangga, menanyakan apa kebutuhan mereka. Indah kemudian akan mengirimkan kebutuhan

mereka, seperti peralatan memasak yang mereka minta (Ibu-Ibu KPM penerima PKH Desa di Desa Sambili Kecamatan Wohai 2018). Sulit dimungkiri bahwa Indah memiliki interaksi, kedekatan emosional, dan daya jangkau yang luas dengan perempuan dari berbagai kalangan.

Aspek ketiga dari modal sosial Indah yang juga kuat adalah *kepercayaan*. Ikatan emosional antara Indah dan para ibu rumah tangga di berbagai desa, kemudian perlahan berubah menjadi kepercayaan. Menurut informasi RK, aktivis Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) Bima, pada wawancara 12 Mei 2018, kunci sukses Indah adalah setiap kali datang atau turun pada masa kampanye Pilkada Langsung 2015, Indah akan salat, makan, dan bermalam di rumah masyarakat tanpa memilih kaya atau miskin; kebiasaan ini menimbulkan simpati dan kebanggaan masyarakat yang rumahnya didatangi istri raja; bahkan Indah juga biasa duduk bersama-sama warga di balai-balai (*sarangge*) tanpa formalitas sehingga mudah akrab (RK, 12 Mei 2018).

Melalui paparan di atas, Indah memiliki tiga aspek modal sosial yang sangat kuat, yaitu 1) jaringan dengan organisasi atau asosiasi perempuan, 2) norma timbal balik (khususnya dengan warga perempuan), 3) kepercayaan dengan warga (khususnya perempuan). Berbekal interaksi dengan perempuan dari berbagai kalangan dan organisasi perempuan sejak kurang lebih 10 tahun, seharusnya Indah memiliki banyak masukan, gagasan, dan inisiatif untuk penyelesaian berbagai persoalan perempuan termasuk penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan mengingat Bima sebagai daerah tertinggal.

Kemudian, tim melakukan penelusuran lebih jauh pada organisasi perempuan. Menurut informasi NF, Ketua Pengurus 'Aisyiyah Kabupaten Bima (NF, 10 Mei 2018), Indah belum pernah membuat sebuah kemitraan secara kelembagaan antara organisasi perempuan, seperti 'Aisyiyah dan pemerintah daerah dalam penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan ataupun komunikasi bersama mengenai penanggulangan persoalan kemiskinan, kesehatan,

dan pendidikan. Ketika dimintakan pendapat kepada para aktivis perempuan yang dahulu menjadi bagian “tim gender” Indah, mereka mengatakan bahwa sejak menjadi bupati, visi misi yang dulu mereka rumuskan bersama Indah baru terealisasi sekitar 30% saja. Para aktivis perempuan justru menilai bagian yang masih belum banyak digarap oleh Indah adalah soal pemberdayaan perempuan, sebagaimana dikatakan aktivis Koalisi Perempuan RK (12 Mei 2018) dan SA (12 Mei 2018).

Indah mengatakan telah berupaya menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan dengan 1) pendampingan pada perempuan penenun untuk meningkatkan ekonomi keluarga; 2) mendorong penanaman jagung dengan mendampingi istri-istri petani jagung agar mereka pandai mengelola uang yang dilakukan oleh dinas teknis; 3) mengimplementasikan visi RAMAH di semua dinas; 4) membuka lapangan kerja sebanyak-banyaknya, termasuk di sektor pariwisata (Indah Damayanti Putri, Bima, Jumat, 11 Mei 2018). Namun, ada inisiatif dari DP3AP2KB dalam mengantisipasi maraknya kekerasan terhadap perempuan yang masih tinggi di Kabupaten Bima dengan melahirkan beberapa inovasi program. AG, Kepala DP3AP2KB Kabupaten Bima, dalam FGD 9 Mei 2018, menyampaikan bahwa ada beberapa akar permasalahan kemiskinan dan perempuan, seperti kekerasan terhadap perempuan, perkawinan dini, kematian ibu dan anak, lemahnya kondisi perempuan Bima di bidang ekonomi sehingga banyak perempuan yang menjadi tenaga kerja wanita (TKW) ke luar negeri, terutama dari Kecamatan Sape dan Ambalawi (AG, 9 Mei 2018). Selain itu, JUH (10 Mei 2018), Kabid UKS Dinas Sosial Kabupaten Bima mengatakan banyak kasus penelantaran anak-anak ketika orang tua mereka bekerja di ladang untuk menanam jagung selama sehari-hari sehingga anak mereka tinggalkan sendirian di rumah, seperti terjadi di Kecamatan Dompu. Untuk merespons berbagai persoalan tersebut, DP3AP2KB Kabupaten Bima, sebagaimana informasi FAH sekretaris Bappeda Kabupaten Bima dalam FGD 9 Mei 2018, telah memiliki inovasi untuk penanggulangan berbagai kasus yang menimpa perempuan melalui aplikasi SIMAWAR yang dibuat pada Maret 2018 (FAH,



9 Mei 2018) (“Permudah Penanggulangan Kekerasan Perempuan, Aplikasi “SIMAWAR” Diciptakan” 2018). Namun, menurut para perempuan KPM yang diwawancarai di Kabupaten Bima, sebagian besar (10 orang dari 12) mengatakan tidak merasakan manfaat dari program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah kabupaten sebagaimana sudah dijelaskan di Bab IV

Jadi, meskipun modal sosial dan politik Indah dalam 3 aspek modal sosial sangat kuat. Namun, itu tidak serta-merta membuatnya memiliki inisiatif menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan di Bima. Sebagaimana sudah dijelaskan di Bab IV, kebijakan terkait penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bima, sebagian besar masih mengadopsi kebijakan pemerintah pusat. Modal sosial dan politik Indah tetap memiliki dampak positif. Sebagaimana sudah dikatakan di Bab IV, setidaknya Bupati Indah memiliki kemampuan (kapabilitas) untuk menggerakkan mesin birokrasinya melakukan inovasi dalam pelayanan publik yang diprakarsai oleh DP3AP2KB melalui program aplikasi SIMAWAR untuk memberikan pelayanan daring atas kasus pelaporan kekerasan terhadap perempuan dan anak yang saat ini terus dikembangkan menunya. Bupati Indah diuntungkan dengan inovasi dan kerja birokrasi yang aktif untuk melakukan berbagai inovasi menanggulangi persoalan perempuan dan kemiskinan. Jadi, di luar elemen modal sosial dan politik, yaitu 3 aspek modal sosial yang telah dianalisis tersebut, justru kajian ini menemukan peran penting dari aparat birokrasi dalam menangkap dan mengejawantahkan kepemimpinan perempuan yang sudah memperlihatkan keberpihakan pada persoalan perempuan.

### **C. Refleksi Modal Sosial dan Politik Dua Perempuan Kepala Daerah**

*Pertama*, Asmin Laura Hafid sebagai Bupati Nunukan memiliki modal sosial dan politik yang kurang kuat, tecermin dari 3 aspek modal sosialnya, yaitu dari jaringan dengan organisasi atau asosiasi perempuan, norma timbal balik, dan kepercayaan. Hal

ini berkontribusi pada sulitnya menemukan inisiatif atau konsep kebijakan penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan dari Bupati Laura. Inisiatif justru dari SKPD, yaitu Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa yang melakukan kegiatan fasilitasi rastra (dari pemerintah pusat) dan pelatihan keterampilan manajemen BUMDes, serta fasilitasi kemitraan swasta dan UMKM perdesaan. Namun, program-program ini tidak secara khusus menyoal perempuan. Oleh karena itu, wajar jika mayoritas perempuan KPM yang diwawancarai dalam kajian ini, sebagaimana sudah dipaparkan di Bab III, mengatakan tidak merasakan manfaat dari program pemerintah kabupaten terkait kemiskinan.

*Kedua*, Indah Damayanti Putri sebagai Bupati Bima memiliki modal sosial dan politik yang lebih kuat dibandingkan Bupati Nunukan. Hal ini tecermin dari 3 aspek modal sosial, yaitu jaringan dengan organisasi atau asosiasi perempuan, norma timbal balik, dan kepercayaan. Indah telah memupuk dan menjalin interaksi dengan perempuan dari berbagai kalangan sejak dia masih istri bupati (pada tahun 2005) sampai tahun 2013. Menariknya, meskipun Indah memiliki modal sosial dan politik kuat, tim belum menemukan satu konsep yang terintegrasi inisiatif Bupati Indah untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan. Segi positif Indah adalah memiliki penguasaan terhadap permasalahan perempuan di Bima dan mengakui pentingnya peran berbagai organisasi perempuan. Namun, ia belum secara khusus merumuskan sebuah program bersama dengan organisasi perempuan dan DPRD untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan. Modal sosial dan politik Indah yang kuat tetap memberikan dampak positif padanya yang mendorong dan menggerakkan aparat birokrasi, khususnya di DP3AP2KB dan Dinas Sosial, untuk melakukan berbagai inovasi untuk menanggulangi persoalan perempuan dan kemiskinan. Dalam hal ini, Bupati Indah diuntungkan dengan inovasi dan kerja birokrasi yang aktif.

*Ketiga*, melalui kedua analisis mengenai modal sosial dan politik perempuan kepala daerah untuk penanggulangan kemiskinan, bab

ini memperlihatkan bahwa sangatlah penting keberadaan jaringan partisipasi warga dengan pemerintah daerah yang mensyaratkan adanya *civil society* yang beragam dan aktif di daerah tersebut. Sesuai hasil observasi dan pengamatan di lapangan, di Bima lebih banyak terdapat asosiasi atau ormas (Garda Asakota, Lapekdam PCNU Bima, Peksos PA) dibandingkan di Nunukan. Asosiasi warga yang beragam dan aktif akan memberikan masukan dan menjadi mitra bagi perempuan kepala daerah dalam memberi masukan atau implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan. Contohnya, penandatanganan antara SKPD dengan beberapa asosiasi warga dan LSM di Bima mengenai pencatatan pelaporan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Jadi, modal sosial dan politik perempuan kepala daerah tidak hanya tergantung pada 3 aspek yang berasal dari kapabilitas internal perempuan kepala daerah. Namun, juga dari kondisi keragaman atau keaktifan asosiasi warga atau LSM di daerah tersebut. Selain itu, hal yang tidak kalah pentingnya sebagai temuan baru dari kajian ini adalah aparat birokrasi lokal yang kreatif dan inovatif berperan penting dalam mendukung kinerja kepemimpinan bupati dalam penanggulangan kemiskinan dan perempuan seperti di Bima.

*Keempat*, kedua perempuan kepala daerah muncul dari tipologi yang sama, yaitu berasal dari *familial ties* atau ikatan keluarga. Dalam hal ini, mereka muncul dan menang karena peran patron politik laki-laki (suami atau ayah) dalam karier politik mereka. Hasil kajian Tim Peneliti Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik LIPI memperlihatkan bahwa perempuan kepala daerah yang berasal dari *familial ties* dan menjadi bagian dinasti politik cenderung mengalami kesulitan untuk mengambil inisiatif dan kebijakan yang berbeda dari patron politiknya (Dewi 2017, 201–222). Ternyata ada sisi menarik lain yang ditemukan dalam kajian ini. Justru karena kedua perempuan kepala daerah di Nunukan dan Bima berasal dari *familial ties*, itu menguntungkan mereka karena memungkinkan modal sosial mereka menjadi kuat. Sebagai contoh, Bupati Laura di Nunukan memiliki modal sosial dan politik yang kuat dari aspek

norma timbal balik karena masyarakat menghormati ayahnya sebagai politisi sangat berpengaruh di Kabupaten Nunukan. Dengan karisma ayahnya, ia memiliki modal sosial normal timbal balik dari masyarakat. Begitupun dengan Bupati Indah di Bima. Karena menjadi istri Bupati Bima Ferry (2005–2013), Indah memiliki kesempatan turut serta dalam berbagai kunjungan ke berbagai daerah sehingga masyarakat dan ibu rumah tangga mengenalnya. Interaksi Indah selama lebih kurang 10 tahun ini tidak mungkin terjadi jika Indah bukan istri Bupati Bima (Ferry Zulkarnanin) yang juga merupakan cucu Raja Bima Sultan Muhammad Salahuddin. Jadi, jika dikaitkan dengan modal sosial dan politik perempuan kepala daerah, kajian ini menyimpulkan bahwa tipologi mereka yang berasal dari *familial ties* justru menguntungkan mereka. Kesimpulan ini mirip dengan hasil kajian Rounaq Jahan di Asia Selatan yang menganalisis kasus-kasus para pemimpin politik perempuan terkemuka di India (Indira Ghandi), Banglades (Hasina Wazed, Khaleda Zia), Pakistan (Benazir Bhutto), dan Sri Lanka (Sirimavo Bandaranaike). Rounaq Jahan menawarkan penjelasan yang menarik tentang mengapa para pemimpin perempuan ini memperoleh kepemimpinan politik karena hubungan mereka yang kuat dengan kerabat laki-laki (suami atau ayah) yang merupakan politisi terkemuka dan kuat. Jahan (1987, 852–53) berpendapat bahwa istilah *family connections* atau hubungan keluarga sangat penting bagi perempuan karena hubungan keluarga memungkinkan perempuan mengatasi berbagai kendala yang umumnya dihadapi dalam politik (seperti kekurangan uang, keterampilan, pengalaman, kontak, dan informasi), serta membantu mereka untuk masuk dan berkiprah dalam politik, dengan menggunakan patron dari dalam lingkaran keluarga mereka. Jadi, kajian ini menemukan dalam konteks modal perempuan kepala daerah, justru *familial ties* menguntungkan mereka. Dengan demikian, jaringan politik ayah atau suami mereka memfasilitasi politisi perempuan untuk memiliki kekuatan modal sosial (bisa salah satu dari tiga aspek atau keseluruhannya) yang minimal dibutuhkan bagi perempuan untuk penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan.



## *Bab 6*

---

# *Perempuan Kepala Daerah dan Arah Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Masa Depan*



Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005–2025, pemerintah Indonesia telah menetapkan visi nasional, yaitu “Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur”. Untuk mewujudkan visi tersebut, ada delapan misi yang harus dilaksanakan. Salah satunya adalah mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan. Misi ini mencakup upaya mengurangi kesenjangan (antarwilayah), menanggulangi kemiskinan dan menghilangkan diskriminasi dalam berbagai aspek termasuk gender (RPJPN 2005–2025 dalam Bappenas 2005, 36–40). Kabupaten Nunukan dan Bima menjadi daerah yang patut mendapat perhatian pada tiga isu kesenjangan wilayah, kemiskinan, dan diskriminasi gender tersebut.

