

# Beberapa Catatan Persoalan Kependudukan dan Kebijakan

*Faturochman*  
*Bambang Wicaksono*  
*Setiadi*  
*M. Syahbudin Latief*

Rentang waktu perjalanan 30 tahun bukanlah merupakan masa yang pendek bagi suatu institusi penelitian. Selama tiga dekade, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), Universitas Gadjah Mada melakukan berbagai kegiatan di bidang penelitian yang bertujuan tidak hanya bagi pengembangan ilmu pengetahuan, melainkan juga berupaya untuk memperpendek kesenjangan antara dunia penelitian dengan dunia kebijakan publik. Hal ini tercermin dari perubahan nama pusat studi ini pada bulan Juli 2002 menjadi Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. Dengan demikian, pusat studi ini telah mengalami pergeseran visi dan misi disiplin keilmuan yang sangat strategis dalam rangka ikut memberikan kontribusi secara nyata pada perbaikan kualitas kebijakan-kebijakan sosial di Indonesia.

Sejak didirikan oleh Prof. Dr. Masri Singarimbun pada tanggal 1 April 1973, PSKK UGM telah didedikasikan untuk turut memberikan kontribusi bagi perbaikan kualitas kehidupan sosial masyarakat. Hal itu diwujudkan melalui berbagai kegiatan penelitian, pelatihan, dan diseminasi hasil-hasil penelitian. Berbagai bidang keilmuan multidisiplin, yang merupakan ciri utama pusat studi ini,

telah turut memberikan sumbangan besar bagi pembentukan dan penguatan *research community* melalui *networking* dengan banyak peneliti dan pusat studi dari berbagai universitas di Indonesia dan juga di berbagai negara.

Menandai 30 tahun perjalanannya, para staf peneliti di PSKK berbagi ide dalam bentuk diskusi kecil pada tanggal 1 April 2003. Ide-ide tersebut kemudian dikembangkan menjadi kumpulan tulisan yang bersumber dari berbagai data penelitian yang dilakukan oleh PSKK UGM. Dilihat dari ragam dan alur tulisan yang tercipta kemudian, kumpulan tulisan itu disatukan menjadi buku bunga rampai. Sesungguhnya ada beberapa tulisan lain dari staf peneliti di pusat studi ini, namun karena pertimbangan isi dan agar tidak terlalu luas ragamnya, karya mereka dipublikasikan dalam bentuk lain. Bagi para penulis, bunga rampai ini secara khusus didedikasikan bagi sejarah, peran, dan kontribusi PSKK dalam meningkatkan kualitas dunia penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan di Indonesia. Bunga rampai ini menyajikan berbagai tulisan yang dibingkai dalam tiga isu aktual yang mewarnai wacana publik dalam masyarakat kita, yakni menyangkut isu kependudukan kontemporer, isu gender dan kesehatan reproduksi, serta isu desentralisasi dan kebijakan publik.

Isu kependudukan saat ini telah menjadi isu aktual di Indonesia seiring dengan meningkatnya kompleksitas dan dinamika kependudukan global. Masalah kependudukan yang dihadapi Indonesia telah mendorong terjadinya perubahan paradigma kebijakan kependudukan secara mendasar di Indonesia. Kompleksitas dan dinamika kependudukan Indonesia serta pengaruhnya terhadap isu kependudukan pada masa mendatang, dituangkan oleh **Tukiran dan Endang Ediasuti**. Mereka akan membahasnya dengan meninjau berbagai aspek, seperti fertilitas,

perubahan struktur umur, kesehatan reproduksi, pendidikan, kesempatan kerja, dan perumahan. Misalnya, konsentrasi penduduk yang tinggal di perkotaan selama kurun waktu 1971-2000 mengalami peningkatan dari 17,3 persen menjadi 42,4 persen. Sebaliknya, di perdesaan mengalami penurunan yang drastis dari 82,7 persen pada tahun 1971 menjadi hanya 57,6 persen pada tahun 2000. Tentu saja hal ini membawa konsekuensi yang cukup besar pada dinamika pertumbuhan dan perkembangan kota dengan segala kompleksitas sosialnya pada masa-masa mendatang. Fenomena urbanisasi tampaknya masih tetap menjadi fenomena kependudukan yang penting di Indonesia. Oleh karenanya, pemerintah perlu mendorong adanya berbagai kebijakan terkait dengan hal ini. Dengan kajian yang mendalam nantinya tidak lagi ada kebijakan yang aneh seperti melarang orang datang ke Jakarta.

Dampak terjadinya krisis ekonomi tidak terbukti membawa pengaruh pada arus perpindahan penduduk perdesaan ke perkotaan sehingga membawa implikasi pada semakin sulitnya akses kesempatan kerja, pengangguran dalam segala bentuk, dan *mismatch*. Pesatnya pertumbuhan penduduk perkotaan ini sangat potensial memunculkan berbagai permasalahan multidimensional di bidang kependudukan. Masalah kependudukan pada masa mendatang memerlukan adanya integrasi kebijakan pembangunan yang diarahkan untuk mengendalikan kuantitas serta meningkatkan kualitas penduduk yang diprioritaskan pada aspek pendidikan, kesehatan, dan perluasan kesempatan kerja.

Pola mobilitas penduduk di Indonesia, termasuk tren migrasi di Indonesia, merupakan fokus tulisan **Kasto** yang bertajuk *Pola Mobilitas Penduduk Indonesia selama kurun waktu 1980-2000*. Tulisan ini menunjukkan adanya peningkatan jumlah migran masuk menuju

daerah perkotaan sampai tahun 2000. Apabila dilihat berdasarkan pemilahan pulau, terlihat bahwa untuk luar Pulau Jawa, persentase migran masuk yang kemudian menyebabkan terjadinya peningkatan urbanisasi juga menjadi bertambah besar pada tahun 2000. Lintasan utama mobilitas penduduk juga masih tetap terjadi pada poros Sumatra-Jawa-Kalimantan. Jawa terlihat masih tetap menjadi tujuan utama para migran, diikuti berturut-turut oleh Sumatra, Bali dan Nusa Tenggara, Kalimantan, serta Sulawesi. Selama kurun waktu 30 tahun, perkembangan mobilitas penduduk di Indonesia sesungguhnya masih termasuk rendah. Artinya, antara tahun 1980-2000 mobilitas penduduk Indonesia tidak banyak mengalami perubahan yang berarti.

Kajian migrasi dari perspektif gender menjadi salah satu isu aktual di Indonesia akhir-akhir ini seiring dengan meningkatnya berbagai tindak kekerasan terhadap para migran perempuan (TKW) yang bekerja di luar negeri. **Setiadi** dalam tulisannya tentang migrasi perempuan dari perspektif respons lokal dan alternatif kebijakan banyak memberikan gambaran tentang peningkatan pesat jumlah migran Indonesia yang bekerja ke luar negeri. Sebanyak 2,5 juta orang migran tercatat bekerja ke luar negeri sampai dengan tahun 2000, yang berarti bahwa jumlah itu sekitar 3 persen dari jumlah total tenaga kerja di Indonesia pada tahun 2000. Pada kurun waktu 1995-1997, peningkatan jumlah migran yang bekerja ke luar negeri tersebut lebih banyak didominasi oleh para migran perempuan. Tentu saja hal ini membawa konsekuensi serius pada persoalan-persoalan sosial, budaya, psikologis, bahkan politik pada tingkat individual, komunitas, maupun pemerintah. Hal ini selaras dengan munculnya feminisasi migrasi, termasuk migrasi internasional di Indonesia, seperti yang ditemukan pada penelitian di Cilacap, Indramayu, Kulon

Progo, dan Jawa Timur. Banyak pihak belum dapat merespon fenomena ini secara proporsional, bahkan di kalangan pemerintah belum ada perspektif gender yang kuat dalam merespons persoalan-persoalan gender dalam proses migrasi internasional yang tengah berlangsung. Akibatnya, terjadi bias perspektif yang cenderung melihat migrasi internasional dari kaca mata kalkulasi ekonomi semata, namun meninggalkan permasalahan yang tidak kalah esensial, yakni kemanusiaan, sosio-kultural, hukum, dan politik, dalam kerangka kebijakan migrasi yang lebih komprehensif.