Dari sisi kesenjangan wilayah, Nunukan merupakan kawasan perbatasan yang tidak hanya mengalami kesenjangan dengan Jakarta, tetapi juga kesenjangan kesejahteraan dengan wilayah negara tetangga, Malaysia. Demikian pula Bima yang termasuk salah satu kabupaten berstatus daerah tertinggal (Peraturan Pemerintah No. 131/2015).

Dari sisi kemiskinan, persentase penduduk miskin di Nunukan meningkat dari 5,25% pada tahun 2016 menjadi 6,22% pada tahun 2017 (BPS Kabupaten Nunukan 2018). Kondisi lebih parah terjadi di Kabupaten Bima. Persentase penduduk miskinnya pada tahun

2016 mencapai 15,33%, meningkat dari tahun sebelumnya sebesar 15,31% (BPS Kabupaten Bima 2017, 170).

Kemudian, dari sisi diskriminasi gender, jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan di Nunukan yang dilaporkan memang menurun dari 16 kasus pada 2016 menjadi 13 kasus pada 2017 (Niaga Asia 2018), tetapi diyakini banyak kasus yang tidak muncul ke permukaan. Misalnya saja, data dari Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) menyebutkan pada tahun 2014, kasus kekerasan anak di Nunukan menjadi yang tertinggi di provinsi tersebut dengan 117 kasus (Arfan 2016). Potensi kekerasan terhadap perempuan dan anak tinggi karena status Nunukan sebagai daerah transit tenaga kerja wanita dari berbagai wilayah di Indonesia menuju Sabah, Malaysia. Demikian pula Kabupaten Bima yang pada tahun 2015 menjadi kabupaten dengan kasus kekerasan terhadap anak tertinggi di Nusa Tenggara Barat, mulai dari pencabulan, pemerkosaan, hingga penganiayaan (Nur 2015).

Terpilihnya dua perempuan sebagai bupati pada periode (2016–2021), yaitu Asmin Laura Hafid di Nunukan dan Indah Damayanti Putri di Bima, menjadi harapan bagi perbaikan kondisi kemiskinan dan persoalan perempuan di daerah tersebut. Sosok mereka sebagai perempuan diharapkan dapat lebih peka terhadap persoalan-persoalan kemiskinan dan perempuan serta dapat lebih memprioritaskan kebijakannya pada persoalan-persoalan tersebut.

Bab ini akan menyimpulkan jawaban dari tiga rumusan masalah dalam kajian ini, yaitu karakteristik kemiskinan dan perempuan di kedua daerah; kebijakan penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Nunukan dan Bima; modal sosial dan politik serta kapabilitas perempuan kepala daerah untuk penanggulangan kemiskinan dan perempuan.

## **A. Karakteristik Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Nunukan dan Bima**

Ada beberapa karakteristik penting yang berperan terhadap persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Nunukan dan Bima, sebagai berikut.

*Pertama*, kondisi topografi berkontribusi terhadap persoalan kemiskinan dan perempuan di Nunukan dan Bima. Dalam kasus Kabupaten Nunukan, wilayahnya terdiri atas tiga variasi topografi. Di sebelah utara bagian barat, topografi yang menonjol adalah perbukitan terjal dengan ketinggian 1.500–3.000 m (BPS Kabupaten Nunukan 2017, 5–6). Beberapa kecamatan yang terletak di daerah ini, antara lain, Krayan, Krayan Selatan, dan Lumbis Ogong (zona 3). Di bagian tengah, wilayah Nunukan didominasi oleh perbukitan dengan ketinggian sedang di bawah 1.500 m, seperti di Kecamatan Sembakung, Sembakung Atulai, dan Sei Menggaris (zona 2) (BPS Kabupaten Nunukan 2017, 6). Sementara itu, di bagian timur, topografinya berupa dataran bergelombang landai yang memanjang hingga ke pantai, seperti Kecamatan Nunukan dan lima kecamatan di Pulau Sebatik (zona 1) (BPS Kabupaten Nunukan 2017, 6).

Kondisi topografis berkelindan dengan faktor jarak dari ibu kota kabupaten di Pulau Nunukan dengan daerah sekitarnya. Semakin jauh jaraknya dengan ibu kota kabupaten yang berada di Pulau Nunukan, seperti Kecamatan Krayan, semakin sulit pula aksesnya. Hal ini terjadi lantaran infrastruktur konektivitas di Kabupaten Nunukan, terutama dari ibu kota kabupaten ke wilayah barat dan tengah masih sangat terbatas. Untuk menuju Krayan, misalnya, saat kajian dilakukan hanya ada pesawat MAF dan Susi Air dengan harga tiket Rp1.350.000/penumpang (Sukoco 2016a). Itu pun tidak ada yang langsung menuju Nunukan, tetapi ke Malinau atau Tarakan. Dari Tarakan, warga harus naik kapal cepat dengan harga tiket Rp200.000. Lelang pembukaan rute penerbangan langsung Krayan–Nunukan dengan sistem Subsidi Ongkos Sewa (SOS) yang dimenangkan oleh Avia Star, pada penerbangan perdananya bulan Mei 2018 juga mengalami gagal terbang (Sukoco 2016b). Akibatnya, distribusi pasokan barang-barang kebutuhan warga terkendala dan harganya pun lebih mahal. Hal ini tentu berdampak besar bagi warga miskin di Kecamatan Krayan dan kecamatan-kecamatan lain di bagian barat dan tengah Nunukan. Setidaknya, 19 dari 16 kecamatan di Kabupaten Nunukan masih memiliki konektivitas yang rendah. Mulai dari Sei Menggaris yang paling dekat dengan ibu



kota kabupaten dengan topografi perbukitan, hingga Krayan Selatan yang paling jauh dengan ibu kota kabupaten dengan topografi pegunungan.

Selain konektivitas di dalam negeri, masyarakat Nunukan juga menghadapi tantangan konektivitas dengan wilayah negara tetangga, Malaysia. Sejak beberapa tahun terakhir, pihak Malaysia menutup pintu masuk Tawau bagi pelintas batas tradisional yang datang melalui Pos Sei Pancang di Pulau Sebatik. Akibatnya, warga yang biasanya menghabiskan waktu sekitar 30 menit saja menuju Tawau, saat ini harus memutar ke Pelabuhan Tunontaka di Pulau Nunukan untuk menyeberang ke Tawau secara resmi menggunakan kapal feri dengan durasi hingga 3 jam. Selain menambah biaya dan waktu, warga Sebatik juga kesulitan menjual komoditas hasil kebun mereka yang biasa dijual ke Tawau, terutama pisang. Akhirnya, praktik ilegal kembali marak terjadi, terutama di sungai perbatasan yang ada di Desa Aji Kuning. Melalui aktivitas ilegal ini, warga tidak memiliki daya tawar untuk menetapkan harga tinggi dan mereka rentan terhadap aksi penangkapan patroli perbatasan.

Persoalan topografi yang berkontribusi pada kemiskinan juga terjadi di Kabupaten Bima. Senada dengan Nunukan, Kabupaten Bima juga memiliki tiga variasi topografi utama, yaitu pegunungan, perbukitan, dan dataran/pesisir. Dari sisi konektivitas, persoalan yang dihadapi warga miskin, seperti para perempuan KPM yang diwawancarai dalam kajian ini, adalah jauhnya jarak menuju lokasi kerja atau pusat perekonomian seperti pasar serta jarangny kendaraan umum yang beroperasi di wilayah mereka. Jika tidak ada kendaraan umum dan uang mereka terbatas untuk naik ojek, beberapa perempuan KPM yang diwawancarai mengaku lebih memilih berjalan kaki.

Kemudian, dari sisi geologi, tanah di Kabupaten Bima termasuk ordo entisol, inseptisol, vertisol, dan andisol. Tanah entisol sendiri mempunyai sifat mengembang saat basah dan mengerut atau retak-retak saat kering. Sifat tanah tersebut membuat akar tanaman, terutama yang bersifat semusim, menjadi putus. Akibatnya, lahan

di Bima yang didominasi ordo entisol menjadi kurang baik untuk pertanian. Karena sifat tanahnya yang tidak menyimpan air juga, pertanian di Kabupaten Bima bergantung pada sistem tadah hujan. Hal ini membuat petani di Bima terlalu bergantung pada hujan yang tidak dapat mereka kendalikan sehingga kapabilitas mereka untuk mengatur masa tanam dan panen juga rendah. Padahal, pertanian merupakan sektor yang paling banyak digeluti oleh warga Bima, yaitu 50,4% dari total penduduk 15 tahun ke atas yang bekerja (BPS Kabupaten Bima 2017, 74). Untuk penduduk perempuan yang bekerja, 46,14% di antaranya bekerja di sektor pertanian (BPS Kabupaten Bima 2017, 74). Hal ini menunjukkan persoalan kemiskinan masih akan menjadi tantangan pada masa depan selama sektor pertanian tidak dikelola dengan baik.

*Kedua*, posisi perempuan yang lemah dalam konteks lingkungan masing-masing. Untuk Kabupaten Nunukan, posisi perempuan yang lemah terkait dengan status sebagian dari mereka yang merupakan mantan TKW dari Malaysia. Nunukan merupakan daerah transit bagi TKI dari berbagai daerah di Indonesia yang akan menuju ke negara bagian Sabah, Malaysia. Sayangnya, banyak TKI tersebut datang ke Malaysia tanpa dilengkapi dengan dokumen resmi dan atau prosedur yang benar. Akibatnya, banyak TKI yang dideportasi kembali ke Indonesia melalui pintu Nunukan, termasuk TKI perempuan. Banyak dari TKW yang dideportasi ini memilih untuk menetap di Nunukan. Misalnya pada deportasi 10 Agustus 2017, 69 orang dari 114 TKI memilih untuk tinggal di Nunukan (Korem 091 Aji Surya Natakesuma 2017). Status mereka sebagai TKI “ilegal” biasanya dilatarbelakangi oleh tingkat pendidikan dan tingkat keahlian kerja yang rendah. Akibatnya, mereka tidak dapat mencari pekerjaan yang layak di Nunukan. Beberapa mantan TKW asal Flores yang ditemui di Nunukan (dan menjadi penerima program bansos untuk penanggulangan kemiskinan) kemudian mendapatkan pekerjaan sebagai pembantu rumah tangga (sekitar Rp700.000–800.000/bulan), buruh kasar (Rp70.000/hari), hingga menjadi penjual sayur keliling (Rp20.000–50.000/hari). Sebagian dari mereka tergolong sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan

Sosial (PMKS) dan menjadi Keluarga Penerima Manfaat (KPM) untuk bantuan-bantuan sosial.

Sementara itu, di Kabupaten Bima, posisi perempuan yang lemah berkaitan erat dengan struktur sosial yang berlaku. Sejak masa Sultan Abdul Hamid tahun 1792–1819 Masehi, ditetapkan empat golongan masyarakat Bima, yaitu 1) golongan raja-raja, 2) para bangsawan yang memiliki jabatan tertentu dalam roda pemerintahan secara turun-temurun, 3) pegawai istana, 4) rakyat biasa yang terdiri atas petani, nelayan, dan pedagang. Para perempuan KPM yang menerima program bantuan penanggulangan kemiskinan dan diwawancarai dalam kajian ini, berasal dari golongan empat. Selain stratifikasi di atas, struktur sosial di Bima juga mengenal norma lokal bahwa kewajiban laki-laki adalah bekerja (mencari nafkah), sedangkan kewajiban perempuan adalah mengurus rumah tangga dan bekerja (MAL 2018). Melalui wawancara mendalam diketahui bahwa para perempuan KPM mengalami beban ganda untuk melaksanakan peran reproduktif sekaligus produktif. Terdapat juga pandangan dari para perempuan itu sendiri yang merasa tabu jika suaminya membantu pekerjaan rumah tangga. Struktur sosial serta pranata gender yang masih kental dengan patriarki ini berdampak pada lemahnya kontrol perempuan dalam pengambilan keputusan di dalam rumah tangga.

*Ketiga*, perempuan, baik di Kabupaten Nunukan maupun Bima tetap mengalami kendala *time poverty*, yaitu perempuan menghabiskan waktu lebih banyak dibandingkan laki-laki dalam satu hari karena berbagai aktivitas yang dilakukan perempuan, baik produktif maupun reproduktif. Di Nunukan sebagai daerah heterogen, sistem sosial dalam hal ini sistem keluarga (*kinship system*, seperti bilateral dan patrilineal) di dalam tiap-tiap suku yang mengatur peran dan posisi perempuan dan laki-laki, tidak terlalu berpengaruh pada kondisi kapabilitas perempuan dalam persoalan kemiskinan di Nunukan. Kecenderungan pembagian peran yang kaku antara perempuan dan laki-laki, yaitu bahwa hanya laki-laki yang boleh mencari nafkah (produktif), sedangkan perempuan bertugas dalam

urusan-urusan domestik rumah tangga (reproduktif) tidak terjadi. Jika merujuk pada Soetjipto dan Adelina (2013, 34), perempuan dalam ideologi patriarki berperan dalam memastikan kestabilan sosial yang diberi hak dan kewajiban sebatas sebagai istri dan ibu yang mengasuh. Namun, pola tersebut tidak tampak pada analisis terhadap rumah tangga dari lima suku di Kabupaten Nunukan. Namun, tetap ada persoalan *time poverty*.

Di Bima, sistem keluarga menganut bilateral. Seiring dengan perkembangan zaman, sudah mulai ada pergeseran paradigma mengenai posisi dan tugas perempuan dalam rumah tangga, khususnya di daerah perkotaan di mana laki-laki dan istri bersama-sama mengurus anak dan rumah tangga. Akan tetapi, ideologi patriarki, nyata terasa terutama di dalam keluarga para perempuan KPM di daerah perdesaan yang diwawancarai. Para perempuan KPM mengalami *time poverty*. Bahkan, ada yang merasa malu jika suaminya turut membantu melakukan berbagai pekerjaan rumah.

Kesimpulan masih adanya *time poverty* sebagai kendala nyata para perempuan dalam KPM menyiratkan pentingnya intervensi dalam program penanggulangan kemiskinan dan perempuan yang menasar persoalan struktural agar relasi gender di dalam keluarga menjadi lebih seimbang. Dengan demikian, laki-laki atau suami tidak selalu membebankan pekerjaan reproduktif (mengasuh anak, mencuci, memasak, dsb.) kepada perempuan dan mau membantu pekerjaan istrinya dalam mengurus rumah tangga.