Pada kasus Indonesia, migrasi perempuan memiliki berbagai dimensi penting selain dimensi ekonomi. Terjadinya transformasi sosial budaya yang membawa konsekuensi pada pergeseran perspektif migrasi, khususnya yang menyangkut peran-peran sosial yang ada dalam masyarakat, merupakan salah satu bukti adanya transformasi yang dimaksud. Pergeseran ini secara lebih jelas tampak pada isu-isu yang berkaitan dengan keterlibatan perempuan secara intensif dalam kegiatan publik (kemasyarakatan), pergeseran hubungan antargenerasi, pengalihan fungsi sosial keluarga, serta perubahan norma masyarakat dalam bentuk misalnya dengan meningkatnya angka perceraian di kalangan keluarga dan masyarakat asal migran. Namun demikian, fenomena migrasi perempuan juga memperlihatkan bahwa migran perempuan sangat rentan terhadap tindak kekerasan dan penipuan, bahkan sangat kuat ke arah proses *trafficking* yang banyak dialami oleh para migran perempuan dari Indonesia.

Isu gender dan kesehatan reproduksi diawali oleh tulisan **Basilica Dyah Putranti** yang menyoroti aspek budaya, negara, dan status sosial ekonomi ibu rumah tangga. Tulisan ini mencoba menawarkan suatu refleksi atas konsep ibu rumah tangga dalam

konteks sosial kehidupan masyarakat Jawa kontemporer. Aspek ideologis turut memegang peran penting dalam pengelompokan status sosial ekonomi perempuan pada konteks masyarakat Jawa kontemporer. Kemunculan istilah “ibu rumah tangga” yang didefinisikan sebagai jenis pekerjaan misalnya, sebenarnya memiliki makna yang lebih dalam sebagai sebuah ideologi negara yang mengakar dan mempengaruhi posisi perempuan berhadapan dengan laki-laki, baik dalam konteks domestik maupun ranah publik. Ibu rumah tangga dianggap lebih merupakan konsep yang *ideal*, yakni terkait dengan citra dan identitas seorang istri dan ibu bagi anak-anak. Sebaliknya, di arena pasar tenaga kerja, ibu rumah tangga lebih dipahami sebagai konsep berbasis material, terkait dengan jenis pekerjaan yang dianggap tidak produktif sehingga mengantarkan perempuan ke dalam proses segregasi, domestikasi, dan feminisasi kemiskinan. Kesemuanya itu pada akhirnya membawa konsekuensi pada rendahnya status sosial ekonomi perempuan ketika berhadapan dengan laki-laki dalam kehidupan masyarakat.

Pelayanan publik dalam bidang kesehatan reproduksi di era otonomi daerah menjadi sorotan penting seiring dengan adanya ide untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. **Bevola Kusumasari** dan **Budi Wahyuni** membingkai masalah ini dalam konteks kebijakan publik yang berbasis pada pendekatan pengarusutamaan gender dalam birokrasi. Pemikiran ini muncul karena adanya implikasi perubahan kelembagaan pada era otonomi daerah saat lembaga yang selama ini berperan besar dalam pelayanan kesehatan reproduksi pada tingkat pusat (BKKBN) akan dihapuskan dan diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota. Posisi BKKBN sebagai lembaga yang bersifat koordinatif dapat menjadi tidak jelas dalam merumuskan arah kebijakan kesehatan reproduksi karena

semuanya akan sangat tergantung pada visi dan komitmen kabupaten/kota yang bersangkutan. Dengan alasan keterbatasan dana, dapat saja kabupaten/kota mengabaikan program pelayanan kesehatan reproduksi, khususnya di bidang keluarga berencana. Oleh karena itu, alternatif kebijakan untuk tetap melanjutkan program-program pelayanan kesehatan reproduksi yang telah dilakukan oleh BKKBN perlu dirumuskan oleh pemerintah kabupaten/kota. Kebijakan-kebijakan semacam ini membawa banyak keuntungan bagi perbaikan kesejahteraan masyarakat, terutama bila disinergikan dengan kebijakan atau program-program yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan setempat.