*Keempat*, kapabilitas perempuan yang rendah dalam pengambilan keputusan pada program-program penanggulangan kemiskinan dan di masyarakat. Menurut Amartya Sen, kemiskinan bukanlah sekadar kurangnya pendapatan, melainkan juga tentang apa yang tidak dapat dilakukan seseorang. Oleh karena itu, dalam menanggulangi kemiskinan, Amartya Sen menekankan pentingnya partisipasi aktif individu-individu tersebut terkait hal-hal yang penting menurut mereka, bukan sekadar penilaian menurut pembuat kebijakan (Williams 2016, 7–8). Dalam konteks pengertian di atas, salah satu cara paling efektif untuk mengubah kondisi kemiskinan adalah

melalui kebijakan. Dampak kebijakan bukan hanya akan dirasakan oleh satu individu, melainkan oleh banyak individu yang menjadi subjek kebijakan tersebut. Oleh karena itu, kapabilitas untuk turut andil dalam proses pembuatan kebijakan menjadi penting bagi masyarakat miskin di Nunukan dan Bima.

Pada kasus Nunukan, analisis terhadap hasil wawancara mendalam dengan 12 Keluarga Penerima Manfaat (KPM) menunjukkan bahwa tingkat partisipasi dan kemampuan perempuan untuk mengajukan pendapat dalam rapat-rapat yang diadakan, baik di desa maupun komunitas adat masih lebih rendah dibandingkan laki-laki. Perbedaan tingkat partisipasi dan kemampuan tersebut dapat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan kondisi kesehatan dari para perempuan tersebut. Demikian pula yang terjadi di Bima. Dari 12 KPM yang diwawancarai (dua di antaranya berstatus janda dan orang tua tunggal), mereka semua adalah ketua kelompok PKH dan sudah memperlihatkan kemampuan partisipasi dan kontrol dalam pengelolaan bantuan yang diterima anggota kelompoknya. Namun, mayoritas dari mereka mengatakan jarang menghadiri rapat desa, perkumpulan adat, ataupun lembaga agama di wilayahnya. Jadi, para perempuan KPM di Bima sudah mampu melakukan partisipasi dan kontrol dalam program penanggulangan kemiskinan (khususnya dari pemerintah pusat) dalam kapasitasnya sebagai ketua PKH. Namun, mereka masih belum mampu memperluas kapabilitas mereka ke dalam kegiatan PKK atau rapat desa. Hal ini menjadi salah satu catatan krusial mengenai pentingnya asistensi khusus bagi para perempuan KPM ketua PKH agar dapat diberi ruang untuk berpartisipasi dan berkontribusi lebih luas di masyarakat.

Keempat hal di atas menjadi persoalan yang harus dihadapi oleh pemerintah pusat secara umum dan dua bupati perempuan di Nunukan dan Bima secara khusus. Kebijakan yang diterapkan oleh Bupati Asmin Laura Hafid di Kabupaten Nunukan dan Bupati Indah Damayanti Putri di Kabupaten Bima, tentu bukan hanya untuk kepentingan pragmatis agar dapat terpilih kembali pada pilkada selanjutnya, tetapi lebih kepada tanggung jawab dalam menjalankan

amanah suara rakyat yang telah memercayai mereka berdua sebagai pemimpin di daerah masing-masing.

## **B. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dan Persoalan Perempuan di Nunukan dan Bima**

Penjelasan di atas mengungkap bahwa kemiskinan dan perempuan masih menjadi persoalan krusial di Kabupaten Nunukan dan Bima. Oleh karena itu, penting bagi kedua bupati di Kabupaten Nunukan dan Bima memikirkan cara untuk menanggulangnya, diharapkan dengan perspektif gender. Sebenarnya dalam tataran kelembagaan, pemerintah pusat melalui Kementerian Sosial telah memiliki kebijakan penanggulangan kemiskinan yang berperspektif gender. Hal ini dapat dilihat dari penerima KPM yang di atasnamakan pada perempuan karena perempuan lebih mampu mengelola bantuan sosial (bansos) untuk kepentingan keluarga.

*Pertama*, Kabupaten Nunukan. Bupati Asmin Laura Hafid yang saat ini menjabat sebagai Bupati Nunukan untuk periode 2016–2018, memiliki visi dan misi untuk mewujudkan Nunukan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi berbasis agrobisnis menuju masyarakat yang maju, aman, adil, dan sejahtera. Sebetulnya, Asmin Laura Hafid memiliki kapabilitas pengalaman politik dan pengetahuan ekonomi. Akan tetapi, itu tampaknya tidak diejawantahkan dengan baik. Jika dilihat lebih detail, visi dan misi Bupati Nunukan ini adalah 1) mengakselerasi peningkatan infrastruktur wilayah perbatasan dan daerah tertinggal untuk mendukung pembangunan agrobisnis berwawasan lingkungan; 2) meningkatkan kualitas pelayanan dasar yang berkeadilan; 3) meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik; dan 4) mewujudkan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat dengan mengedepankan supremasi hukum (Bappedalitbang Kabupaten Nunukan 2018). Meninjau visi dan misi dari Bupati Asmin Laura Hafid, sama sekali tidak ada kata “kemiskinan” yang secara eksplisit disebutkan. Sejauh ini, peneliti belum menemukan inisiatif murni Bupati Asmin Laura Hafid untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan yang menysasar perempuan.

Namun, SKPD memiliki beberapa program penanggulangan kemiskinan, meskipun belum ada yang khusus menyasar perempuan, sebagai berikut: 1) mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin, 2) meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin, 3) mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha ekonomi mikro dan kecil, 4) menyinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan (Bappedalitbang Kabupaten Nunukan 2018). Untuk melaksanakan strategi di atas, ditetapkan program percepatan penanggulangan kemiskinan dengan memberikan 1) bantuan kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga (PKH, KIS, dan PBI-D); 2) kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat (PKPPM); 3) kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil (bantuan UMKM, kelompok petani, dan nelayan); dan 4) kelompok program-program lainnya (SOA, bus sekolah) (Bappedalitbang Kabupaten Nunukan 2018). Meninjau skema pemberian bantuan di atas, tampak sebagian besar masih mengadopsi program kebijakan penanganan kemiskinan dari pemerintah pusat (PKH, KIS, PKPPM, dan UMKM).

Program-program tersebut dilaksanakan oleh tiga dinas terkait, yakni Dinas Sosial, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, serta Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Berdasarkan data yang terdapat di Bab III, program PKH dilaksanakan oleh Dinas Sosial. Namun, proporsi anggaran yang benar-benar dipakai untuk kegiatan penanggulangan kemiskinan hanya sebesar 0,22% dari anggaran total Dinas Sosial. Hal ini mengindikasikan bahwa kegiatan fasilitasi PKH tidak dijalankan dengan optimal. Alokasi anggaran yang kecil merupakan konsekuensi logis dari tidak adanya isu penanggulangan kemiskinan dalam visi-misi Kabupaten Nunukan 2016–2021.

Untuk penanggulangan kemiskinan di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB), jauh lebih baik dibandingkan Dinas Sosial Kabupaten Nunukan. Namun, program dari DP3AP2KB

lebih menyoar pada pengembangan kemampuan perempuan dan anak dalam hal perlindungan, pembinaan organisasi, dan penciptaan kota layak anak. Sementara itu, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa yang melakukan kegiatan fasilitasi rastra (dari pemerintah pusat), pelatihan keterampilan manajemen BUMDes, dan fasilitasi kemitraan swasta dan UMKM perdesaan. Program yang dilakukan Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa sudah mengarah kepada pendekatan kapabilitas.

Menyoroti program-program penanggulangan kemiskinan yang diimplementasikan oleh SKPD di Kabupaten Nunukan, program itu tidak ada yang spesifik menyoar perempuan. Oleh karena itu, wajar jika mayoritas perempuan KPM yang diwawancarai dalam kajian ini, sebagaimana sudah dipaparkan di Bab III, mengatakan tidak merasakan manfaat dari program pemerintah kabupaten terkait kemiskinan. Bahkan, dua KPM mengatakan tidak tahu ada program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah kabupaten. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa program penanggulangan kemiskinan dari Pemerintah Kabupaten Nunukan ternyata masih kurang dirasakan oleh masyarakat miskin yang menjadi responden kajian ini. Masyarakat lebih merasakan dampak manfaat dari program kebijakan penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah pusat.

*Kedua*, Kabupaten Bima. Meski penerimaan APBD yang kecil juga menjadi persoalan, Pemerintah Kabupaten Bima melalui SKPD berupaya melakukan inovasi-inovasi. Bupati Indah Damayanti Putri (selanjutnya disebut Indah) memiliki visi, yaitu “Terwujudnya Kesejahteraan Sosial yang Adil, dari dan oleh untuk Masyarakat dengan Religius, Aman, Makmur, Amanah dan Andal (RAMAH)” dan misi sebagai berikut: 1) menumbuhkembangkan dan menggalang potensi sosial masyarakat berdasarkan potensi sumber kesejahteraan sosial (PSKS), 2) meningkatkan kesejahteraan sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), 3) memberdayakan individu/kelompok/keluarga dan satuan sosial lainnya dalam masyarakat, dan 4) meningkatkan peran serta dan tanggung jawab sosial masyarakat



terhadap bantuan sosial dan pemberdayaan masyarakat. Melalui visi dan misi ini, terlihat bahwa adanya keinginan dari bupati untuk turut serta melibatkan masyarakat dalam pelaksanaan programnya.

Harus diakui, sebagian besar kebijakan terkait penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Bima masih mengadopsi kebijakan pemerintah pusat (seperti KPM PKH, PRSE, Rastra, dan KUBE). Namun, Bupati Indah memiliki kepedulian pada persoalan terkait kemiskinan dan perempuan. Bahkan, kepemimpinan Bupati Indah telah memiliki kapabilitas untuk mendorong dan menggerakkan aparat birokrasinya, khususnya di DP3AP2KB dan Dinas Sosial untuk melakukan berbagai inisiatif untuk menanggulangi persoalan perempuan dan kemiskinan. Meskipun peneliti belum menemukan inisiatif atau konsep yang datang murni dari Bupati Indah untuk penanggulangan kemiskinan dan perempuan, setidaknya ia diuntungkan dengan inovasi dan kerja birokrasi yang aktif. Melalui program SIMAWAR dan MESSRA, pemerintah membuka ruang bagi peningkatan partisipasi masyarakat. Program SIMAWAR ini bertujuan untuk menanggulangi dengan cepat kasus kekerasan yang terjadi pada perempuan dan anak. Informasi dan pendaftaran tentang kondisi perempuan dapat menjadi bahan rujukan dalam pengambilan keputusan (PPT Bappeda Kabupaten Bima 2018). Program Melayani Sampai Serambi Rakyat (MESSRA) bermaksud memberikan layanan kepada masyarakat pada hari libur bertempat di kantor camat. Kedua program ini memberikan ruang kepada masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik secara daring dan bersifat *bottom up*. Bupati Indah Damayanti Putri juga mendorong adanya program dana desa untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan menetapkan Perbup No. 5/2018 tentang Pedoman Penyusunan APBDes. Peraturan itu mengalokasikan 20% dari dana desa untuk capaian target ekonomi desa, capaian target untuk mengurangi tingkat kemiskinan, pengurangan pengangguran terbuka, dan pemenuhan pelayanan dasar, termasuk juga untuk Pengarusutamaan Gender (PUG).

Meski beberapa program di atas bagus, pelaksanaannya masih memiliki kelemahan karena perencanaan anggaran yang masih belum baik, dan program tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan karena masih dalam tahap awal. Melihat pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan, khususnya kekerasan terhadap perempuan dan anak melalui program SIMAWAR, dan peningkatan pelayanan publik terkait administrasi kependudukan melalui program MESSRA dapat disimpulkan bahwa pendekatan kapabilitas sudah dilaksanakan melalui dua program tersebut. Dalam hal ini secara tidak langsung, Pemerintah Kabupaten Bima telah membuka ruang bagi masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam pelaksanaan program SIMAWAR dan MESSRA.

*Ketiga*, dalam tataran teoretis, kajian ini menemukan kelemahan dari pendekatan kapabilitas, yang tidak menyentuh persoalan struktural berupa hubungan gender yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan di rumah tangga yang berkontribusi pada problem *time poverty*. Dengan merefleksikan dua kesimpulan di subbab “A. Karakteristik Kemiskinan dan Perempuan di Nunukan dan Bima” dan subbab “B. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dan Perempuan di Nunukan dan Bima”, penelitian ini menemukan adanya kelemahan pendekatan kapabilitas. Pendekatan kapabilitas memang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat dan lebih dekat dengan upaya pemberdayaan perempuan. Namun, itu belum menyentuh persoalan struktural berupa hubungan gender yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan di rumah tangga. Maka dari itu, perlu dipikirkan cara mengatasi persoalan *time poverty* yang tidak bisa dipecahkan dengan pendekatan kapabilitas biasa seperti dirumuskan Amartya Sen (tanpa tahun) atau (Goodpal 2017) yang fokus pada peningkatan kesejahteraan dengan cara meningkatkan keberdayaan manusia sehingga mampu menjaga dirinya, tidak semata-mata pada program-program kesejahteraan, tetapi mendorong inisiatif pemberdayaan (*empowerment*) (Goodpal 2017). Padahal, upaya melakukan pemberdayaan itu tidak bisa optimal jika tidak menysar relasi gender di dalam keluarga para penerima program

bansos. Sebagaimana hasil kajian ini, di dalam keluarga para perempuan KPM, ada persoalan relasi gender yang tidak seimbang antara suami-istri, patriarki, dan *time poverty*. Persoalan itu tidak akan muncul dan bisa dipahami jika hanya menggunakan pendekatan kapabilitas biasa. Jadi, pada titik inilah, tampak jelas kontribusi kajian ini yang menganalisis kemiskinan dengan perspektif gender karena dapat memberikan berbagai temuan dan kesimpulan baru yang tidak akan muncul jika analisis semata menggunakan pendekatan kapabilitas biasa, tanpa perspektif gender.

### **C. Modal Sosial dan Politik dan Kapabilitas Perempuan Kepala Daerah di Nunukan dan Bima**

Untuk menjelaskan mengapa kedua perempuan kepala daerah di Kabupaten Nunukan dan Bima memperlihatkan potret yang sedikit berbeda, dapat ditelusuri dan dianalisis dari aspek modal sosial dan politiknya. Dilandasi Putnam (1993) dan Dewi (2015), analisis “modal sosial dan politik” perempuan kepala daerah untuk penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan dilakukan. Modal sosial dan politik merujuk pada modal sosial yang dimiliki perempuan kepala daerah di Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Bima yaitu 1) “jaringan” mereka dengan organisasi atau asosiasi perempuan di daerahnya, 2) “norma timbal balik” di antara perempuan pemimpin dengan warga, khususnya kaum perempuan, 3) “kepercayaan” yang tumbuh antara perempuan pemimpin dan warga, khususnya kaum perempuan. Hasil analisis terhadap modal sosial dan politik kedua perempuan kepala daerah adalah sebagai berikut.

*Pertama*, Asmin Laura Hafid sebagai Bupati Nunukan memiliki modal sosial dan politik yang kurang kuat, tecermin dari 3 aspek modal sosialnya, yaitu dari jaringan dengan organisasi atau asosiasi perempuan, norma timbal balik, dan kepercayaan. Hal ini berkontribusi pada sulitnya menemukan inisiatif atau konsep kebijakan penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan dari Bupati Laura. Inisiatif justru dari SKPD, yaitu Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa yang melakukan kegiatan fasilitasi rastra (dari pe-

merintah pusat) dan pelatihan keterampilan manajemen BUMDes, serta fasilitasi kemitraan swasta dan UMKM perdesaan. Namun, program-program ini tidak secara khusus menyoal perempuan. Oleh sebab itu, wajar jika mayoritas perempuan KPM yang diwawancarai dalam kajian ini, sebagaimana sudah dipaparkan di Bab III, mengatakan tidak merasakan manfaat dari program pemerintah kabupaten terkait kemiskinan.

*Kedua*, Indah Damayanti Putri sebagai Bupati Bima memiliki modal sosial dan politik yang lebih kuat dibandingkan Bupati Nunukan. Indah memiliki modal sosial dan politik yang kuat, tecermin dari 3 aspek modal sosial, yaitu jaringan dengan organisasi atau asosiasi perempuan, norma timbal balik, dan kepercayaan. Indah telah memupuk dan menjalin interaksi dengan perempuan dari berbagai kalangan sejak dia masih istri Bupati Bima Ferry Zulkarnain (pada tahun 2005) sampai tahun 2013. Menariknya, meskipun Indah memiliki modal sosial dan politik yang kuat, tim belum menemukan satu konsep yang terintegrasi inisiatif murni dari Bupati Indah untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan. Indah memaparkan beberapa program yang menurutnya untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan, seperti pendampingan perempuan penenun dan pariwisata, tetapi masih sporadis. Sejauh ini, Indah belum secara khusus merumuskan sebuah program bersama dengan organisasi perempuan dan DPRD untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan. Modal sosial dan politik Indah yang kuat tetap memberikan dampak positif baginya yang memahami berbagai persoalan perempuan di Bima, mengakui pentingnya peran berbagai organisasi perempuan, dan mendorong aparat birokrasi, khususnya di DP3AP2KB dan Dinas Sosial, melakukan berbagai inovasi untuk menanggulangi persoalan perempuan dan kemiskinan seperti SIMAWAR. Bupati Indah diuntungkan dengan inovasi dan kerja birokrasi yang aktif.

*Ketiga* analisis mengenai modal sosial dan politik perempuan kepala daerah untuk penanggulangan kemiskinan memperlihatkan pentingnya keberadaan jaringan partisipasi warga dengan pemerintah

daerah, yang mensyaratkan adanya *civil society* yang beragam dan aktif di daerah tersebut. Sesuai hasil observasi dan pengamatan di lapangan, di Bima lebih banyak terdapat asosiasi atau ormas (Garda Asakota, Lapeksdam PCNU Bima, dan Peksos PA) dibandingkan Nunukan. Asosiasi warga yang beragam dan aktif akan memberikan masukan dan menjadi mitra bagi perempuan kepala daerah dalam memberi masukan atau implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan. Misalnya, di Bima dengan penandatanganan antara SKPD dengan beberapa asosiasi warga dan LSM mengenai pencatatan pelaporan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Jadi, modal perempuan kepala daerah tidak hanya tergantung pada 3 aspek yang berasal dari kapabilitas internal perempuan kepala daerah, tetapi juga dari kondisi keragaman atau keaktifan asosiasi warga atau LSM di daerah tersebut. Selain itu, hal yang tidak kalah pentingnya adalah aparat birokrasi lokal yang kreatif dan inovatif berperan penting dalam mendukung kinerja kepemimpinan bupati dalam penanggulangan kemiskinan dan perempuan seperti di Bima.

Berdasarkan penjelasan tersebut, Bupati Laura dan Bupati Indah dan dengan latar belakang pendidikan, keluarga, politik memiliki modal sosial dan politik tidak hanya sebagai pribadi sekaligus juga sebagai kepala daerah. Namun, modal sosial dan politik tidaklah cukup sehingga perlu juga dukungan legislatif dan birokrasi. Di sinilah diperlukan kapabilitas kepala daerah untuk bersinergi dengan legislatif dan eksekutif untuk mendapatkan dukungan atas program-programnya yang tertuang dalam visi dan misinya sehingga bisa dilaksanakan. Kasus di Kabupaten Bima, potensi kapabilitas Bupati Indah lebih baik dibandingkan Bupati Nunukan. Hal ini ditunjukkan dengan adanya inovasi dan dukungan aparat birokrasi dan legislatif di Kabupaten Bima. Sementara itu, kapabilitas Asmin Laura Hafid sebagai Bupati Nunukan menghadapi tantangan disebabkan ketidakharmonisan hubungannya dengan DPRD Kabupaten, yang berdampak pada partai-partai pengusungnya (kecuali Hanura) kecewa dan berbalik mempertanyakan kebijakan-kebijakannya, termasuk mempertanyakan kinerjanya dalam menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan di daerahnya.

## D. Rekomendasi

*Pertama*, mewajibkan persoalan kemiskinan dan perempuan sebagai agenda prioritas yang harus masuk ke dalam visi, misi, dan program kerja para politisi perempuan yang akan maju dalam pilkada langsung. Kemudian, para perempuan kepala daerah wajib mengejawantahkannya sebagai salah satu program kerja unggulan yang dimasukkan dalam RPJMD atau RPJPD. Hal ini mengingat persoalan kemiskinan dan perempuan tidak selalu menjadi prioritas oleh para perempuan kepala daerah.

*Kedua*, pemerintah daerah, khususnya yang dipimpin oleh perempuan kepala daerah, harus bekerja sama dengan asosiasi warga, terutama akademisi, aktivis, organisasi perempuan untuk bersama-sama merumuskan konsep atau kebijakan sesuai karakteristik persoalan kemiskinan dan perempuan di daerahnya.

*Ketiga*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebaiknya terus mengembangkan berbagai program penanggulangan kemiskinan tidak hanya dengan pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar, tetapi juga menggunakan pendekatan kapabilitas dengan perspektif gender. Pendekatan kapabilitas dengan perspektif gender akan memberikan ruang pada para penerima program penanggulangan kemiskinan untuk berpartisipasi sebagai subjek, bukan sekadar objek bantuan, serta menemukenali relasi gender yang tidak seimbang antara perempuan dan laki-laki.

*Keempat*, perlu dibuat program pendampingan khusus dalam pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan dan perempuan dengan pendekatan kapabilitas untuk mengatasi kelemahan pendekatan kapabilitas yang tidak menyentuh persoalan struktural relasi gender perempuan dan laki-laki dalam keluarga. Program tersebut dapat dilakukan pada dua subjek. Subjek *pertama* adalah pemerintah daerah (baik eksekutif maupun legislatif) yang perlu diberi pelatihan tentang PUG dalam merumuskan kebijakan dan pelatihan tentang anggaran responsif gender dalam penyusunan anggaran kebijakan/program. *Kedua*, subjek penerima kebijakan/

program, yaitu masyarakat, misalnya, berupa kelas penyadaran gender bagi suami dan istri KPM. Hal ini karena pendekatan kapabilitas, meskipun berorientasi pada pemberdayaan masyarakat dan lebih dekat dengan upaya pemberdayaan perempuan, belum menyentuh persoalan struktural berupa hubungan gender yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan di rumah tangga yang berkontribusi pada problem *time poverty*. Kelas ini akan memberikan penyadaran pentingnya saling membantu dan berbagi peran bersama-sama saling melengkapi (*complementary*) dalam berbagai urusan rumah tangga. Dengan demikian, perempuan tidak terbebani dengan banyaknya pekerjaan reproduktif dan produktif.

*Kelima*, perlu dibuat program khusus pendampingan bagi kepala desa, ketua PKK, dan aparat desa setempat, untuk mengundang dan melibatkan para perempuan ketua kelompok PKH (dan program bansos lainnya) agar dapat hadir dan berpartisipasi dalam rapat desa, musrenbangdes, dan kegiatan PKK. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa para perempuan KPM yang menjadi ketua kelompok PKH sudah mampu melakukan partisipasi dan kontrol dalam program penanggulangan kemiskinan. Namun ternyata, posisi mereka sebagai ketua kelompok tidak serta-merta menjamin kapabilitas mereka dapat terlibat aktif di masyarakat, seperti dalam rapat desa, PKK atau musrenbangdes.



## Daftar Pustaka

- Admin. 2015. “Kharismatik Sukses Pecahkan ‘Mitos’”. Diakses pada 7 Agustus 2018 dari <http://www.visioner.co.id/berita-kharismatik-sukses-pecahkan-%E2%80%9Cmitos%E2%80%9D-421.html>.
- Afshar, H. 1998. “Introduction: Women and Empowerment-Some Illustrative Studies”. Dalam *Women and Empowerment: Illustrations from the Third World*, ed. Haleh Afshar. Great Britain: Macmillan Press.
- Agnes, P. 2013. “Sistem ‘Percabangan’ dalam Kekerabatan Suku Bima”. Diakses pada 27 Agustus 2018 dari <http://www.wacana.co/2013/07/sistem-kekerabatan-suku-bima/>
- Ambarwati. 2018. “Bupati Nunukan yang Cantik Ini Baru Berulang Tahun ke-32”. Diakses pada 1 Agustus 2018 dari <http://www.kliksamarinda.com/berita-6510-bupati-nunukan-yang-cantik-ini-baru-berulang-tahun-ke32.html>.
- Anwar, M. C. 2005. “Asmin Laura Hafid, Sekali Tumbang, Dua Sejarah Dilewati”. Diakses pada 28 Januari 2019 dari <http://kaltim.prokal.co/read/news/253218-asmin-laura-hafid-sekali-tumbang-dua-sejarah-dilewati>.
- Arfan, M. 2016. “Asmin Laura Siap Tunaikan Janji Kampanye”. Diakses pada 4 Februari 2019 dari <http://kaltim.tribunnews.com/2016/06/01/asmin-laura-siap-tunaikan-janji-kampanye>.
- Arfan, M. 2016. “Wahyuni Yakin Kasus Kekerasan terhadap Perempuan Banyak tak Muncul ke Permukaan”. Diakses pada 21 Oktober 2018 dari <http://kaltim.tribunnews.com/2016/08/20/wahyuni-yakin-kasus-kekerasan-terhadap-perempuan-banyak-tak-muncul-ke-permukaan>.



- Arifin, H. 2003. "Perempuan, Kemiskinan, dan Pengambilan Keputusan." *Jurnal Analisis Sosial* 8, no. 2 (Oktober).
- Ariyanti, F. 2017. *BPS: Tingkat Kemiskinan di RI Makin Parah Selama 6 Bulan*. 17 Juli. Diakses pada 2 Februari 2018 dari <http://bisnis.liputan6.com/read/3025513/bps-tingkat-kemiskinan-di-ri-makin-parah-selama-6-bulan>.
- Badan Pengelola Perbatasan Provinsi Kalimantan Utara. 2014. *Produk Unggulan Kabupaten Perbatasan (Nunukan dan Malinau) Kalimantan Utara Tahun 2014*. Tanjung Selor: BPP Provinsi Kaltara.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Bima. 2017. *Kabupaten Bima dalam Angka 2017*. Bima: BPS Kabupaten Bima.
- Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara. 2018. Diakses pada 1 Agustus 2018 dari <http://jdih.nunukankab.go.id/profile/sejarah>.
- Bain, C., Elizabeth Ransom, dan Iim Halimatusa'diyah. 2018. "Weak Winners' of Women's Empowerment: The Gendered Effects of Dairy Livestock Assets on Time Poverty". *Journal of Rural Studies* 61: 100–109.
- Bappeda Kabupaten Bima. 2017. "Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Bima", 30 November 2017.
- Bappeda Kabupaten Bima. 2018. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Bima dalam Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan Pemberdayaan Perempuan. Paparan disampaikan pada FGD Tim Gender Pusat Penelitian Politik LIPI 9 Mei 2018 di Bima.
- Bappedalitbang Kabupaten Nunukan. 2018. "Kebijakan Kabupaten Nunukan dalam Menanggulangi Kemiskinan". Dalam *Diskusi Kelompok Terfokus Kebijakan Perempuan Kepala Daerah dalam Penanggulangan Persoalan Kemiskinan dan Perempuan*, Nunukan, 4 April 2018.
- Bappenas. 2005. *Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahun 2005-2025*. Jakarta: Bappenas.
- Bastos, A., S. F. Casaca, F. Nunes, dan J. Pereirinha. 2009. "Women and Poverty: A Gender Sensitive Approach," *The Journal of Socio Economics* 38: 764–778.