Otonomi daerah merupakan wujud dari adanya redistribusi kekuasaan atas berbagai sumber daya dari pusat kepada daerah-daerah. Dengan demikian, otonomi akan membawa konsekuensi pada kemampuan lokal dalam merespons realitas sosial-ekonomi dan politik yang baru dalam kehidupan bernegara. Pada konteks perkembangan sosial kemasyarakatan, **Irwan Abdullah** melihat bahwa daerah perlu menaruh perhatian yang besar pada potensi dan penggunaan sumber daya sosial sebagai bagian dari keseluruhan proses perubahan sosial yang mengiringinya. Potensi sumber daya sosial yang terpendam di daerah sangat perlu untuk digali dan dikembangkan oleh daerah agar menjadi kekuatan dalam proses transformasi sosial di masyarakat. Dalam semua masyarakat, terdapat tiga bentuk sumber daya sosial yang merupakan kekuatan terpendam, yakni (1) sistem kepercayaan setempat yang merupakan basis legitimasi tindakan sosial, (2) ajaran-ajaran budaya yang menjadi sistem referensi di dalam perilaku yang terwujud, dan (3) etika sosial yang merupakan prinsip-prinsip pengatur hubungan sosial-kemasyarakatan. Pluralitas dalam masyarakat Indonesia telah

melahirkan konsepsi-konsepsi lokal yang mengatur peran dan penataan sosial dalam hubungan antara pemerintah dengan rakyat, seperti pengaturan hak kepemilikan, hak komunal, hak individual, sistem akses dan kontrol dalam masyarakat, serta pola pengambilan keputusan dan pengaturan kekuasaan tradisional. Kesemuanya itu merupakan sumber daya sosial yang berpotensi menjadi penghambat dan melahirkan konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan tata pemerintahan yang baik di Indonesia. Pada sisi lain, pemanfaatan sumber daya sosial secara arif merupakan penegasan adanya pendekatan pembangunan dan perubahan melalui paradigma sosial yang sekaligus dapat menjadi peredam konflik yang banyak terjadi akhir-akhir ini.

Isu konflik sosial dan politik di Indonesia merupakan permasalahan yang menurut **Muhadjir Darwin** sangat serius untuk diperhatikan dalam proses pemantapan “negara-bangsa” yang kuat. Berbagai konflik berdarah di Indonesia yang diikuti dengan berbagai tindak kekerasan, egoisme daerah, radikalisme agama, dan penguatan bentuk-bentuk sentimen primordial lainnya telah merusak iklim pluralisme Indonesia sebagai sebuah bangsa. Proses demokratisasi dan otonomi daerah yang menjadi pendorong terwujudnya *good governance* ternyata justru menyuburkan munculnya praktik-praktik pembuatan kebijakan yang kontra dengan nilai-nilai pluralisme, transparansi, dan keadilan sosial. Kebijakan publik yang diskriminatif dan banyak ditemukan di daerah cenderung memiliki potensi besar untuk merusak konsep keberagaman sebagai sebuah bangsa. Akar historis sebagai sebuah bangsa memang memberikan banyak pelajaran bahwa pembentukan sebuah bangsa yang berbasis pada prinsip-prinsip pluralisme memang tidak mudah untuk dilakukan. Pada masa reformasi saat

ini, kecemburuan etnis, kesukuan, dan kedaerah sepertinya memperoleh ruang yang leluasa untuk diekspresikan. Kehidupan demokrasi yang diimpikan dengan menghormati nilai-nilai pluralisme justru malah terjadi kebalikannya. Tertib sosial tampaknya menjadi sesuatu yang teramat mahal di Indonesia saat hubungan antarindividu dalam masyarakat dan dalam kehidupan bernegara berlangsung seakan-akan tanpa adanya nilai-nilai pengikat bersama (*social bonds*), serta hilangnya kepercayaan (*trust*) sebagai dasar penting terciptanya tertib sosial. Oleh karena itu, diperlukan adanya rekonstruksi tertib sosial melalui penghormatan nilai-nilai kebhinekaan, menumbuhkan kemandirian dan kedewasaan masyarakat, pengembangan institusi masyarakat madani, serta pengembangan kerangka pemerintahan yang baik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Konflik yang didasari oleh isu ketidakadilan juga disoroti oleh **Faturochman** sebagai suatu proses yang dapat memicu terbentuknya tatanan yang tidak harmonis. Pada era otonomi daerah, ditemukan adanya tiga bentuk konflik yang berkembang, yakni konflik yang berdimensi sosial, politik, dan ekonomi. Konflik sosial biasanya terjadi dalam bentuk kekerasan antarwarga, konflik politik biasanya termanifestasikan dalam bentuk konflik antardaerah dan sengketa wilayah administrasi, serta konflik antarpendukung parpol. Konflik yang berdimensi ekonomi mengarah pada persoalan sengketa tanah, perselisihan dalam pengelolaan sumber daya alam, dan konflik perburuhan. Pada kenyataannya, konflik yang terjadi merambah ke seluruh lapisan masyarakat dan biasanya konflik yang terjadi pada tingkat elite merupakan eskalator dari konflik pada tingkat bawah. Isu keadilan antarkelompok tampaknya tidak dapat dilepaskan begitu saja dari persoalan konflik di Indonesia. Semakin senjang jarak