- Bird, Kate, Andy McKay, dan Isaac Shinyekwa. 2010. "Isolation and poverty The relationship between spatially differentiated access to goods and services and poverty". *ODI Working Paper 322 dan CPRC Working Paper 162*. Diakses pada 15 Agustus 2018 dari <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5516.pdf>.
- Boix, Carles, dan Daniel N. Posner. 1996. "Making Social Capital Work: A Review of Robert Putnam's Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy," Harvard University paper No. 96-4 (June). Diakses pada 13 November 2018 dari <http://web.mit.edu/posner/www/papers/9604.pdf>.
- BPS Kabupaten Bima. 2015. *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Bima 2015*. Bima: BPS Kabupaten Bima.
- BPS Kabupaten Bima. 2017. *Kabupaten Bima dalam Angka 2017*. Bima: BPS Kabupaten Bima.
- BPS Kabupaten Nunukan. 2011. *Nunukan dalam Angka 2011*. Nunukan: BPS Kabupaten Nunukan.
- BPS Kabupaten Nunukan. 2015. "Garis Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Nunukan Tahun 2005–2017". 17 September. Diakses 2 Februari 2018 dari <https://nunukankab.bps.go.id/dynamicstable/2015/09/17/21/garis-kemiskinan-jumlah-dan-persentase-penduduk-miskin-di-kabupaten-nunukan-tahun-2005-2017>.
- BPS Kabupaten Nunukan. 2016. *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Nunukan 2016*. Nunukan: BPS Kabupaten Nunukan.
- BPS Kabupaten Nunukan. 2017a. *Garis Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Nunukan Tahun 2005-2017*. Diakses pada 2 Februari 2018 dari <https://nunukankab.bps.go.id/dynamicstable/2015/09/17/21/garis-kemiskinan-jumlah-dan-persentasependuduk-miskin-di-kabupaten-nunukan-tahun-2005-2017.html>.
- BPS Kabupaten Nunukan. 2017b. *Statistik Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Nunukan 2017*. Nunukan: BPS Kabupaten Nunukan.

- BPS Kabupaten Nunukan. 2017. *Kabupaten Nunukan dalam Angka 2017*. Nunukan: BPS Kabupaten Nunukan.
- “Bupati Nunukan: Holtikultura Menjanjikan secara Ekonomi”. 2017. Diakses pada 6 Agustus 2018 dari <http://kaltim.tribunnews.com/2017/10/06/bupati-nunukan-holtikultura-menjanjikan-secara-ekonomi>.
- Chant, Sylvia. 2006. “Re-thinking the ‘Feminization of Poverty’ in Relation to Aggregate Gender Indices”. *Journal of Human Development* 7, no. 2: 201–220.
- Connell, R. W. 2008. *Gender*. Cambridge: Polity Press.
- Dewi, Kurniawati Hastuti. 2017a. “Posisi dan Kinerja Perempuan Kepala Daerah dengan Kekerabatan Yang Kuat: Sebuah Komparasi”. Dalam *Perempuan Kepala Daerah dalam Jejaring Oligarki Lokal*, diedit oleh Kurniawati Hastuti Dewi, 201–222. Jakarta: LIPI Press.
- Dewi, Kurniawati Hastuti. 2017b. “Membuka Jalan Kepemimpinan Politik Perempuan dan Partisipasi Politik Perempuan”. Dalam *Perempuan Kepala Daerah Dalam Jejaring Oligarki Lokal*, diedit oleh Kurniawati Hastuti Dewi. Jakarta: LIPI Press.
- Dewi, Kurniawati Hastuti. 2015a. “Profiles, Statuses and Performance of Female Local Leaders: Impact Study of direct Local Elections”. *Indonesian Feminist Journal* 3, no. 1: 47–52.
- Dewi, Kurniawati Hastuti. 2015b. *Indonesian Women and Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia*. Singapura: NUS Press dan Kyoto University Press.
- “Di Balik Perempuan Hebat, Ada Perempuan Super”. 2017. *Inspirasi dari Perempuan*, No. 1, Desember.
- Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik Kabupaten Bima. 2017. *Buku Profil Bima 2017*. Bima: Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik, 21 November 2017.
- “Dinasti Politik Pemimpin Cantik”. Beritakaltim.co. 2016. Diakses pada 4 Februari 2019 dari <https://beritakaltim.co/2016/02/18/dinasti-politik-pemimpin-cantik/>.

- Dinas Sosial Kabupaten Bima Provinsi Nusa Tenggara Barat. 2018. “Kebijakan Perempuan Kepala Daerah dalam Menangani Permasalahan Kemiskinan dan Perempuan”. Paparan disampaikan pada FGD Tim Gender Pusat Penelitian Politik LIPI 9 Mei 2018 di Bima.
- Direktorat Penanganan Fakir Miskin Pesisir, Pulau-Pulau Kecil, dan Perbatasan Antar Negara—Kementerian Sosial RI. 2018. “Kebijakan dan Program Penanggulangan Fakir Miskin Melalui Usaha Ekonomi Produktif Kube, Bantuan Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (Rs-Rtlh) dan Sarana Prasarana Lingkungan (sarling)”. Dalam FGD *Pemikiran dan Kebijakan Perempuan Kepala Daerah dalam Penanggulangan Permasalahan Kemiskinan dan Perempuan*, LIPI Jakarta, 12 Februari 2018.
- “Dua Tahun Memimpin, Bupati Paparkan Sejumlah Keberhasilan”. Diakses pada 14 Januari 2019 dari <https://www.bimakini.com/2018/02/dua-tahun-memimpin-bupati-paparkan-sejumlah-keberhasilan>.
- Ekawati, Esty. 2017. “Kinerja Anna Sophanah dalam Mengupayakan Demokratisasi Lokal dan Kepentingan Praktis Gender.” Dalam *Perempuan Kepala Daerah Dalam Jejaring Oligarki Loka*, ed. Kurniawati Hastuti Dewi, 159–196. Jakarta: LIPI Press.
- Embu, Wilfridus Setu. 2017. 2019, Jokowi Targetkan Angka Kemiskinan Turun di Kisaran 8 Persen. 31 Juli. Diakses pada 25 Januari 2018 dari <https://www.merdeka.com/uang/2019-jokowi-targetkan-angka-kemiskinan-turun-di-kisaran-8-persen.html>.
- Espinoza-Delgado, Jose, dan Stephan Klasen. 2018. “Gender and Multidimensional Poverty in Nicaragua: An Individual Based Approach”, *World Development* 110: 466–491.
- Fukuda-Parr, Sakiko. 1999. “What Does Feminization of Poverty Mean? It Isn’t Just Lack of Income”. *Feminist Economics* 5, no. 2: 100.
- Garda Asakota. 2015. *Ratusan Massa Iringi Visi-Misi Peserta Calon Bupati Bima di PKS*. Diakses pada 13Maret 2018 dari <http://www.gardaasakota.com/2015/03/ratusan-massa-iringi-visi-misi-peserta.html>.

- Goodpal. 2017. *Poverty Perspectives: Basic Needs Approach vs. Capability Approach*. 18 Desember. Diakses 26 Januari 2018 dari <https://owlcation.com/social-sciences/Understanding-Poverty-Comparing-Basic-Needs-and-Capabilities-Approaches>.
- Griffiths, A. Phillips. 1969. "How Can One Person Represent Another." Dalam *Representation*, oleh Hanna Fenichel Pitkin, 135–137. New York: Atherton Press
- Geertz, Hildred. 1961. *The Javanese Family: A Study of Kinship and Socialization*. United States of America: The Free Press of Glencoe Inc.
- Haryanto, Alexander. 2017. *Jokowi Bahas Tiga Program Pengentasan Kemiskinan*. 24 Juli. Diakses pada 27 Januari 2018 dari <https://tirto.id/jokowi-bahas-tiga-program-pengentasan-kemiskinan-ctqT>.
- Hick, Rod. 2012. "The Capability Approach: Insights for a New Poverty Focus". *Journal of Social Policy (2012): 1*. Diakses pada 26 Januari 2018 dari [http://eprints.lse.ac.uk/39745/1/The\\_capability\\_approach\\_Insights\\_for\\_a\\_new\\_poverty\\_focus\\_\(lsero\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/39745/1/The_capability_approach_Insights_for_a_new_poverty_focus_(lsero).pdf).
- Hardjono, J. M., Nuning Akhmadi, dan Sudarno Sumarto. 2010. *Poverty and Social Protection in Indonesia*. Singapura: ISEAS.
- Haris, T., R. Kartini, D. R. Muchlisa, S. Abubakar, dan Munawar 2017. *Kesultanan Bima Masa Pra Islam Sampai Masa Awal Kemerdekaan*, diedit oleh Ahmad Yunani. Jakarta: Puslitbang Lektur, Khazanah Keagamaan, dan Manajemen Organisasi Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- IFLS. 2014. "Pengambilan Keputusan di Tingkat Rumah Tangga". Paparan disampaikan oleh SMERU Institute pada FGD Tim Gender Pusat Penelitian Politik LIPI 12 Februari 2018 di Jakarta.
- Iskandar. 2011. "Basri-Asma Gani Unggul Sementara Pilkada Nunukan". Diakses pada 1 Agustus 2018 dari <https://kaltim.antaranews.com/berita/3682/basri-asma-gani-unggul-sementara-pilkada-nunukan>
- Jahan, Rounaq. 1987. "Women in South Asian Politics", *Third World Quarterly* 9, no. 3 (July): 852–53.

- Jurdi, Syarifuddin. 2011. *Islamisasi dan Penataan Ulang Identitas Masyarakat Bima*. Makassar: UIN Alauddin Press.
- Kapal Perempuan. 2016. *Feminisasi Kemiskinan*. 10 Maret. Diakses Januari 24, 2018. <http://kapalperempuan.org/feminisasi-kemiskinan/>.
- Kementerian Komunikasi dan Informatika Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik. 2011. *Program Penanggulangan Kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II*. Jakarta: Kementerian Komunikasi Dan Informatika Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik.
- Kementerian Sosial RI. 2018. “Program Keluarga Harapan”. Diakses pada 29 Agustus 2018 dari <https://www.kemsos.go.id/program-keluarga-harapan>.
- Khadka, Sangita. 2017. (Communications Specialist, UNDP Bureau for Policy and Programme Support), “Implementation of 2030 Agenda has to be Inclusive, Participatory and Bottom-up”. Diakses pada 27 Agustus 2018 dari <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2017/07/18/implementation-of-2030-agenda-has-to-be-inclusive-participatory-and-bottom-up.html>
- Komisi Pemilihan Umum. 2016. “337 Jumlah Pendaftar Pilkada 2017, 10 daerah Paslon Tunggal. Diakses pada 4 Januari 2016 dari <https://pilkada2017.kpu.go.id/berita/detail/24>.
- Komnas Perempuan. 2012. “Prosiding Konferensi Perempuan dan Pemiskinan”. *Konferensi Perempuan dan Pemiskinan Yogyakarta, 1–4 Desember 2012*. Yogyakarta: Komnas Perempuan.
- Koran Kaltara. 2018. *Keberhasilan Visi dan Misi Bupati Nunukan Mulai Tampak*. 26 Februari. Diakses pada 13 Maret 2018 dari <http://www.korankaltara.co/read/news/2018/35305/keberhasilan-vi-si-dan-misi-bupati-nunukan-mulai-tampak.html>.
- Korem 091 Aji Surya Natakesuma. 2017. “Dokumen Bermasalah, Ratusan TKI Dideportasi Malaysia.” Diakses pada 2 Oktober 2018 dari <http://kaltim.tribunnews.com/2017/08/13/dokumen-bermasalah-ratusan-tki-dideportasi-malaysia>.

- KPUD Kabupaten Bima. 2015. “KPUD Tetapkan Pasangan DINDA sebagai Pemenang Pilkada”. Diakses pada 7 Agustus 2018 dari <http://www.visioner.co.id/berita-kpud-tetapkan-pasangan-dinda-sebagai-pemenang-pilkada-422.html>.
- KSI Indonesia. 2016. *Perspektif GESI dalam R & D untuk Kebijakan Publik yang Inklusif, Knowledge Sharing Session*. 28 Desember. Diakses 29 Januari 2018 dari <http://www.ksi-indonesia.org/in/event/detail/perspektif-gesi-dalam-r--d-untuk-kebijakan-publik-yang-inklusif>.
- KSI. 2016. “Sintesis Review GESI atas Naskah Mitra KSI.” *Knowledge Sharing Session tentang Perspektif Kesetaraan Gender dan Inklusi Sosial dalam Riset untuk Pembangunan*. Jakarta.
- Kurniawan, Hasan. 2013. “Bupati & Raja Bima ke-XVI Ferry Zulkarnaen Mangkat”. Diakses pada 7 Agustus 2018 dari <https://daerah.sindonews.com/read/820863/27/bupati-raja-bima-ke-xvi-ferry-zulkarnaen-mangkat-1388042941>
- Kusumaningtyas, Atika Nur. 2017. “Kinerja Airin Rachmi Diany, Demokratisasi Lokal, dan Kepentingan Praktis Gender”. Dalam *Perempuan Kepala Daerah dalam Jejaring Oligarki Lokal*, ed. Kurniawati Hastuti Dewi, 87–122. Jakarta: LIPI Press.
- Kelly, Rita Mae, dan Georgia Duerst-Lahti. 1995. “The Study of Gender Power and Its Link to Governance and Leadership.” Dalam *Gender Power, Leadership, and Governance*, eds. Georgia Duerst-Lahti dan Rita Mae Kelly. Amerika Serikat: The University of Michigan Press.
- Lampiran Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Pene-tapan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019.
- Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025.
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Bupati Nunukan Tahun 2017.
- Lockley, Anne, Julia Tobias, dan Adama Bah. 2013. *Hasil Kajian Gender dari Basis Data Terpadu*. Jakarta: TNP2K dan AusAID.

- Lovenduski, Joni. 1997. "Gender Politics: A Breakthrough for Women". *Parliamentary Affairs* 50, no. 4 708–709.
- Maharddhika. 2017. *12 Perempuan Kepala Daerah Terpilih*. 21 Februari. Diakses dari 2 Februari 2019 dari <http://rumahpemilu.org/12-perempuan-kepala-daerah-terpilih/>.
- Mardana, Andi. 2017. "CSW ke-61 Mengangkat Permasalahan Perempuan." *Majalah Kartini*, 7 April. Diakses pada 25 Januari 2018 dari <http://majalahkartini.co.id/berita/peristiwa/csw-ke-61-mengangkat-permasalahan-perempuan/>.
- "Matrilineal". 2018. Diakses pada 8 Agustus 2018 dari <https://kbbi.web.id/matrilineal>.
- Malingi, Alan. 2014. "Senyum yang tak Pernah Pergi". Diakses pada 7 Agustus 2018 dari <http://www.bimasumbawa.com/2014/11/senyum-yang-tak-pernah-pergi>.
- Nasruddin, M. 2017. "Putri Bugis Makassar ini ungkapkan perjuangannya menjadi Bupati Nunukan." Diakses pada 4 Februari 2019 dari <https://makassar.terkini.id/putri-bugis-makassar-ungkapkan-perjuangannya-menjadi-bupati-nunukan/>.
- Newswire. 2015. "KPU Tetapkan Pasangan Asmin-Murad sebagai Pemenang". Diakses pada 1 Agustus 2018 dari <http://kalimantan.bisnis.com/read/20151222/407/504206/kpu-tetapkan-pasangan-asmin-murad-sebagai-pemenang>.
- Niaga Asia. 2018. "Jatah Makan TKI Deportasi di Penampungan Dikurangi". Diakses pada 2 Oktober 2018 dari <https://www.niaga.asia/jatah-makan-tki-deportasi-di-penampungan-dikurangi/>
- Niaga Asia. 2018. "Kasus Kekerasan terhadap Anak dan Perempuan di Nunukan Menurun". Diakses pada 21 Oktober 2018 dari <https://www.niaga.asia/kasus-kekerasan-terhadap-anak-dan-perempuan-di-nunukan-menurun/>.
- Noor, Ida Ruwaida. 2010. "Respon Lokal dalam Pemberdayaan Ekonomi Perempuan: Kajian Dinamika Lokal dalam Perspektif Gender (Analisis Komparatif Kabupaten Lombok Timur Dan Kabupaten Bima, Nusa Tenggara Barat)". Disertasi, Departemen Sosiologi, FISIP UI, Depok.



- NRC. 2018. Direktorat Penanggulangan Fakir Miskin Pesisir, Pulau-Pulau Kecil dan Perbatasan Antar-Negara Kemensos RI, “Kebijakan dan Program Penanggulangan Fakir Miskin Melalui Usaha Ekonomi Produktif (UEP) KUBE, Bantuan Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH) dan Sarana Prasarana Lingkungan (SARLING),” FGD Tim Gender dan Politik, Pusat Penelitian Politik LIPI Jakarta, Senin 12 Februari.
- NUR. 2018. “Catatan untuk Rancangan Kajian tentang Pemikiran dan Kebijakan Perempuan kepala Daerah dalam Penanggulangan Persewaan Kemiskinan dan Perempuan”, oleh SMERU, dalam FGD tim Gender dan Politik, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, Senin 12 Februari.
- Nur, Akhyar M. 2015. “Di NTB, Kabupaten Bima Tertinggi Kasus Kekerasan Anak”. Diakses pada 21 Oktober 2018 dari <https://nasional.tempo.co/read/708243/di-ntb-kabupaten-bima-tertinggi-kasus-kekerasan-anak/full&view=ok>.
- Nurbani, Rachma Indah. n.d. *Catatan untuk Rancangan Penelitian tentang Pemikiran dan Kebijakan Perempuan Kepala Daerah dalam Penanggulangan Persewaan Kemiskinan dan Perempuan*. PPT Pemakalah, SMERU.
- Nurhaeni, Ismi Dwi Astuti. n.d. *Pedoman Teknis Penyusunan Gender Analysis Pathway (GAP) dan Gender Budget Statement (GBS)*. Jakarta: Australia Indonesia Partnership for Decentralisation.
- Nurhasim, Moch., Agus R. Rahman, Heru Cahyono, dan Rahadi T. Wiratama. 2014. *Model Kebijakan yang Memihak Kelompok/Orang Miskin Berbasis Good Governance*, diedit oleh Moch. Nurhasim. Jakarta: LIPI Press.
- . 2010. *Pembangunan, Good Governance, dan Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan: Pengalaman dan Inovasi Kabupaten Indragiri Hilir dan Kutai Kertangera*. Jakarta: LIPI Press.
- “Patrilineal”. 2018. Diakses pada 8 Agustus 2018 dari <https://kbbi.web.id/patrilineal>.
- “Pemkab Bima Optimis Raih Penghargaan APE”. Diakses pada 15 Januari 2019 dari <https://kahaba.net/berita-bima/60224/pemkab-bima-optimis-raih-penghargaan-ape.html>.

- Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 6 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017.
- Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 10 Tahun 2017 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 20 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial.
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepulauan yang Ditetapkan.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019.
- Perdana, A., dan John Maxwell. 2011. "The Evolution of Poverty Alleviation Policies: Ideas, Issues and Actors." Dalam *Employment, Living Standards and Poverty in Contemporary Indonesia*, diedit oleh Chriss Manning dan Sudarno Sumarto. Singapore: ISEAS.
- Perludem. 2015. "Jalan Terjal Perempuan Kepala Daerah: Potret Keterpilihan Perempuan dan Tantangan Lahirkan Kebijakan Pro Perempuan". Data disampaikan pada siaran pers di Jakarta, 20 Desember 2015.
- "Permudah Penanggulangan Kekerasan Perempuan, Aplikasi 'SIMAWAR' Diciptakan". 2018. Diakses pada 13 Agustus 2018 dari <https://incinews.com/read/2018/03/07/6632/permudah-penanggulangan-kekerasan-perempuan-aplikasi-simawar-diciptakan/>.
- Peterson, Janice. 1987. "The Feminization of Poverty." *Journal of Economic Issues* vol. XXI, no. 1 329.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

- “Profil Dr. Hj. Siti Maryam R. Salahuddin”. 2017. *Inspirasi dari Perempuan*, No. 1, Desember.
- Puri, Lakshmi (Assistant Secretary-General & Deputy Executive Director of UN Women). 2017. “Women: Major Drivers & Beneficiaries of Poverty Eradication”. Diakses pada 27 Agustus 2018 dari <https://reliefweb.int/report/world/women-major-drivers-beneficiaries-poverty-eradication>.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. UK, US: Princeton University Press.
- Qomariyah, Nunung, Insan Kamil, dan Any Sundari. 2015. *Perempuan di Pilkada Serentak 2015: Perspektif dan Lingkaran Kekuasaan di Sekitaran Calon Perempuan Peserta Pilkada*. Yogyakarta: Yayasan SATUNAMA.
- Razavi, S. 1999. “Gendered Poverty and Well-being: Introduction.” *Development and Change* 30, no. 3: 409–433.
- Raharjo, S. N. I. 2018. *Ketahanan Sosial Masyarakat Pulau-Pulau Kecil Terluar: Studi Kepulauan Marore dan Pulau Sebatik*. Jakarta: LIPI Press.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Nunukan 2016–2021.
- Richter, L. K. 1990–1991. “Exploring Theories of Female Leadership in South and Southeast Asia”, *Pacific Affairs* 63, no. 4: 524–540.
- Ruru, Niko. 2014. “Asmin Laura Raup Suara Terbesar DPRD Kaltim di Nunukan”. Diakses pada 28 Januari 2019 dari <http://kaltim.tribunnews.com/2014/04/22/asmin-laura-raup-suara-terbesar-dprd-kaltim-di-nunukan>.
- Ruru, Niko. 2015a. “Balon Walikota Ini Torehkan Janji Daerahnya Sejahtera di Baliho.” Diakses pada 4 Februari 2019 dari <http://kaltim.tribunnews.com/2015/07/27/balon-walikota-ini-torehkan-janji-daerahnya-sejahtera-di-baliho>.
- Ruru, Niko. 2015b. “BREAKING NEWS: Petahana Tumbang, Laura Bupati Nunukan Terpilih.” Diakses pada 4 Februari 2019 dari <http://kaltim.tribunnews.com/2015/12/16/breaking-news-petahana-tumbang-laura-bupati-nunukan-terpilih>.

- Sen, Amartya. Tanpa tahun. "Development as Capability Expansion". Diakses 26 Januari 2018 dari [http://morgana.unimore.it/Picchio\\_Antonella/Sviluppo%20umano/svilupp%20umano/Sen%20development.pdf](http://morgana.unimore.it/Picchio_Antonella/Sviluppo%20umano/svilupp%20umano/Sen%20development.pdf).
- Sen, Amartya. 1992. "The political economy of targeting". *Annual Bank Conference on Developing Economics*, World Bank.
- Streeten, Paul P. 1979. "Basic Needs: Premises and Promises". *Journal of Policy Modeling* 1 136–146.
- Subono, N. I. 2006. "Ilmu Politik, Bias Gender, dan Penelitian Feminis". *Jurnal Perempuan*, no. 48: 55–66.
- Suharyo, Widjajanti I. 2006. *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)*. Laporan Penelitian, Jakarta: SMERU.
- Suryahadi, A., U. R. Raya, D. Marbun, & A. Yumma. 2011. "Accelerating Poverty and Vulnerability Reduction: Trends, Opportunities and Constraints". Dalam *Employment, Living Standards and Poverty in Contemporary Indonesia*, diedit oleh Chris Manning dan Sudarno Sumarto. Singapore: ISEAS.
- Svaleryd, Helena. 2007. *Women's Representation and Public Spending*. IFN Working Paper No. 701, Stockholm, Sweden: Research Institute of Industrial Economic.
- Salahuddin, Siti Maryam R. 2017. *Naskah Hukum Adat Tanah Bima dalam Perspektif Hukum Islam*. Bima: Penerbit Samparaja Bima Kerja Sama dengan Insan Madani Publishing Mataram dan Alam-tara Institute Mataram.
- Satriani, Septi, dan Pandhu Yuhsina Adaba. 2014. "Tabel 3. Komposisi Anggota DPRD Kabupaten Bima Periode 1999–2004, 2004–2009, 2009–2014". Dalam Septi Satriani (Ed.), *Dinamika Peran Elite Lokal dalam Pilkada Bima 2010*. Yogyakarta: Penerbit ANDI.
- Satriani, Septi. 2010. "Genealogi Elite Masa Kesultanan". Dalam *Dinamika Peran Elite Lokal dalam Pemilukada Bima 2010*, ed. Septi Satriani. Jakarta: LIPI Press.
- Shahra, Razavi. 1999. "Gendered Poverty and Well-being: Introduction." *Development and Change* Vol. 30 (3): 41.

- “SIMAWAR DP3AP2KB Melaju ke Pentas Nasional”. Diakses 14 Januari 2019 dari <https://dinamikambojo.wordpress.com/2018/12/03/simawar-dp3ap2kb-melaju-ke-pentas-nasional/>.
- Smith, Matthew, dan Carolina Seward. 2009. “The Relational Ontology of Amartya Sen’s Capability Approach: Incorporating Social and Individual Causes”. *Journal of Human Development and Capabilities* 10 (2): 213–235, DOI 10.1080/19452820902940927.
- Soetjipto, Ani W., dan Shelly Adelina. 2013. *Suara dari Desa: Menuju Revitalisasi PKK*. Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- Srinivas, Hari. 2015. “Causes of Poverty”. *GDRC Research Output E093*. Kobe, Japan: Global Development Research Center. Diakses pada 15 Agustus 2018 dari <https://www.gdrc.org/sustdev/causes-poverty.html>.
- Sukoco. 2016a. “Penerbangan Berhenti, Warga Krayan Butuh Biaya Rp 1,5 Juta ke Nunukan”. Diakses pada 29 Oktober 2018 dari <https://regional.kompas.com/read/2018/02/21/13154651/penerbangan-berhenti-warga-krayan-butuh-biaya-rp-15-juta-ke-nunukan>.
- Sukoco. 2016b. “Penerbangan Perdana SOA ke Perbatasan Krayan Gagal karena Mesin Pesawat Mati.” Diakses pada 29 Oktober 2018 dari <https://regional.kompas.com/read/2018/05/16/22335391/penerbangan-perdana-soa-ke-perbatasan-krayan-gagal-karena-mesin-pesawat-mati>.
- Suryahadi, Asep, dkk. 2011. “Accelerating Poverty and Vulnerability Reduction: Trends, Opportunities and Constraints”. Dalam *Employment, Living Standards and Poverty in Contemporary Indonesia*, eds. Chris Manning dan Sudarno Sumarto. Singapura: ISEAS.
- Suryahadi, Asep, dan Sudarno Sumarto. 2010. “Poverty and Vulnerability in Indonesia Before and After the Economic Crisis”. Dalam *Poverty and Social Protection in Indonesia*, eds. Joan Hadjrjono, Nuning Akhmadi, dan Sudarno Sumarto. Singapura: ISEAS and SMERU.
- The World Bank. 2007. *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: PT Graha Info Kreasi.

- Tim Penelitian Unggulan LIPI. 2017a. *Model Integratif Pemberdayaan Masyarakat Miskin Desain Perkotaan dan Perdesaan*. Academic Paper, Jakarta: LIPI.
- Tim Penelitian Unggulan LIPI. 2017b. *Paradigma Baru Pengentasan Kemiskinan Berbasis Ruang*. Policy Paper, Jakarta: LIPI.
- Tirtosudarmo, Riwanto, dan John Haba. 2005. *Dari Entikong sampai Nunukan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Taufan, Naniek I. 2010. *Demi Masa: Kenangan Perjalanan Karir Hj. Siti Maryam Salahuddin*. Bima: Museum Kebudayaan Samparaja Bima.
- Tempo. 2017. "Malaysia Deportasi 4.011 TKI Via Nunukan, Terbanyak dari NTT". Diakses pada 2 Oktober 2018 dari <https://nasional.tempo.co/read/832691/malaysia-deportasi-4-011-tki-via-nunukanterbanyak-dari-ntt/full&view=ok>.
- "TGB Tetapkan UMP NTB Sebesar Rp 1.8 Juta". Diakses pada 28 Agustus 2018 dari <http://www.suarantb.com/news/2017/11/01/247930/TGB.Tetapkan.UMP.NTB.2018.Sebesar.Rp1.8000.000>.
- UN WOMEN. 2000. *The Feminization of Poverty Fact Sheet No. 1*. Mei. Diakses pada 27 Januari 2018 dari <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/fs1.htm>.
- UNDP. Tanpa tahun. *What is The Multidimensional Poverty Index?* Diakses pada 26 Januari 2018. <http://hdr.undp.org/en/content/what-multidimensional-poverty-index>.
- United Nations. 2015. "Multidimensional Poverty Development Issues, no. 3". *United Nations*. 21 Oktober. Diakses pada 26 Januari 2018 dari <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/no-3-multidimensional-poverty/>.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara.
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.
- Wahyu, Muhammad. 2018. "Meski Terlambat, APBD Nunukan 2018 Akhirnya Disahkan". Diakses pada 4 Februari 2019 dari <http://>

rri.co.id/nunukan/post/berita/478477/daerah/meski\_terlambat\_apbd\_nunukan\_2018\_akhirnya\_disahkan.html.