kelompok, dalam arti ekonomi dan politik, semakin *deprived* pula pihak yang berada di bawah. Saat ini, semakin banyak jumlah orang dan kelompok yang mengalami deprivasi ganda, yakni secara absolut dan relatif, seperti kelompok petani dan buruh miskin. Ketidakadilan seperti ini akan terus terjadi sebab realitas menunjukkan bahwa dasar-dasar relasi sosial yang adil belum terwujudkan. Relasi sosial yang saat ini ada cenderung mengembangkan adanya hubungan yang berdasar pada prasangka atau sikap negatif yang mengarah pada sikap permusuhan antarkelompok dalam masyarakat. Fenomena seperti inilah yang kemudian memunculkan adanya tindak diskriminasi sehingga praktik KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan di era otonomi daerah menjadi semakin sulit dikendalikan. Masalah konflik ini tidak akan pernah dapat diselesaikan sebelum pihak-pihak yang terlibat, termasuk pemerintah, tidak dapat secara arif belajar dari pengalaman dan mencari titik temu untuk berhenti berkonflik.

Isu demokratisasi menjadi bagian penting dari upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah pada era otonomi daerah. **Mohammad Nuh** mengupas isu itu dengan titik tolak dari kepentingan warga masyarakat untuk dapat berperan secara lebih aktif dalam proses pengambilan kebijakan pelayanan publik yang selama ini memang masih didominasi oleh pemerintah. Banyak praktik penyelenggaraan pelayanan publik yang belum mencerminkan nilai-nilai demokratis, seperti pengabaian hak-hak publik sebagai pengguna layanan oleh pemerintah sebagai penyedia layanan, rendahnya partisipasi warga sebagai pengguna layanan dalam menentukan kebijakan pemberian pelayanan, dan arogansi birokrasi dalam pemberian pelayanan. Internalisasi nilai-nilai demokrasi dalam proses penyelenggaraan

pelayanan publik menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari nilai-nilai moralitas birokrasi. Lebih jauh dikatakan bahwa nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik menjadi bagian penting dari etika pelayanan publik yang harus dijunjung tinggi oleh birokrasi pemerintah. Birokrasi harus mampu mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, menghargai hak-hak warga sebagai konsumen, mengembangkan jiwa sebagai *public servant*, berkepastian, nondiskriminatif, serta selalu memperhatikan kebutuhan warga pengguna layanan. Dengan demikian akan dicapai penyelenggaraan pelayanan publik yang benar-benar partisipatif, responsif, efektif, dan akuntabel pada warga pengguna jasa. Begitu juga cara pandang birokrasi terhadap warga masyarakat yang perlu diubah karena cara pandang yang menempatkan warga sebagai “objek pelayanan” cenderung melahirkan bentuk-bentuk perlakuan pemberian pelayanan yang diskriminatif, arogansi birokrasi, dan membuat jarak dengan warga pengguna layanan sehingga terjadi ketidakseimbangan dan ketidaksetaraan hubungan antara birokrasi dengan warga masyarakat. Namun hal ini tidak mudah dilakukan di Indonesia, salah satunya karena masih melekat kuatnya kultur feodalistik yang dianut oleh pejabat birokrasi sehingga kultur kekuasaan lebih banyak mewarnai pemberian pelayanan daripada kultur melayani yang seharusnya menjadi paradigma baru penyelenggaraan pelayanan publik.

Menarik melihat wajah otonomi daerah di Indonesia pasca diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999. Salah satu isu yang aktual dalam implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia adalah seberapa jauh pemerintah kabupaten/kota telah melakukan reformasi birokrasi. **Bambang Wicaksono** melihat bahwa otonomi

daerah memberikan tantangan kepada birokrasi pada tingkat lokal untuk dapat lebih memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses pengambilan kebijakan publik di daerah. Birokrasi harus mampu memfasilitasi terselenggaranya tata pemerintahan yang baik dengan mengembangkan nilai-nilai partisipasi, transparansi, keadilan, penegakan hukum, efisiensi, dan akuntabelitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Selama otonomi daerah berlangsung, belum banyak terlihat adanya perubahan *mindset* yang mendasar dan sistematis dalam birokrasi di daerah untuk mengembangkan nilai-nilai kompetensi atau profesionalisme, transparansi, efisiensi, efektivitas, dan moralitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Masih banyaknya kasus KKN yang dijumpai dalam birokrasi menunjukkan bahwa publik belum memiliki akses yang baik untuk mengontrol perilaku buruk para pejabat birokrasi di daerah. Hal ini memperlihatkan bahwa birokrasi berada pada arah kegagalan dalam melakukan transformasi internal birokrasi. Apabila kecenderungan ini terus dibiarkan berlarut-larut, maka birokrasi akan mengalami suatu krisis yang berimplikasi pada kegagalan birokrasi dalam melakukan perubahan paradigma dasar, yakni kinerja birokrasi yang didasarkan pada budaya “melayani”. Birokrasi seharusnya dapat menempatkan warga sebagai *customer* yang harus dilayani dengan penuh keramahan. Memberikan pelayanan yang memuaskan bagi warga pengguna harus diartikan sebagai “profit” yang akan membuat birokrasi senantiasa diapresiasi dan dibutuhkan oleh warga masyarakat.

Isu kemiskinan masih tetap merupakan isu aktual di Indonesia, bahkan pada masa otonomi daerah sekalipun, masalah kemiskinan masih tetap dianggap sebagai isu penting yang diperhatikan oleh

pemerintah. **M. Syahbudin Latief** dan **Evita Hanie P.** melihat masalah kemiskinan ini dari aspek indikator keberpihakan pemerintah kabupaten/kota terhadap masyarakat miskin. Pengembangan indikator ini menjadi strategis karena dapat untuk melihat seberapa jauh respons pemerintah kabupaten/kota, dalam bentuk kebijakan atau program-program yang digulirkan, benar-benar mencerminkan komitmen dan kepedulian yang tinggi pada pemberantasan kemiskinan (*pro poor*). Respons pemerintah kabupaten/kota dalam mengatasi masalah kemiskinan dapat dilihat dari kinerja pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan dan kesehatan bagi penduduk miskin. Apabila merujuk pada hasil penelitian GDS (2002), tergambar bahwa menurut responden aktivis LSM dan kepala puskesmas, selama kurun waktu 2001 kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan yang diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota kurang memuaskan. Menurut kepala puskesmas, hampir tidak ada program di bidang kesehatan yang ditujukan untuk pemberdayaan penduduk miskin di luar program JPS. Di bidang pendidikan, sebagian besar responden kepala sekolah menyatakan bahwa selama otonomi daerah, program-program pengentasan kemiskinan melalui pemberian keringanan biaya atau beasiswa bagi penduduk miskin dapat dikatakan masih sangat seikit. Indikator untuk melihat berpihak tidaknya pemerintah kabupaten/kota pada penduduk miskin, dapat diamati dari indikator yang sifatnya kuantitatif dan kualitatif. Indikator kuantitatif dapat dilihat dari besarnya dana atau anggaran yang disalurkan pemerintah bagi program yang langsung menyentuh kepentingan penduduk miskin, seperti pendidikan dan kesehatan. Sementara itu, indikator kualitatif dilihat dari ada tidaknya perda yang secara khusus dirumuskan bagi pemberantasan dan pemberdayaan penduduk miskin, serta seberapa jauh partisipasi atau pemberian kesempatan pada

penduduk miskin untuk terlibat dalam proses pengambilan kebijakan di bidang kemiskinan.