- Wie, Thee Kian. 2010. "A Brief Overview of Economic Growth and Poverty in Indonesia During the New Order and After the Asian Economic Crisis." Dalam *Poverty and Social Protection in Indonesia*, diedit oleh Joan Hadrjono, Nuning Akhmadi, Sudarno Sumarto. Singapore: ISEAS & SMERU.
- Williams, Emyr. 2016. *Alternatives Approaches to Reducing Poverty and Inequality: Existing Evidence and Evidence Needs*. Wales: Public Policy Institute.
- World Bank Group. 2016. *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. Washington: The World Bank.
- World Bank. Tanpa tahun. "World Bank Report Series: Number Sixty-Two." *World Bank*. Diakses pada 26 Januari 2018 pada <http://documents.worldbank.org/curated/en/912301468190752919/pdf/REP62000Basic00remises0and0promises.pdf>.
- Yin, R. K. Desember 2008. "Case Study Research: Design and Methods 3rd edition". Dalam *Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers*, eds. Pamela Baxter and Susan Jack, 545.
- Yulaswati, Vivi, dan Pungky Sumadi. 2011. "Reducing Poverty by Increasing Community and Female Participation". Dalam *Employment, Living Standards and Poverty in Contemporary Indonesia*, eds. Chris Manning dan Sudarno Sumarto. Singapura: ISEAS.
- Yunani, Ahmad (Ed). 2017. *Kesultanan Bima: Masa Pra Islam sampai Masa Awal Kemerdekaan*. Jakarta: Penerbit Puslitbang Lektur, Khazanah Keagamaan, dan Manajemen Organisasi Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Yunita, Niken Widya. 2015. "Jokowi Tetapkan 122 Kabupaten ini Daerah Tertinggal 2015-2019". Diakses pada 9 November 2018 dari <https://news.detik.com/berita/d-3092196/jokowi-tetapkan-122-kabupaten-ini-daerah-tertinggal-2015-2019>.



# Daftar Singkatan

|         |   |
|---------|---|
| AKP     | Analisis Kemiskinan Paritisipatoris   |
| ADD     | Alokasi Dana Desa   |
| ADK     | Anak dengan Kedisabilitasan   |
| AKB     | Angka Kematian Bayi   |
| AKI     | Angka Kematian Ibu  |
| ALKI    | Alur Laut Kepulauan Indonesia   |
| AMPG    | Angkatan Muda Partai Golkar   |
| APBD    | Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah  |
| APKM    | Akses, Partisipasi, Kontrol, Manfaat  |
| ASN     | Aparatur Sipil Negara   |
| Bansos  | Bantuan sosial (mengacu pada berbagai bantuan Kementerian Sosial, seperti PKH, KIS, Rastra, KUBE, RS-Rutihlahu) |
| Bappeda | Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah  |
| BBSDLP  | Balai Besar Sumber Daya Lahan Pertanian   |
| BCA     | <i>Border Crossing Agreement</i>  |
| BDT     | Basis Data Terpadu  |
| BKM     | Bantuan Khusus Murid  |
| BKS     | Bantuan Khusus Sekolah  |
| BNA     | <i>Basic Needs Approach</i>   |
| BPS     | Badan Pusat Statistik   |
| BTA     | <i>Border Trade Agreement</i>   |
| BUMDes  | Badan Usaha Milik Desa  |



|            |   |
|------------|---|
| BWPLP      | Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan   |
| CA         | <i>Capabilities Approach</i>  |
| CSR        | <i>Corporate Social Responsibility</i>  |
| CSSI       | <i>Critical and Strategic Social Issues</i>   |
| CSW        | <i>Commission of the Status of Women</i>  |
| DAK        | Dana Alokasi Khusus   |
| DAU        | Dana Alokasi Umum   |
| Dikbudpora | Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olahraga   |
| DP3AP2KB   | Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana |
| DPC        | Dewan Pimpinan Cabang   |
| DPD        | Dewan Pimpinan Daerah   |
| DPP        | Dewan Pimpinan Pusat  |
| DPR        | Dewan Perwakilan Rakyat   |
| DPRD       | Dewan Perwakilan Rakyat Daerah  |
| DPW        | Dewan Pimpinan Wilayah  |
| FGD        | <i>Focus Group Discussion</i>   |
| GAP        | <i>Gender Analysis Pathway</i>  |
| GBS        | <i>Gender Budget Statement</i>  |
| Gerindra   | Gerakan Indonesia Raya  |
| GESI       | <i>Gender Equality and Social Inclusion</i>   |
| Golkar     | Golongan Karya  |
| GOW        | Gabungan Organisasi Wanita  |
| Hanura     | Hati Nurani Rakyat  |
| HDI        | <i>Human Development Index</i>  |
| HIS        | <i>Hollandsch Inlandsche School</i>   |
| IFLS       | <i>Indonesia Family Life Survey</i>   |
| ILO        | <i>International Labor Organization</i>   |
| IPM        | Indeks Pembangunan Manusia  |
| Jamkesmas  | Jaminan Kesehatan Masyarakat  |

|                     |   |
|---------------------|---|
| JPK-Gakin           | Jaminan Pelayanan Kesehatan untuk Keluarga Miskin |
| JPS                 | Jaring Pengaman Sosial                            |
| KAT                 | Komunitas Adat Terpencil                          |
| KB                  | Keluarga Berencana                                |
| KEMENSOS<br>RI      | Kementerian Sosial Republik Indonesia             |
| KIA                 | Kartu Identitas Anak                              |
| KIB                 | Kabinet Indonesia Bersatu                         |
| KIP                 | Kartu Indonesia Pintar                            |
| KIS                 | Kartu Indonesia Sehat                             |
| KK                  | Kartu Keluarga                                    |
| KKS                 | Kartu Keluarga Sejahtera                          |
| KLA                 | Kota Layak Anak                                   |
| Komnas<br>Perempuan | Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan |
| KPI                 | Koalisi Perempuan Indonesia                       |
| KPM                 | Keluarga Penerima Manfaat                         |
| KPU                 | Komisi Pemilihan Umum                             |
| KPUD                | Komisi Pemilihan Umum Daerah                      |
| KSI                 | <i>Knowledge Sector Initiative</i>                |
| KTP                 | Kartu Tanda Penduduk                              |
| KUB                 | Kredit Usaha Bersama                              |
| KUBE                | Kelompok Usaha Bersama                            |
| KUR                 | Kredit Usaha Rakyat                               |
| LKPJ                | Laporan Kerja Pertanggungjawaban                  |
| LSM                 | Lembaga Swadaya Masyarakat                        |
| MAKEMBO             | Majelis Kebudayaan Bojo Bima                      |
| MAF                 | <i>Mission Aviation Fellowship</i>                |
| MDGs                | <i>Millennium Development Goals</i>               |
| MESSRA              | Melayani Sampai Serambi Rakyat                    |

|                     |  |
|---------------------|--|
| MPI                 | <i>Multidimensional Poverty Index</i>                              |
| NGO                 | Non-Governmental Organization                                      |
| NIT                 | Negara Indonesia Timur   |
| NTB                 | Nusa Tenggara Barat  |
| NU                  | Nahdlatul Ulama  |
| ODHA                | Orang dengan HIV/AIDS  |
| OPK                 | Operasi Pasar Khusus   |
| P2P LIPI            | Pusat Penelitian Politik LIPI                                      |
| P2TP2A              | Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak            |
| PAD                 | Pendapatan Asli Daerah   |
| PAN                 | Partai Amanat Nasional   |
| Parpol              | Partai Politik   |
| PBB                 | Perserikatan Bangsa-Bangsa   |
| PBID                | Penerima Bantuan Iuran Daerah                                      |
| PBPNT               | Program Bantuan Pangan Non-Tunai                                   |
| PCNU                | Pengurus Cabang Nahdlatul Ulama                                    |
| PDAM                | Perusahaan Daerah Air Minum  |
| PDI-P               | Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan                              |
| Peksos PA           | Pekerja Sosial Perlindungan Anak                                   |
| Pemilu              | Pemilihan Langsung   |
| PFN                 | Penanggulangan Fakir Miskin  |
| Pilkada             | Pemilihan kepala daerah  |
| Pilkada<br>Langsung | Pemilihan kepala daerah secara langsung                            |
| PKB                 | Partai Kebangkitan Bangsa  |
| PKH                 | Program Keluarga Harapan   |
| PKK                 | Pembinaan Kesejahteraan Keluarga                                   |
| PPKPM               | Program Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Masyarakat |

|                 |  |
|-----------------|--|
| PKS             | Partai Keadilan Sejahtera                                  |
| PLB             | Pos Lintas Batas   |
| PMKS            | Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial                    |
| PNI             | Partai Nasional Indonesia                                  |
| PNPM            | Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan |
| PNS             | Pegawai Negeri Sipil                                       |
| Posyandu        | Pos Pelayanan Terpadu                                      |
| PP              | Peraturan Pemerintah                                       |
| PPP             | Partai Persatuan Pembangunan                               |
| PRSE            | Perempuan Rentan Sosial Ekonomi                            |
| PSKS            | Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial                        |
| PTS             | Pusat Tahanan Sementara                                    |
| PUG             | Pengarusutamaan Gender                                     |
| RAMAH           | Religius, Aman, Makmur, Amanah, dan Handal                 |
| Raskin          | Beras untuk keluarga miskin                                |
| Rastra          | Beras untuk keluarga sejahtera                             |
| RI              | Republik Indonesia   |
| RPJMD           | Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah                 |
| RPJMN           | Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional               |
| RPJPN           | Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional                |
| RS-<br>RUTILAHU | Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni                 |
| RT              | Rukun Tetangga   |
| RTL             | Rumah Tangga Laki-laki                                     |
| RTP             | Rumah Tangga Perempuan                                     |
| SARLING         | Sarana Lingkungan  |
| SBY             | Susilo Bambang Yudhoyono                                   |
| SD              | Sekolah Dasar  |
| SDGs            | <i>Sustainable Development Goals</i>                       |

|          |   |
|----------|---|
| SIM      | Surat Izin Mengemudi                              |
| SIMAWAR  | Sistem Informasi Warga                            |
| SKPD     | Satuan Kerja Perangkat Daerah                     |
| SMA      | Sekolah Menengah Atas                             |
| SMP      | Sekolah Menengah Pertama                          |
| SNA      | <i>Social Networks Analysis</i>                   |
| SOA      | Subsidi Ongkos Angkut                             |
| SOS      | Subsidi Ongkos Sewa                               |
| SPKD     | Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah         |
| STIH     | Sekolah Tinggi Ilmu Hukum                         |
| TKI      | Tenaga Kerja Indonesia                            |
| TKPKD    | Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah   |
| TKSK     | Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan             |
| TKW      | Tenaga Kerja Wanita                               |
| TNP2K    | Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan |
| UEP KUBE | Usaha Ekonomi Produktif Kelompok Usaha Bersama    |
| UKS      | Usaha Kesejahteraan Sosial                        |
| UMKM     | Usaha Mikro Kecil dan Menengah                    |
| UMR      | Upah Minimum Regional                             |
| UN WOMEN | United Nations WOMEN                              |
| UNDP     | United Nations Development Programme              |
| UU       | Undang-Undang                                     |
| WITA     | Waktu Indonesia Tengah                            |
| WNI      | Warga Negara Indonesia                            |



# Daftar Istilah

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Inpres                      | Instruksi Presiden  |
| 'Aisyiyah                   | Organisasi otonom di Muhammadiyah yang mengoordinasikan urusan perempuan, berdiri tahun 1917.   |
| bilateral                   | Sistem keluarga dengan garis keturunan dari ayah dan ibu sehingga keduanya (baik anak perempuan maupun laki-laki) memperoleh warisan yang sama.   |
| <i>blusukan</i>             | Pergi berkunjung ke pelosok desa atau daerah terpencil tanpa perencanaan atau pemberitahuan terlebih dahulu.  |
| <i>familial ties</i>        | Ikatan keluarga; merujuk pada kondisi bahwa seorang politisi perempuan memiliki kerabat laki-laki (ayah, saudara laki-laki suami) yang sangat berpengaruh dan memfasilitasi kemunculan dan kemenangan politiknya. |
| <i>mabentang</i>            | Buruh tani rumput laut  |
| <i>matrifocal</i>           | Jaringan antar-kerabat perempuan  |
| matrilineal                 | Sistem keluarga dengan garis keturunan melalui garis ibu/perempuan.   |
| Muslimat NU                 | Organisasi otonom di Nahdlatul Ulama yang mengoordinasikan urusan perempuan, berdiri tahun 1938.  |
| <i>Nasyiyatul 'Aisyiyah</i> | Organisasi otonom di Muhammadiyah yang mengoordinasikan urusan remaja putri.  |
| patrilineal                 | Sistem keluarga dengan garis keturunan melalui garis ayah/laki-laki.  |
| <i>Patriarki</i>            | Keadaan di masyarakat atau dalam institusi politik/pemerintahan di mana laki-laki mendominasi dan mengontrol perempuan.   |
| <i>Patriarkal</i>           | Dominasi laki-laki  |

|                     |   |
|---------------------|---|
| Produktif           | Pekerjaan mencari nafkah atau mata pencaharian guna memperoleh sumber pendapatan bagi kesejahteraan hidupnya dan keluarganya. Masyarakat pada umumnya menempatkan laki-laki sebagai yang melakukan peran gender produktif ini.  |
| reproduktif         | Melahirkan, mengasuh, dan membesarkan anak. Pekerjaan ini biasanya dikaitkan dengan urusan pengelolaan rumah tangga sehari-hari, seperti mencuci, memasak, dan mengambil air. Masyarakat pada umumnya menempatkan perempuan untuk melakukan peran gender reproduktif ini. |
| <i>sarangge</i>     | Balai-balai   |
| SIMAWAR             | Aplikasi daring yang diprakarsai DP3AP2KB Kabupaten Bima untuk pelaporan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak.   |
| <i>time poverty</i> | Waktu yang dihabiskan oleh perempuan dibanding dengan laki-laki dalam satu hari karena berbagai aktivitas yang dilakukan perempuan, baik produktif maupun reproduktif.  |