Dinamika dan demokratisasi desa menjadi bagian penting dalam upaya peningkatan kualitas tata pemerintahan yang baik pada tingkat lokal. Perubahan struktur perpolitikan pada tingkat desa melalui pengenalan konsep BPD (Badan Perwakilan Desa) dapat sebagai salah satu upaya penting untuk melakukan demokratisasi desa. **M. Syahbudin Latief** dan **Henny Ekawati** melihat bahwa keberadaan BPD memiliki posisi dan peran yang sangat strategis dalam upaya mendorong gerak demokratisasi desa. Oleh karena itu, penting melihat seberapa jauh peran yang dapat dimainkan oleh BPD setelah dua tahun diimplementasikannya kebijakan otonomi daerah, serta apakah ditemukan berbagai kendala yang dapat menghambat upaya demokratisasi pada tingkat desa. Pola hubungan dan kinerja BPD dalam banyak kasus masih belum memperlihatkan pola kemitraan antara pihak eksekutif dan legislatif desa seperti yang diharapkan. Masih banyak dijumpai, sikap dan perilaku aparat pemerintahan desa yang merasa lebih berpengalaman daripada anggota BPD sehingga sering kali aparat desa kurang responsif terhadap masukan dari anggota BPD. Sebaliknya, masih terdapat pula anggota BPD yang merasa memiliki kewenangan yang besar sehingga bersikap kurang proporsional dalam menjalankan fungsi pengawasan BPD. Akibatnya, pihak pemerintah desa merasa tidak dapat mengembangkan iklim kerja sama dan kemitraan yang didasarkan pada prinsip-prinsip kesejajaran dan keterbukaan dengan anggota BPD. Terlepas dari semua persoalan yang masih dijumpai menyangkut pola hubungan BPD dengan pemerintah desa, BPD sebagai lembaga yang masih baru memang masih memerlukan waktu untuk disosialisasikan kepada masyarakat desa secara lebih intensif.

Adanya perhatian dari warga desa terhadap keberadaan dan penilaian terhadap kinerja BPD merupakan indikasi adanya perbaikan tingkat partisipasi dan kesadaran politik dari seluruh warga desa.

Dinamika politik desa dalam perspektif gender menarik untuk diperhatikan, terutama berkaitan dengan isu pentingnya penguatan basis sosial politik desa yang berbasiskan pada keberpihakan terhadap perempuan. **Setiadi** melihat bahwa kekuatan dan posisi tawar politik perempuan menjadi isu penting bagi penguatan posisi politik perempuan desa. Eforia demokrasi pada saat ini belum banyak memberikan perubahan mendasar pada posisi tawar politik perempuan. Hal ini diperlihatkan dari adanya kegagalan-kegagalan perempuan dalam mengartikulasikan kepentingannya dalam politik desa, serta kurangnya representasi perempuan dalam lembaga perwakilan desa dan dalam berbagai kegiatan dalam percaturan politik desa. Dalam situasi pergolakan politik lokal yang diwarnai dengan perbenturan politik aliran, perempuan di perdesaan mampu memainkan peranan yang cukup signifikan dalam perpolitikan perdesaan. Perempuan sekarang memang belum mampu memainkan diri sebagai pemeran utama. Saluran-saluran politik yang ada menjadi wahana pengartikulasian sikap politik perempuan, namun belum berfungsi sebagai tempat perempuan untuk memerankan diri dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingan perempuan. Studi di salah satu desa di Kabupaten Sleman menunjukkan bahwa perempuan secara sosial sering kali teralienasi dari kegiatan-kegiatan sosial politik pada tingkat desa. Perempuan menjadi terjauhkan dari akses terhadap informasi, termasuk informasi keberadaan bantuan ekonomi bagi kaum miskin. Misalnya, dalam proses pemilihan kepala desa, kelompok perempuan miskin merupakan sasaran utama praktik

politik uang yang sangat menentukan kemenangan seorang calon kepala desa terpilih.

Tiga belas tulisan dalam buku ini harus diakui tidak sepenuhnya mewakili seluruh persoalan kependudukan dan kebijakan yang berkembang akhir-akhir ini. Namun, data dan gagasan pada tiap tulisan secara tegas mengajak untuk mengupayakan perbaikan tata kehidupan di negara ini. Sekali lagi, karya para penulis ini adalah bagian tidak terpisahkan dari misi Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM yang peduli dengan persoalan-persoalan kehidupan bangsa ini. Sejauh ini telah begitu banyak tulisan yang dikelola dan diterbitkan PSKK UGM untuk keperluan itu dalam berbagai bentuk, seperti monograf, seri laporan, buku, jurnal, dan *policy brief*. Dengan demikian, tidak cukup bila membaca buku ini tanpa melihat dan membaca terbitan yang lain dari PSKK UGM.