# Indeks

- Agrobisnis, 3, 99  
Asmin Laura Hafid, 2, 3, 26, 31,  
34, 36, 57, 58, 62, 64, 97–9,  
104, 106, 108, 145, 146, 148,  
150, 160, 166, 172, 173, 178,  
180, 183
- Babojo, 116, 118, 120  
Bansos, 169, 173, 178, 182  
*Basic Needs Approach*, 11, 13, 79,  
111, 188, 199  
Berkontribusi, 2, 23, 25, 29, 30, 46,  
53, 56, 57, 64, 74, 112, 113,  
115, 116, 143, 161, 167, 168,  
172, 177, 178, 182  
Bilateral, 45, 47, 48, 51, 52, 82, 107,  
120, 143, 170, 171, 205  
Bima, 2–5, 9, 25, 26, 28–32, 34,  
35, 39–44, 46, 48–52, 57–9,  
112–24, 126–47, 153–63,  
165–73, 175–80, 183–90,  
192, 193, 195, 197, 198, 201,  
206  
Blusukan, 41, 157, 205  
*Border Crossing Agreement*, 95, 199  
Bugis, 27, 38, 46–8, 53, 54, 58,  
80–4, 88, 107, 191  
BUMDes, 103, 108, 148, 152, 161,  
175, 179, 199  
*Capabilities Approach*, 11, 13, 200  
Danggo, 57  
Dinas Sosial, 24, 26, 38, 46, 51, 54,  
100, 101, 104, 105, 127–29,  
131, 138, 139, 141, 151, 152,  
159, 161, 174, 176, 179  
Diskriminasi gender, 82, 165, 166  
DP3AP2KB, 101, 126, 131, 135,  
138, 139, 141, 142, 144, 148,  
153, 159, 160, 161, 174, 176,  
179, 196, 200, 206  
Evaluasi, 105, 136, 144  
Faktor, 9, 29, 30, 39, 42, 54, 65, 69,  
81, 82, 104–06, 116, 117,  
120, 145, 147, 167  
*Familial ties*, 39, 43, 146, 162, 163,  
205  
*Feminization of poverty*, 5, 19, 20,  
29  
Flores, 27, 46, 47, 58, 75, 82, 86–8,  
107, 113, 169  
Gabungan Organisasi Wanita, 149,  
150, 153, 155, 200



- Ikatan keluarga, 39, 57, 145, 162
- Indah Damayanti Putri, 2, 3, 26,  
31, 39, 41, 42, 48, 51, 57, 58,  
112, 115, 127, 128, 130, 131,  
141, 145, 146, 153, 156, 157,  
159, 161, 166, 172, 175, 176,  
179
- Informan, 26, 27, 28, 42, 53, 55, 76,  
89, 116, 121, 123, 143, 157
- Jaringan, 8, 9, 30, 45, 146, 147,  
149–51, 155, 156, 158,  
160–63, 178, 179
- Jawa, 1, 16, 27, 45–7, 53, 54, 58, 66,  
74, 82, 84, 85, 88, 107
- Kapabilitas, 13, 14, 75, 79, 90, 121,  
126, 178
- Karakteristik Kemiskinan, 62, 113,  
166, 177
- Kartu Indonesia Pintar, 91, 121,  
201
- Kartu Indonesia Sehat, 91, 121, 201
- Kebijakan, 1–5, 7–11, 14–6, 18,  
23, 25, 26, 29–31, 43, 61,  
62, 70, 71, 80, 91, 95, 97,  
99, 102–06, 108, 111, 112,  
127–29, 135, 143–45, 147,  
160–62, 166, 171–78, 180,  
181, 190
- Kelompok Usaha Bersama  
(KUBE), 129
- Keluarga Penerima Manfaat, 25,  
28–30, 62, 75, 79, 112, 115,  
118, 119, 121, 125, 170, 172,  
201
- Kementerian Sosial, 26, 28, 91–5,  
105, 127, 129, 173, 187, 189,  
193, 199, 201
- Kemiskinan, 2–5, 7, 9–26, 29–32,  
44, 49, 51–4, 56–9, 62, 64,  
65, 74, 75, 78, 79, 82, 89–91,  
93, 95, 97–102, 104, 105–09,  
111–17, 122, 124–31, 133,  
135, 138, 139, 141–53,  
157–63, 165–82, 184, 185,  
187–89
- Kemiskinan berwajah perempuan,  
5, 19, 29
- Kemiskinan dan perempuan, 2, 3,  
5, 7, 9, 10, 19, 20, 23–5, 29,  
30, 32, 44, 59, 62, 64, 99,  
106, 112, 126, 131, 138, 141,  
143–48, 150–52, 158–63,  
166, 167, 171, 173, 176,  
178–81
- Kepercayaan, 9, 10, 30, 45, 146,  
147, 150, 151, 158, 160, 161,  
178, 179
- Kesenjangan wilayah, 165
- Keterisolasian Geografis, 65
- Konektivitas, 59, 67, 107, 167, 168
- Mabentang, 46, 205
- Makembo, 120
- Malaysia, 2, 3, 36, 46, 53, 54, 56, 58,  
61–3, 70–2, 74, 80, 88–90,  
95, 97, 107, 165, 166, 168,  
169, 189, 197
- Matrifokal, 45
- Matrilineal, 46, 47, 118, 191, 205
- MESSRA, 131, 133, 141, 144, 176,  
177, 201
- Modal, 10, 30, 137, 145–48, 151,  
153, 160, 161, 178, 179
- Modal Sosial, 10, 145, 146, 148,  
153, 160, 178
- Muslimat NU, 153, 155, 205

- Norma timbal balik, 9, 10, 30, 146, 147, 151, 155, 156, 158, 160, 161, 163, 178, 179
- Nunukan, 2-5, 9, 25-7, 29, 31-4, 36-9, 43, 44, 46-8, 52-9, 61-4, 65-71, 73-82, 85-90, 93-109, 145-53, 160-63, 165-75, 177-80, 183-86, 188-91, 193, 194, 196-98
- Patriarkal, 52, 82
- Patriarki, 23, 59, 90, 107, 120, 123, 143, 170, 171, 178
- Patrilineal, 45-8, 52, 82, 107, 170, 192, 205
- Penanggungan, 2-5, 9, 10, 15, 17-9, 23-5, 29-31, 44, 49, 51, 52, 58, 59, 62, 75, 76, 91, 93, 97, 99-102, 104-06, 108, 109, 112, 124, 125, 127-29, 134, 138, 139, 141-45, 147, 149, 150, 152, 157-63, 166, 169-82, 193
- Pendekatan kapabilitas, 11, 12, 14, 18, 24, 29, 103, 106, 108, 111, 124, 144, 175, 177, 178, 181, 182
- Pendekatan kebutuhan dasar, 11, 12, 15, 18, 103, 106, 108, 111
- Pendekatan Multidimensional, 14
- Pengarusutamaan Gender (PUG), 151, 176
- Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), 75, 91, 128
- Perbatasan, 2, 3, 8, 29, 31, 61, 63, 70, 71, 74, 90, 91, 95, 97, 98, 107, 165, 168, 173, 196
- Perempuan kepala daerah, 2, 5, 7-10, 24, 25, 29-32, 39, 44, 57, 99, 108, 112, 145, 146, 147, 153, 161-63, 166, 178-81
- Perspektif gender, 5, 22, 24, 29, 30, 62, 112, 173, 178, 181
- Perspektif Gender, 61, 191
- Peta Kemiskinan, 29, 31, 52
- Pilkada langsung, 1, 4, 7, 9, 32, 36-42, 58, 62, 147, 181
- Postur Anggaran, 138, 139
- Pranata gender, 25, 29, 32, 44-7, 52, 58, 120, 170
- Produktif, 26, 91, 94, 106, 187, 192, 204, 206
- Profil, 29, 31, 36, 51, 186, 194
- Program Keluarga Harapan, 21, 26-8, 75, 76, 80, 91, 94, 115, 189, 193, 202
- PRSE, 91, 129, 176, 203
- Pusat Penelitian Politik, 2, 4, 5, 123, 145, 162, 192, 202
- Raskin, 16, 21, 94, 203
- Rastra, 26, 75-7, 91, 93, 94, 103, 105, 108, 199, 203
- Reproduktif, 22, 24, 25, 89, 90, 107, 122, 123, 125, 143, 170, 171, 182, 206
- Rutilahu, 26, 76, 77, 91, 199
- Sarangge, 154, 158, 206
- Sebatik, 27, 47, 54-6, 57, 63, 66, 69-72, 78, 80, 81, 83, 94-6, 167, 168, 194
- SIMAWAR, 131, 132, 135, 141, 142, 144, 153, 159, 160, 176, 177, 179, 193, 196, 204, 206

- Sistem keluarga, 45, 48, 51, 52, 82,  
88–90, 107, 143, 170, 171
- Social capital*, 9, 146
- Struktur sosial, 25, 44, 45, 82, 89,  
117, 118, 142, 170
- Stunting, 61, 134, 142, 144
- Tawau, 36, 53, 54, 70–2, 75, 90, 96,  
168
- Tenaga kerja Indonesia, 46, 53, 74,  
115
- Tertinggal, 99, 135, 190
- Tidung, 27, 36, 46, 47, 53, 55, 58,  
62, 82, 85, 86, 88, 107
- Time poverty*, 23, 25, 89, 90, 107,  
122, 125, 143, 170, 171, 177,  
178, 182, 206
- Topografi, 59, 114, 115
- Toraja, 27, 46, 47, 80, 82, 87, 88,  
107
- Usaha Ekonomi Produktif (UEP),  
91, 94, 192
- Visi misi, 97, 156, 159



# *Biodata Penulis*

## **Kurniawati Hastuti Dewi**

adalah peneliti senior di Pusat Penelitian Politik LIPI yang menda-lami kajian gender dan politik, kepemimpinan perempuan, hak-hak asasi perempuan dan anak, Islam dan demokrasi di Indonesia dan Asia Tenggara. Dewi adalah Koordinator Kelompok Penelitian Politik Lokal di Pusat Penelitian Politik LIPI (2017–2019). Setelah menamatkan pendidikan Strata-1 dalam bidang Politik dan Pe-merintahan dari Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro FISIP pada tahun 2000 (*Cumlaude*), Dewi bergabung di Pusat Penelitian Politik LIPI pada tahun 2001. Gelar Master dalam bidang Studi Asia dengan spesialisasi gender di Asia Tenggara dengan predikat *First Class Honours* diperoleh dari Faculty of Asian Studies-Australian National University (ANU) tahun 2007. Gelar Doktor dalam bidang Area Studies dari Graduate School of Asian and African Area Studies (ASAFAS) Kyoto University Jepang diper-oleh tahun 2012. Disertasinya diterbitkan menjadi buku berjudul *Indonesian Women and Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post-Suharto Indonesia* (Singapore: National University of Singapore Press and Kyoto University Press, 2015). Selepas studi doktoral, Dewi kembali ke Pusat Penelitian Politik LIPI dan memprakarsai pembentukan Tim Gender dan Politik. Dewi memimpin Tim Gender dan Politik LIPI pada periode (2015–2019). Dewi aktif berjeja-ring dengan ilmuwan internasional dalam studi gender, politik, dan perempuan melalui Asian Association of Women's Studies (AAWS), menjadi *reviewer* beragam jurnal internasional, dan pembicara da-

lam berbagai konferensi internasional. Tulisannya tersebar dalam berbagai jurnal internasional, seperti *Journal Southeast Asian Studies*, *SOJOURN: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, *Asian Journal of Women's Studies (AJWS)*, *Asian Studies Review*, *International Journal of Indonesian Studies (IJIS)*, *Indonesian Feminist Journal*, dll. Dewi dapat dihubungi lewat surel: [kurniawati.dewi@yahoo.com](mailto:kurniawati.dewi@yahoo.com). Website <https://kurniawatihastutidewi.wordpress.com/about/> ; <https://lipi.academia.edu/KurniawatiHastutiDewi>

## **Nyimas Latifah Letty Aziz**

Peneliti pada Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI). Menyelesaikan pendidikan S1 dengan jurusan Ekonomi Manajemen di Universitas Jambi dan S2 dengan program *Double Degree* dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dengan jurusan *Urban and Regional Planning* dan melanjutkan ke Erasmus Universiteit Rotterdam, Belanda dengan jurusan *Urban Management and Development*, memperoleh gelar Master pada tahun 2012 dan 2013. Saat ini, penulis berfokus pada kajian otonomi daerah dan politik ekonomi: politik ekonomi dan pembangunan wilayah, politik ekonomi dan pemerintahan, politik ekonomi dan kemiskinan, serta politik dan lingkungan. Surel: [nyimas.letty@gmail.com](mailto:nyimas.letty@gmail.com)

## **Sandy Nur Ikfal Raharjo**

Menjadi peneliti pada Pusat Penelitian Politik sejak tahun 2011. Pendidikan S1 ditempuh pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia dan lulus tahun 2011. Pendidikan S2 pada Program Studi Peace and Conflict Resolutions dirampungkan pada tahun 2015 di Universitas Pertahanan Indonesia. Studinya banyak berbicara mengenai isu perbatasan, baik dalam konteks politik-keamanan maupun konteks politik-ekonomi. Ia dapat dihubungi melalui surel [sandy.raharjo@gmail.com](mailto:sandy.raharjo@gmail.com).

# Perempuan Kepala Daerah

## dan Penanggulangan Kemiskinan Berperspektif Gender di Indonesia

**B**uku ini mengulas mengenai kemunculan dua perempuan kepala daerah yang terpilih pada pilkada langsung periode 2016–2021. Terpilihnya Asmin Laura Hafid sebagai Bupati Nunukan dan Indah Damayanti Putri sebagai Bupati Bima diharapkan menjadi perbaikan bagi kondisi kemiskinan dan persoalan perempuan, lebih peka serta lebih memprioritaskan kebijakan-kebijakan penanggulangan pada persoalan kemiskinan dan perempuan.

Buku ini mengkaji tiga hal, yaitu 1) karakteristik kemiskinan dan perempuan di daerah Nunukan dan Bima, 2) kebijakan penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan di kedua kabupaten tersebut, dan 3) modal sosial dan politik serta kapabilitas perempuan kepala daerah untuk penanggulangan persoalan kemiskinan dan perempuan. Dapatkan informasi tentang faktor yang memengaruhi persoalan kemiskinan dan perempuan di Kabupaten Nunukan dan Bima. Selain itu, bagaimana kebijakan yang diambil oleh kedua perempuan kepala daerah tersebut untuk menanggulangi persoalan tersebut.

Buku ini juga menggali modal sosial dan politik yang dimiliki kedua perempuan kepala daerah untuk menunjang program dan kebijakan untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan di Nunukan dan Bima. Dapatkan juga rekomendasi bagi pihak yang berwenang, untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dan perempuan. Selamat membaca.



**Diterbitkan oleh:**

LIPI Press, anggota Ikapi  
Gedung PDDI LIPI Lt. 6  
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta Selatan 12710  
Telp.: (021) 573 3465 | Whatsapp 0812 2228 485  
E-mail: [press@mail.lipi.go.id](mailto:press@mail.lipi.go.id)  
Website: [lipipress.lipi.go.id](http://lipipress.lipi.go.id) | [penerbit.lipi.go.id](http://penerbit.lipi.go.id)

e-ISBN 978-602-496-112-1



9 786024 961121